

Министерство высшего образования и науки РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
Пензенский государственный университет

Юридический факультет

Кафедра ГПД
(наименование)

Направление подготовки

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа

«Конституционное право; муниципальное право»
(наименование)

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему **ПОЛНОМОЧИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА**
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Студент

173ЮМ-1 _____
номер группы подпись, дата

Никитин Максим Валерьевич
инициалы, фамилия

Научный руководитель профессор кафедры ГПД _____

Сеидов Ш.Г.
подпись, дата фамилия, инициалы

Консультанты:

по _____	_____	_____
наименование раздела, звание, должность	подпись, дата	инициалы, фамилия
по _____	_____	_____
наименование раздела, звание, должность	подпись, дата	инициалы, фамилия
по _____	_____	_____
наименование раздела, звание, должность	подпись, дата	инициалы, фамилия

Нормоконтролёр: доцент кафедры «ГПД» _____

Логачева Н.В.
подпись, дата (фамилия, инициалы)

Рецензент:

Судья Неверкинского районного суда
Пензенской области

Игошина Л.В.
подпись, дата (фамилия, инициалы)

Работа допущена к защите в ГЭК (протокол заседания кафедры от _____ 2020 № __)

Заведующий кафедрой ГПД
название

_____ Романовская О.В.
подпись, дата инициалы, фамилия

Работа защищена с оценкой _____ (Протокол ГЭК от _____ 2020 г. № __)

Секретарь ГЭК

_____ Антипкина Е.Г.
подпись, дата инициалы, фамилия

Пенза 2020 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Юридический факультет
Специальность «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав.кафедрой ГПД

название

_____/О.В. Романовская/

(инициалы и фамилия)

2018 г.

ЗАДАНИЕ

на магистерскую диссертацию студента (слушателя)

Никитина Максима Валерьевича

(фамилия, имя, отчество)

1. Тема работы – Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации
2. Научный руководитель – профессор каф. ГПД ПГУ Сеидов Ш.Г.
3. Дата выдачи задания – 16.11.2017
4. Срок сдачи студентом законченной работы – 09.01.2020
5. Перечень подлежащих разработке вопросов – исследование становления института конституционного контроля в России, органы конституционной юстиции в зарубежных странах, место Конституционного Суда в системе органов государственной власти России, полномочия в сфере функционирования органов государственной власти, полномочия Конституционного Суда в сфере нормативно-правового регулирования, иные полномочия Конституционного Суда, рассмотрение дел о толковании Конституции, рассмотрение дел о конституционности законов, рассмотрение дел по спорам о компетенции между органами государственной власти.

Раздел	Консультант	Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		Сеидов Ш.Г.	Сеидов Ш.Г.
Становление института конституционного контроля в России		Сеидов Ш.Г.	Сеидов Ш.Г.
Органы конституционной юстиции в зарубежных странах		Сеидов Ш.Г.	Сеидов Ш.Г.
Конституционный Суд в системе органов государственной власти России		Сеидов Ш.Г.	Сеидов Ш.Г.
Полномочия в сфере функционирования органов государственной власти		Сеидов Ш.Г.	Сеидов Ш.Г.
Полномочия в сфере нормативно-правового регулирования		Сеидов Ш.Г.	Сеидов Ш.Г.
Иные полномочия Конституционного Суда		Сеидов Ш.Г.	Сеидов Ш.Г.
Рассмотрение дел о толковании Конституции		Сеидов Ш.Г.	Сеидов Ш.Г.
Рассмотрение дел о конституционности законов		Сеидов Ш.Г.	Сеидов Ш.Г.
Рассмотрение дел по спорам о компетенции		Сеидов Ш.Г.	Сеидов Ш.Г.
Заключение		Сеидов Ш.Г.	Сеидов Ш.Г.

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД КАК ОРГАН КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ.....	8
1.1 Становление института конституционного контроля в России.....	8
1.2 Органы конституционной юстиции в зарубежных странах.....	16
1.3 Конституционный Суд в системе органов государственной власти России.....	23
2 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛНОМОЧИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА В РОССИИ.....	32
2.1 Полномочия в сфере функционирования органов государственной власти.....	32
2.2 Полномочия в сфере нормативно-правового регулирования.....	41
2.3 Иные полномочия Конституционного Суда.....	49
3 РЕАЛИЗАЦИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ПОЛНОМОЧИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА.....	57
3.1 Рассмотрение дел о толковании Конституции.....	57
3.2 Рассмотрение дел о конституционности законов.....	65
3.3 Рассмотрение дел по спорам о компетенции.....	73
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	81
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	86

Введение

Актуальность темы магистерской диссертации обусловлена следующим. Согласно части 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации, Россия является демократическим, правовым государством, из чего следует, что все органы государственной власти во всей своей деятельности должны подчиняться праву. В соответствии со статьей 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Этой норме корреспондирует статья 18 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека определяют смысл и содержание применения законов, деятельности органов публичной власти и должны обеспечиваться правосудием. Для того чтобы поддерживался правовой характер государства, в котором непосредственно действовали права и свободы человека и гражданина необходим специальный механизм государства, одним из важнейших элементов которого является деятельность Конституционного Суда Российской Федерации. Именно Конституционный Суд, будучи органом конституционного контроля, давая толкование Конституции, разрешая споры о компетенции между органами государственной власти, проверяя конституционность законов и осуществляя иные полномочия, обеспечивает как баланс властных полномочий между различными ветвями власти, так и стоит на страже конституционных прав и свобод человека. Следовательно, от объема и характера полномочий Конституционного Суда Российской Федерации во многом зависит состояние конституционного правопорядка.

В этой связи, рассмотрение и анализ полномочий Конституционного Суда Российской Федерации, а также оценка их характера, представляется актуальным и необходимым, так как недостаточность этих полномочий может ослабить механизм конституционной юстиции, тогда как их избыток, либо слабая проработанность может вызвать перекосы в системе разделения властей и сужение гарантий реализации прав и свобод граждан.

Новизна магистерской диссертации состоит в том, что в ходе рассмотрения полномочий Конституционного Суда Российской Федерации были выявлены проблемные аспекты как нормативно-правового закрепления этих полномочий, так и их практической реализации, в связи с чем, автором сделаны предложения по устранению этих проблем.

Практическая значимость работы заключается в том, что результаты исследования могут быть использованы в дальнейших научных изысканиях, а сделанные выводы и предложения – в правотворческой деятельности по совершенствованию действующего законодательства.

Объектом исследования являются нормативно-правовое регулирование, правоприменительная практика и общественные отношения, урегулированные нормами права, складывающиеся в сфере конституционной юстиции.

Предметом исследования выступают конституционно-правовые нормы, практика их применения и общественные отношения, складывающиеся в сфере полномочий Конституционного Суда Российской Федерации.

Целью магистерской диссертации является оценка характера полномочий Конституционного Суда Российской Федерации, и ее на основе внесение предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- рассмотрение становления института конституционного контроля в России;
- определение места Конституционного Суда Российской Федерации в системе органов государственной власти России;
- сравнение конституционной юстиции в России и зарубежных странах;
- исследование полномочий Конституционного Суда в сфере функционирования органов государственной власти России;

- исследование полномочий Конституционного Суда в сфере нормативно-правового регулирования, в частности проверки конституционности законов;

- исследование иных полномочий Конституционного Суда;

- более подробный анализ отдельных полномочий Конституционного Суда, таких как рассмотрение Конституционным Судом дел о толковании Конституции, дел о конституционности законов, дел по спорам о компетенции между органами власти, что позволит проанализировать проблемные аспекты конкретных полномочий.

В ходе работы были использованы такие методы исследования как общенаучный, из которого использовались анализ, синтез, дедукция, системный подход, функциональный подход, частнонаучные методы – формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой и др.

Теоретическую основу работы составили публикации таких ученых как М.В. Баглай, Н.С. Бондарь, В.Н. Белоновский, К.Е. Григорьев, М.А. Краснов, В.П. Скляр, Е.В. Тарибо, В.Е. Чиркин, Е.Н. Хазов, Б.С. Эбзеев, и другие.

Нормативной и эмпирической основой работы являются Конституция Российской Федерации, Федеральные конституционные законы «О конституционном Суде Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации» и др., иные нормативные правовые акты, Постановления и Определения Конституционного Суда Российской Федерации.

Структура магистерской диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

1 КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД КАК ОРГАН КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

1.1 Становление института конституционного контроля в России

Перед тем как рассмотреть место и роль Конституционного Суда в конституционном контроле, необходимо определиться с тем, что из себя представляет сам конституционный контроль как явление. В научной литературе под конституционным контролем понимается специфическая деятельность определенных органов государственной власти, направленная на то, чтобы правотворческая и правоприменительная практика не вступали в противоречие с действующей конституцией. То есть этот контроль представляет собой элемент механизма правового государства, с присущим ему верховенством конституции.

Конституционный контроль – сложное, многоаспектное явление, включающее в себя множество различных механизмов. В зависимости от того, каким органом власти он осуществляется и какие правовые последствия наступают, из конституционного контроля можно выделить как судебный, контроль так и конституционный надзор. Сами понятия контроль и надзор имеют достаточно существенные различия, выражающиеся, прежде всего в том, что надзорная деятельность призвана выявить нарушение, но надзирающий орган не может вмешиваться в деятельность поднадзорного (он лишь указывает на необходимость устранить нарушение), контроль же предполагает не только обнаружение нарушения, но и вмешательство контролирующего органа в работу подконтрольного. Также в случае контроля оценивается как законность, так и целесообразность, в то время как надзор предполагает оценку только законности¹.

¹ Страшун Б. А. Эволюция института конституционного контроля в России: от надзора к правосудию // Сравнительное конституционное обозрение. - 2016. № 3. С. 94 - 113

Примером конституционного надзора может служить проверка нормативных актов (в том числе и их проектов) на соответствие конституции. Так, любой законопроект, поступающий в Государственную Думу, оценивается правовым управлением Государственной Думы и в случае его противоречия Конституции Российской Федерации автору законопроекта представляется соответствующее заключение для внесения исправлений. Судебный контроль осуществляется в процессе конституционного судопроизводства, в результате которого нормативный акт (или его отдельная норма) может быть признан неконституционным, следствием чего становится неприменимость этого акта (или его части) на практике.

В общемировой практике сформировались две основные модели конституционного контроля, которые отличаются одна от другой местом контролирующего органа в системе государственной власти, объемом его полномочий, характером его работы и процедурой осуществления контроля. Обе модели существуют в различных странах мира, о чем подробнее будет во втором параграфе этой главы. Вместе с тем отметим, что первая модель характерна для англосаксонских государств, в которых нет специализированного суда, а контроль осуществляют, как правило, высшие суды общей юрисдикции. Для второй модели характерно наличие специальных (конституционных) судов, которые функционируют в большинстве государств Европы, в том числе и в Российской Федерации. Такая модель условно называется континентальной и ее специфической чертой является присутствие как абстрактного, так и конкретного нормоконтроля. В рамках абстрактного нормоконтроля на соответствие конституции может проверяться правовой акт, даже не примененный в конкретном деле, в отличие от конкретного нормоконтроля, возможного только в случае применения оспариваемого нормативного акта в конкретном деле. Если правовой акт признается не соответствующим конституции, он уже не может применяться, однако орган конституционной юстиции не обладает полномочием по его отмене. В противном случае это нарушило бы

принцип разделения властей. Поэтому в действующем законодательстве, как правило, прописывается обязанность органа, принявшего данный акт самостоятельно его отменить².

Государства мира, включая и Россию, не изолированы друг от друга, наблюдается взаимопроникновение и заимствование различных элементов тех или иных моделей конституционного контроля, что представляется важным для понимания становления и развития отечественного института конституционного контроля.

Элементы рассматриваемого контроля существовали в РСФСР, обладая при этом достаточно специфическими чертами, основывавшимися на коммунистической идеологии. С начала образования РСФСР вопрос конституционного контроля изначально не стоял. Большевики открыто отрицали правовой характер государства, ставя на первое место не законность, а революционную целесообразность³. После окончания Гражданской войны в стране все отчетливее формировался тоталитарный политический режим. Проводившаяся индустриализация сопровождалась массовыми репрессиями, коллективизацией, раскулачиванием крестьян. О соблюдении содержащихся в конституциях того периода правах человека никто не заявлял. На фоне закрепленного в Конституции СССР 1936 года разделения властей в стране фактически сложилась единоличная диктаторская власть. Однако, после окончания сталинской диктатуры стал меняться политический режим, а в высшем руководстве государства начали формироваться механизмы, предотвращающие концентрацию власти в руках одного человека. При всем существовавшем формализме права неизбежно назревала необходимость принятия мер по обеспечению реализации

² Скляр В.П. Совершенствование конституционного контроля в современной России // «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2018. - № 2. - С. 78 - 80

³ Куприянов А.Д. Конституционный контроль в условиях формирования наднационального права: возможности и ограничения // сборник статей. - СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2017. С. 129 - 136

Конституции, вследствие чего появились первые зачатки конституционного контроля, имевшего весьма специфические черты⁴.

Сама функция конституционного контроля не вычленилась и не обособливалась от иных функций государственного аппарата, в частности функций принятия нормативных актов, их реализации, осуществления правосудия и др. Кроме того, прописанное на конституционном уровне разделение властей на практике не реализовывалось, существовало сращение государственного и партийного аппаратов, что также затрудняло возможность выделения специального независимого органа конституционного контроля. До 80-х годов прошлого века формально конституционный контроль осуществлялся представительным органом – Верховным Советом СССР, который представительным (в силу фиктивности выборов того периода) можно назвать лишь условно. На уровне союзных республик этот контроль осуществлялся, соответственно, их представительными органами⁵.

Такое положение не могло сохраняться бесконечно долго и насущность учреждения органа, который специализировался бы на конституционном контроле (а не осуществлял его попутно, наряду с принятием законов) становилась все очевидней. Поэтому в декабре 1988 года в Конституцию СССР были внесены поправки, которыми создавался орган, получивший название Комитет конституционного надзора. Год спустя статус и порядок работы этого органа были закреплены в специальном законе «О конституционном надзоре в СССР»⁶. В соответствии с этим законом Комитет обладал некоторыми надзорными полномочиями, в которые входило право проверять конституционность принимаемых законов и иных правовых актов, но Комитет не имел возможности самостоятельно отменять акты, признанные им не соответствующими Конституции. Однако, в отдельных

⁴ Складов В.П. История конституционного надзора и конституционного контроля в России // «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2018. - № 2. - С. 81 – 82

⁵ Мухоморова М.М. Органы конституционного контроля в России. Исторический аспект // Закон и право. - 2019. - № 5. - С. 48 – 50

⁶ Закон СССР от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1989, № 29, ст. 572

случаях этот орган мог приостанавливать действие неконституционных актов, с тем, чтобы орган принявший эти акты отменил их в течение трех месяцев.

Говорить о самостоятельности и независимости Комитета не приходится, так как он формировался Съездом народных депутатов, который мог контролировать деятельность Комитета. Соответственно, если Комитетом конституционного надзора выявлялось несоответствие Конституции актов самого Съезда народных депутатов, он уже не мог приостанавливать их действие. В этом случае Комитет направлял в Съезд соответствующее заключение, а окончательное решение принималось на Съезде. Если Съезд народных депутатов был не согласен с заключением Комитета, то Съезд двумя третями голосов мог отклонить это заключение. Такое распределение властных полномочий, оставляющее последнее слово за представительным органом, нам представляется несовместимым с существом конституционного контроля. Ведь принимая неконституционный акт, при наличии достаточного единодушия, Съезд мог оставить его в силе, не взирая на возражения Комитета. Создав Комитет конституционного надзора в СССР, действующая власть не стала развивать этот институт на уровне союзных республик. Поэтому в РСФСР такой орган не появился⁷.

Последующее развитие института конституционного контроля в России протекало под влиянием континентальной модели и включило в себя несколько этапов.

Ситуация, когда законодательный орган принимал окончательное решение о конституционности принимаемых им же актов, уже перестала соответствовать демократическим преобразованиям, происходившим в начале 90-х годов прошлого века. Поэтому Законом РСФСР от 15 декабря 1990 года были внесены изменения в Конституцию РСФСР, которыми учреждался новый орган – Конституционный Суд РСФСР. Подробнее статус

⁷ Алексеев И.А. Значение конституционного и судебного контроля в правовом механизме Российского государства // История государства и права. - 2018. - № 2. - С. 45 - 51

этого Суда регламентировался специальным законом «О Конституционном Суде РСФСР» от 12 июля 1991 года⁸, отменившим незадолго до этого принятый Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» от 6 мая 1991 года⁹. В соответствии с законом о Конституционном Суде, этот орган имел достаточно широкие полномочия, среди которых следует отметить проверку международных договоров на соответствие Конституции, разрешение споров о компетенции между разными органами публичной власти, проверку конституционности законов по жалобам граждан и др. Судей учрежденного Суда назначал Съезд народных депутатов. Изначально предполагалось, что в состав Конституционного Суда войдут пятнадцать судей. В октябре 1991 года было назначено тринадцать судей, а два места оставались вакантными.

С первых же месяцев своей работы Конституционный Суд столкнулся с серьезными проблемами. Первой из них была все возраставшая внутренняя противоречивость Конституции. В период 1989-1993 годов в Конституцию вносилось огромное количество поправок. По своему характеру Конституция являлась «гибкой», то есть допускавшей внесение в нее поправок по той же процедуре, что и принятие законов, что открыло возможность чрезмерно частого изменения ее норм. Как следствие Конституция быстро набрала плохо согласующиеся или даже противоречащие одна другой нормы.

Еще в июне 1990 года была создана Конституционная комиссия, с целью разработки текста новой Конституции. Однако серьезные противоречия между представительной и исполнительной властями тормозили ее работу, что вынуждало пользоваться изжившей себя и крайне противоречивой Конституцией РСФСР.

Еще одной проблемой стало вовлечение Конституционного Суда в конфликты между Президентом и Верховным Советом, превратив его из равноудаленного арбитра в одного из участников политического процесса. В сентябре 1993 года конституционный кризис усилился, и Президент издал

⁸ Закон РСФСР от 12 июля 1991 г. № 1598-1 «О Конституционном Суде РСФСР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1991, № 30, ст. 1017

⁹ Закон РСФСР от 6 мая 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета Российской Федерации, 9 мая 1991, № 19, ст. 621

указ № 1400, которым приостанавливал действия некоторых статей Конституции, а также деятельность Верховного совета и Съезда народных депутатов. Конституционный Суд в своем заключении дал негативную оценку действиям Президента, фактически став на сторону Парламента¹⁰. В ответ на это Президент указом № 1612 приостановил деятельность и Конституционного суда¹¹. На этом завершился первый этап развитие института конституционного контроля в новой России.

Второй этап берет отсчет с момента принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года. Глава 7 Конституции, закрепив статус Конституционного Суда, определила его состав и основные полномочия. Регламентация деятельности Конституционного Суда нашла отражение в принятом на основе Конституции ФКЗ «О конституционном Суде Российской Федерации»¹². По сравнению с предыдущим этапом изменился состав Суда, теперь в него входят девятнадцать судей. Изменился и характер его полномочий. На фоне расширения некоторых из них (таких как право дачи толкования Конституции), некоторые были сокращены. Так, Конституционный Суд не рассматривает вопросы конституционности политических партий, не может давать заключения о наличии в деяниях высших должностных лиц оснований для отрешения их от должности. Вместо выявления оснований для отрешения, Конституционный Суд может давать заключения только о соблюдении процедуры выдвижения Государственной Думой обвинения Президенту для отрешения его от должности. То есть последнее полномочие сводится лишь к проверке процедурных, а не сущностных вопросов. Полагаем, что данная корректировка полномочий Конституционного Суда, ослабившая его позиции, была продиктована событиями осени 1993 года, в результате

¹⁰ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 3-2 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 1994, № 6

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г. № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 11 октября 1993, № 41, ст. 3921

¹² Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 29 июля 2018 г.) // Собрание Законодательства Российской Федерации от 25 июля 1994 г., № 13, ст. 1447

которых, для укрепления власти Президента максимально усложнилась процедура его отрешения, а роль Конституционного Суда в этом процессе, соответственно минимизировалась.

В последствии правовое регулирование работы Конституционного Суда уточнялось и корректировалось, причем как через законодательные процедуры, так и путем формулирования правовых позиций самим Конституционным Судом. В целом, обладая достаточно широкими полномочиями, Конституционный Суд практически сразу стал активным участником поддержания конституционной законности, чем доказал абсолютную необходимость органа конституционного контроля в современной России¹³.

Третий этап развития института конституционного контроля непосредственно связан с реформированием судебной системы, затронувшем и Конституционный Суд. Были внесены изменения в организацию деятельности Суда, изменены некоторые его полномочия, оценка чего будет дана в дальнейших параграфах.

¹³ Брежнев О.В. Обязательный судебный конституционный контроль в России: проблемы теории и практики // Актуальные проблемы российского права. - 2019. - № 3. - С. 67 – 74

1.2 Органы конституционной юстиции в зарубежных странах

Как нами отмечалось в первом параграфе, зарубежный опыт конституционного контроля оказал влияние на формирование данного института в России. В этой связи, для лучшего понимания места и роли Конституционного Суда, как органа, осуществляющего этот контроль, в системе органов власти необходимо рассмотреть опыт зарубежных стран. Кроме того, рассмотрение зарубежной модели, позволит выявить сильные и слабые стороны работы механизма конституционной юстиции и извлечь полезный опыт для совершенствования собственной модели.

В большинстве иностранных государств конституционный контроль заключается в проверке на соответствие конституциям не всех нормативных актов, а именно законов, то есть актов, принимаемых парламентами и по юридической силе следующих сразу за конституциями. Проверка же иных нормативных правовых актов, как правило, осуществляется в рамках административной юстиции.

Проверку конституционности законов могут осуществлять разные органы государственной власти. Во многих странах глава государства, посчитав принятый парламентом закон неконституционным вправе отклонить его, отказавшись подписывать, однако парламент может преодолеть вето главы государства. Кроме того, закон может казаться неконституционным только с точки зрения главы государства, который может ошибаться. Поэтому в мире существует более надежный механизм проверки конституционности законов, заключающийся в наделении судебной власти полномочием по проверке законов, которая осуществляется по специальной процедуре. Иными являются и правовые последствия такой проверки – решение суда, как правило, окончательно и неотменяемо. Важным аспектом выступает то, что суд является независимым и незаинтересованным органом, который в состоянии более объективно оценить соответствие закона конституции. По этой же причине именно суд, в

рамках конституционного контроля разрешает споры между исполнительной и законодательной властью.

Впервые конституционный контроль, осуществляемый судом, появился в США. В 1803 году Верховный суд подверг сомнению положение Акта о судоустройстве, в соответствии с которым суд имел полномочие, противоречащее, по мнению суда, Конституции США. Так как решение суда касалось ограничения собственного полномочия, Конгресс не выразил возражений, позволив суду создать прецедент. На Европейском континенте конституционный контроль зародился позже. В Австрии, после принятия Конституции 1920 года был учрежден конституционный суд, который после оккупации страны нацистами был упразднен. После Второй мировой войны во многих государствах Европы были приняты новые конституции, предусматривавшие наличие конституционного контроля. Кроме того, конституции таких стран как Испания, Франция, Италия и др. имеют специальные разделы, регулирующие этот институт¹⁴.

В первом параграфе мы уже упоминали, что в мире существуют две основные модели конституционного контроля.

Первая модель, зародившаяся в США, заключается в том, что конституционный контроль осуществляют суды общей практики. В одних случаях это могут быть суды различных инстанций, в других – только верховные суды. В любом случае, специальный конституционный суд не создается. Таким образом, судебный орган, осуществляющий конституционный контроль, одновременно является вышестоящей инстанцией для других судов, совмещая в себе и общеюрисдикционную и конституционную юстицию. Для данной модели характерен конкретный конституционный контроль, при котором дело принимается к рассмотрению, только если оспариваемый закон подлежит применению в конкретном деле в

¹⁴ Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие / -3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: Инфра-М, 2018. - 560 с.

суде. Кроме США такая модель сложилась в Канаде, Индии и других государствах¹⁵.

Весьма специфическая модель существует в Великобритании. Ее особенности обусловлены отсутствием писаной конституции, а акты, имеющие конституционное значение обладают такой же юридической силой, как и остальные законы. То есть отсутствует единый основной закон государства, на соответствие которому проверялись бы все остальные нормативные правовые акты¹⁶.

Вторая модель (условно континентальная) характерна для многих (но не всех) европейских государств, в том числе и России, в связи с чем остановимся на ней подробнее. В рамках этой модели учреждается конституционный суд, который, являясь частью судебной системы, тем не менее не входит в инстанционную иерархию судов. Если государство федеративное, то в субъектах федерации образуются собственные конституционные суды, не подчиняющиеся федеральному конституционному суду, но их компетенция ограничивается границами самого субъекта федерации. В отличие от американской модели здесь широкое применение имеет абстрактный конституционный контроль, при котором для оспаривания закона в конституционном суде не обязательно обращаться в суд общей юрисдикции, а также возможна проверка закона и не применяемого в конкретном деле¹⁷. Как нами отмечалось ранее, в континентальной модели чаще всего присутствуют и конкретный и абстрактный конституционный контроль. При этом в рамках конкретного контроля в конституционный суд могут обращаться и граждане, а абстрактный контроль возможен только по запросу органов государственной власти.

¹⁵ Оськина И.Ю., Лупу А.А. История государства и права зарубежных стран: учебное пособие / Русайнс, 2018. - 284 с.

¹⁶ Михайлов А.М. Сравнительное правоведение: судебная власть в правовой системе Англии: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / -2-е изд., учеб. -М.: Юрайт, 2019. -355 с.

¹⁷ Кузнецов В.В. Судебные гарантии прав человека в системе конституционных гарантий стран Западной Европы // Российский судья. - 2018. - № 7. - С. 55 - 59

В континентальной модели приняты два основных вида конституционного контроля: предварительный и последующий.

Предварительный конституционный контроль заключается в проверке конституционности закона, принятого Парламентом, но еще не вступившего в силу. В этом случае возможен только абстрактный контроль. Предварительный контроль практикуется во Франции, Румынии, Португалии. Положительной стороной данного вида контроля является то, что он позволяет избежать вхождения в правовую систему государства неконституционных законов. Следовательно, минимизируются негативные правовые последствия, которые могут наступить в случае отмены уже действующего закона. Однако, если подвергать предварительной конституционной проверке абсолютно все законы, то нагрузка на конституционный суд будет чрезмерно большой, что несомненно ухудшит качество его работы. По этой причине во Франции проверяются не все законы, а только те, в отношении которых в суд поступает запрос от Президента, главы Правительства, глав обеих палат Парламента и группы депутатов или сенаторов¹⁸. Такая выборочная проверка не исключает принятия неконституционного закона, если не будет сделан запрос в конституционный суд и этот закон избежит конституционного контроля. В этом случае норма, противоречащая конституции уже не может быть рассмотрена конституционным судом, и будет действовать до тех пор, пока парламент сам ее не отменит, что является существенным недостатком модели, в которой возможен только предварительный контроль.

Последующий конституционный контроль осуществляется в отношении уже действующих законов и практикуется в таких странах как Италия, Германия и др. Достоинством этого вида контроля является то, что остается открытой возможность исправить ошибку, допущенную законодателем. Также сохраняется возможность проведения как

¹⁸ Антонов А.В. Предварительный нормоконтроль законов в Конституционном совете Франции: некоторые процедурные вопросы // Журнал конституционного правосудия. -2018. - № 3. - С. 17 – 25

абстрактного, так и конкретного контроля, что особо важно для граждан, которые могут оспаривать в конституционном суде закон, применяемый в их конкретном деле. Однако, данный вид контроля не лишен недостатков. Во-первых, оказывается негативное воздействие на правосознание и правоприменительную практику – общество может длительное время пользоваться законом, который впоследствии окажется неконституционным. Во-вторых, встает серьезный вопрос об обратной силе решения конституционного суда, признавшего закон неконституционным. Если закон действовал долгое время, и на его основе сложилось множество правоотношений и было принято много решений, то после признания его неконституционным, возникнет необходимость отмены таких решений и пересмотра всех дел, которые были рассмотрены на основе этого закона. Усложняет ситуацию и то, что какая-то часть решений была уже исполнена и восстановить статус-кво может быть невозможным.

Решением существующих проблем обоих видов конституционного контроля, на наш взгляд, является их разумное сочетание, которое позволит, используя присущие им достоинства, компенсировать недостатки каждого из них.

Немаловажными являются вопросы формирования и организации деятельности органов конституционного контроля. В подавляющем большинстве стран судей конституционной юстиции избирают, либо участвуют в избрании Парламент и глава государства. Так, в США судей Верховного суда назначает Президент по представлению и с согласия Сената. В Германии половина суда избирается депутатами Бундестага, другая половина – представителями федеральных земель (Бундесратом). В Италии одна треть состава суда назначается Президентом, другая треть избирается парламентариями, трое судей избираются Верховным кассационным судом и по одному Государственным советом и Арбитражным судом. Во Франции члены Конституционного совета назначаются Президентом и главами Сената и Национального собрания с последующим одобрением Парламентом.

Однако, встречаются модели в которых роль Парламента минимизирована или отсутствует. Так, в Дании судьи Верховного Суда назначаются указом короля. В Норвегии судей Верховного суда назначает монарх по предложению министерства юстиции. В Японии председателя Верховного суда назначает Император по представлению Кабинета, остальных судей назначает сам Кабинет. По организации деятельности суды конституционного контроля можно разделить на две группы. К первой относятся суды, которые могут заседать только в полном составе (Верховный суд США), ко второй – суды в которые могут делиться на коллегии (палаты, отделения и др.). К таким судам относится, к примеру, Верховный суд Японии, который состоит из трех отделений. Разделение суда на части повышает эффективность суда, но при осуществлении такой важной функции как конституционный контроль суд должен заседать в полном составе.

Неоднородна в мировой практике и компетенция органов конституционного контроля. Вместе с тем, существуют и схожие для большинства систем функции и полномочия этих органов. Практически все органы конституционной юстиции осуществляют проверку текущего законодательства на соответствие конституции. При этом может применяться конкретный или абстрактный, предварительный или последующий конституционный контроль, проверяться только закон или иные нормативные акты, но общим остается правомочие судов различных государств мира осуществлять данный вид деятельности. В демократических государствах правом на обращение в суд с целью проверки конституционности закона обладают не только органы государственной власти, но и граждане¹⁹.

Разрешение споров о компетенции между органами государственной власти, также является распространенной практикой в разных странах мира. Будучи максимально удаленным от принятия политических решений, а

¹⁹ Лесив Б.В. Непосредственная защита прав человека в конституционном судопроизводстве: вопросы теории и опыт европейских государств // Конституционное и муниципальное право. - 2018. - № 10. - С. 70 – 76

следовательно не имеющим собственного интереса в деле, суд является действительно непредвзятым арбитром. Однако, в отличие от других судов, орган конституционного контроля, разбирая споры о компетенции и вынося решение в пользу того или иного органа власти, так или иначе политизируется, что может привести к его перерождению из непредвзятого арбитра в политический инструмент. Дело осложняется и тем, что решения такого суда окончательны и не могут быть никуда и никем обжалованы. Для предотвращения такой негативной трансформации конституционных судов во многих странах предусматриваются специальные механизмы обеспечения их реальной независимости и объективности. Обобщенно такие механизмы заключаются в особой процедуре формирования судов, исключающей их зависимость от какого-то одного органа власти, запрете увольнения судей по решению несудебных органов, особые, повышенные требования к квалификации и моральным качествам кандидатов на должность судьи конституционного суда и др.

Широкое распространение имеет и полномочие по толкованию Конституции, обусловленное объективной необходимостью. Конституции всех стран мира представляют собой достаточно сжатые, лаконичные правовые акты с высокой степенью обобщений. Для единообразного понимания смысла конституционной нормы, подлежащей применению в конкретном деле необходимо ее разъяснение, которое будет обязательным для всех. Часто разные органы власти толкуют Конституцию в свою пользу, поэтому наделение правомочием давать официальное нормативное толкование только конституционный суд, позволяет избегать разночтений и злоупотреблений правом²⁰. Особое значение толкование приобретает в странах, имеющих давно принятые и при этом являющиеся жесткими конституции. Так, Конституция США была принята в 1787 году, притом, что внесено в нее было только двадцать семь поправок. Поддержание

²⁰ Тарибо Е.В. Акты судебного толкования права как предмет конституционного нормоконтроля // Вестник Воронежского государственного университета. -2018. - № 3. - С. 45 – 50

актуальности этого нормативного акта обеспечивается не только сохранением стабильности политической системы и незыблемости прав человека, но и активным толкованием Конституции Верховным судом США.

Завершая параграф, отметим, что в мировой практике, при всем разнообразии механизмов конституционного контроля в демократических государствах, существуют общие для всех универсальные принципы работы этого института. При этом, учет достоинств и недостатков особенностей разных моделей позволит нам сделать предложения по усовершенствованию правового регулирования полномочий Конституционного Суда в России.

1.3 Конституционный Суд в системе органов государственной власти России

Конституционный Суд Российской Федерации является органом конституционного контроля, входящим в судебную ветвь государственной власти. Следовательно, для лучшего понимания места Конституционного Суда в системе государственных органов необходимо рассмотреть сначала место самой судебной власти в государственном механизме, а затем положение Конституционного Суда в судебной ветви государственной власти.

Судебная власть осуществляет различные функции и полномочия, к которым относятся как отправление правосудия, так и разрешение конфликтных ситуаций посредством гражданского или арбитражного судопроизводства (трудовые, семейные, имущественные споры и др.). Кроме того, суд устанавливает юридические факты, в оговоренных законом случаях дает санкции другим органам власти на совершение определенных действий, за отдельные правонарушения привлекает к административной ответственности и др.

В соответствии с частью 1 статьи 118 Конституции правосудие осуществляется только судом. То есть, как следует из этой нормы, данное правомочие является прерогативой суда и никто не может подменять собой суд в данном вопросе²¹. Даже объявляя амнистию или помилование, ни Государственная Дума, и ни Президент не могут отменять приговора суда в отношении амнистированных или помилованных. Данные действия представляют собой лишь акт гуманизма, но не пересмотра приговора или исправления судебной ошибки.

Рассмотрение уголовных, административных, гражданских или арбитражных дел осуществляется на основании поступающих в суд материалов дела или по заявлению заинтересованной стороны и не может начинаться по инициативе суда. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что суд не может изначально быть на стороне обвинения или защиты, а также истца или ответчика. Любое рассмотрение дела основывается на принципах состязательности, равноправия сторон и равенстве всех перед законом и судом. Если бы суд сам возбуждал рассматриваемые им дела, он изначально становился бы одной из сторон процесса (к примеру, выступая на стороне обвинения), что недопустимо²².

Для обеспечения объективности судебных решений, судебная власть не может быть участником принятия политических решений, как Президент и другие ветви власти. Например, одной из функций Президента является обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Он, по сути, является связующим звеном, разрешающим возникающие между органами власти конфликты. Однако, Президент активный участник политических процессов, принимающий множество решений совместно с законодательной и исполнительной властью. Федеральное Собрание принимает законы, которые Президент

²¹ Носков Ю.Г. К вопросу о содержании понятия «судебная система» // Российский судья. -2019. - № 3. - С. 34 - 38

²² Клеандров М.И. Правовая организация механизма правосудия Российской Федерации: проблемы совершенствования: монография / Институт государства и права Российской академии наук. -М.: Норма: Инфра-М, 2019. С 102

подписывает. В случае президентского вето, Парламентом и Президентом создается согласительная комиссия, на которой стороны договариваются о преодолении разногласий. Государственная Дума может выражать недоверие Правительству, на основании чего Президент может отправить Правительство в отставку или распустить Государственную Думу. Для разрешения возникшего кризиса стороны также вступают в переговоры. Совершенно очевидно, что будучи участником принятия решений, из-за которых могли возникнуть разногласия, а также одной из сторон переговоров, Президент априори не может быть непредвзятым равноудаленным ото всех арбитром. То же самое касается и всех остальных участников переговорного процесса – каждый будет стремиться разрешить вопрос в свою пользу. Из этого следует, что если нужен непредвзятый, объективный арбитр, то он не должен быть участником принятия решений, по поводу которых возникает спор. Именно поэтому судебная власть не участвует в назначении должностных лиц, принятии бюджета страны и даже исполнении собственных решений (данная функция возложена на органы исполнения наказаний и судебных приставов, входящих в исполнительную власть). То есть судебная ветвь власти как бы выделена из сложного государственного механизма, с тем, чтобы ни от кого не зависеть и не иметь собственного интереса при принятии решения. На недопустимость возлагать на суды несвойственные им функции указал Конституционный Суд в своем Постановлении от 28 ноября 1996 года²³. Особую важность такое положение суда имеет для обеспечения и защиты прав и свобод человека. Если гражданин не согласен с решением исполнительной власти, он может обжаловать его в независимом и не заинтересованном в исходе дела органе, что было бы невозможно в случае тесной связки судов с иными ветвями власти.

²³Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1996 г. № 19-П по делу о проверке конституционности статьи 418 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросом Каратузского районного суда Красноярского края // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1996, № 50, ст. 5679

Конституционный Суд, находясь в судебной ветви государственной власти, занимает в ней особое, отличающееся от других судов место. Так, суды общей юрисдикции представляют собой систему в которой, к примеру, районный суд является вышестоящим по отношению к мировому судье. Для районного суда вышестоящим является областной суд, чьи решения можно обжаловать в апелляционные и кассационные суды, а впоследствии в Верховный Суд, возглавляющий эту систему. Также Верховный Суд является вышестоящей инстанцией для системы арбитражных судов.

Специфика правового статуса Конституционного Суда Российской Федерации заключается в том, что он не является не высшим и не главным судом, стоящим над какими бы то ни было судами. Он не может быть вышестоящей инстанцией для каких либо судов и в него нельзя обжаловать решения других судов. Конституционный Суд – единственный, не возглавляющий другие суды (в том числе и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации) и не конкурирующий с ними²⁴.

Согласно ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд является органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть через конституционное судопроизводство. Безусловно, судебный контроль деятельности органов государственной власти могут осуществлять и другие суды, но только Конституционный Суд проверяет соответствие нормативных актов и деятельности государственных органов Конституции Российской Федерации, чем обеспечивает поддержание конституционного правопорядка²⁵.

Особое место Конституционного суда в системе органов государственной власти обусловлено и тем, что этот Суд, в частности, разрешая споры о компетенции, выступает гарантом равновесия властных

²⁴ Миронов Д.Н. Единственность как основа самостоятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 5. - С. 42 - 45

²⁵ Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавриата / Будаев А.М., Васильев С.А., Дорошенко Е.Н. и др.; отв. ред. М.А. Митюков, В.В. Комарова; Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина. -2-е изд., пересмотр. и доп. -М.: Норма: Инфра-М, 2019. -352 с.

полномочий между различными ветвями власти, не позволяя ни одной из них выходить за очерченный Конституцией круг полномочий каждой из них²⁶. При этом, поддержание баланса властных полномочий между ветвями власти может осуществляться и посредством проверки конституционности нормативных правовых актов. Так, к примеру, проверив Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, которым менялось правовое регулирование предоставления жилья судьям, Конституционный Суд указал, что Парламент, делегировав Правительству неопределенные по объему полномочия, вышел за рамки своей конституционной компетенции, чем нарушил принцип разделения властей, так как вопрос, подлежащий исключительно законодательному регулированию не может быть отнесен к ведению исполнительной власти²⁷.

Так же отличие Конституционного Суда от иных судов выражается и самой процедуре судопроизводства. Процессуальные нормы, определяющие основания, повод, предмет, саму процедуру судебного разбирательства в Конституционном Суде содержатся в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», который не содержит подробной регламентации конституционного судопроизводства. В этой связи Конституционный Суд самостоятельно принял свой Регламент, в котором уточнил многие процессуальные моменты. Кроме того, в своих решениях Суд может сам создавать процессуальные прецеденты, в частности Суд в вопросе оснований и права на обращение в Конституционный Суд не только граждан, но и апатридов. Характерной чертой самого процесса является то, что грубое нарушение судами общей юрисдикции или арбитражными судами норм

²⁶ Ромашов Р.А. Конституционная юстиция в современной России: жрецы храма и интерпретаторы духа Конституции. // Судебная правовая политика в России и зарубежных странах. - СПб.: Астерион, 2019. - С. 308 – 324

²⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 января 2008 г. № 2-П по делу о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2008, № 6, ст. 540

процессуального права, может стать основанием для отмены судебного решения, в случае конституционного судопроизводства такое правило не действует²⁸.

Однако наиболее существенное отличие Конституционного Суда от других судов заключается в характере и объеме их компетенции. В Постановлении от 16 июня 1998 года, толкуя Конституцию, Конституционный Суд указал, что ни суды общей юрисдикции, ни арбитражные суды не могут проверять конституционность законов, подзаконных актов, а также уставов и конституций субъектов федерации и как следствие признавать их неконституционными²⁹.

В отличие от Верховного Суда, полномочия которого закреплены текущим законодательством, основной круг полномочий Конституционного Суда отражен в тексте Конституции, что с точки зрения юридической техники повышает уровень их стабильности и правовой обоснованности. Вынося свои решения, Конституционный Суд исходит непосредственно из норм Конституции, а сами решения и содержащиеся в них правовые позиции являются, по сути, источником права, который подлежит учету всеми органами государственной власти при осуществлении своих властных полномочий.

Как уже было указано, Конституционный Суд не является вышестоящим органом для других судов, не может давать оценку законности и обоснованности судебных решений, и не осуществляет непосредственного контроля деятельности судов любого уровня. Однако, будучи органом конституционного контроля, уполномоченным давать толкование Конституции, а также разрешать споры о компетенции между органами власти, Конституционный Суд своими правовыми позициями, изложенными в различных решениях, непосредственно касается вопросов регулирования

²⁸ Боженко А.М. Конституционный Суд Российской Федерации - судебный орган конституционного контроля // «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2018. - № 2. - С. 57

²⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1998, № 25, ст. 3004

полномочий судебной власти. Так, в Постановлении от 20 июня 2011 года № 19-П Конституционный Суд отграничивает свою компетенцию от компетенции иных судов, корректирует нормы процессуального права, которыми должны руководствоваться суды общей юрисдикции, касается вопросов правового статуса судей³⁰.

Правовой статус Конституционного Суда характеризуется и особенностями юридических свойств его решений. Определения и Постановления Конституционного Суда являются окончательными, непосредственно действующими и общеобязательными. Эти решения нельзя обжаловать и пересматривать, они вступают в силу сразу после их вынесения, и являются обязательными для исполнения не только заявителями, но и всеми гражданами, их объединениями и органами публичной власти. При этом, действующее законодательство не предусматривает возможности пересмотра своих решений самим Конституционным Судом, что может создать серьезные проблемы в будущем, если Суд вынесет ошибочное решение. Кроме того, при рассмотрении новых дел, Конституционный Суд должен руководствоваться сформулированными им в предыдущих решениях правовыми позициями.

Исходя из того, что жизнь не стоит на месте, многие отношения и их правовое регулирование претерпевают значительные изменения, в связи с меняющейся общественной нормой, позиции Конституционного Суда, изложенные во время предыдущей политико-правовой формации, могут перестать отвечать требованиям нового времени³¹. Для избегания накопления ошибочных или перестающих иметь регулятивное значение правовых позиций, которые могут мешать выносить правильные решения, Конституционный Суд все же допускает для себя возможность

³⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 19-П по делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 3, пункта 1 статьи 8 и пункта 1 статьи 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 19, 21 и 22 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки А.В. Матюшенко // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2011, № 31, ст. 4809

³¹ Гребнев Р.Д. К вопросу о судебном правотворчестве в контексте судоустройства Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. - 2019. - № 4. - С. 3 - 7

скорректировать ранее изложенную позицию. Так, в Определении от 12 мая 2006 года № 155-О Конституционный Суд, отказывая заявителю в рассмотрении жалобы, изложил позицию о том, что нормы обжалуемых законов, запрещающих иностранным гражданам и апатридам с ВИЧ-инфекцией проживать в России, в целом не противоречат Конституции Российской Федерации. Однако, Постановлением от 12 марта 2015 года № 4-П Конституционный Суд изменил свою правовую позицию по данному вопросу и признал положения оспариваемых законов уже противоречащими Конституции Российской Федерации³².

Конституционный Суд, как и любой иной суд судебной системы России не является правотворческим органом. Достаточно часто Конституционный Суд отказывал заявителям в рассмотрении их жалоб, если вопрос касался восполнения пробела в праве. При этом, если существующий пробел в праве являлся основанием для умаления прав и свобод человека в результате неконституционной правоприменительной практике, то Конституционный Суд допускает возможность принятия и рассмотрения соответствующей жалобы. Так, в Постановлении от 25 апреля 1995 года № 3-П, Конституционный Суд указал, что в случае неточности или неясности законодательных формулировок, а также пробелов в законах, которые могут привести к ущемлению прав человека в правоприменительной практике, применение таких законов может быть признано неконституционным³³.

Кроме того, Конституционный Суд, толкуя Конституцию, фактически создавал новые нормы, на основе которых осуществлялось дальнейшее нормотворчество. Так, статья 136 Конституции Российской Федерации предусматривает, что поправки к Конституции вносятся по процедуре,

³² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 2015 года № 4-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 4 ст. 25.10 ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», пп. 13 п. 1 ст. 7 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и п. 2 ст. 11 ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 23 марта 2015, № 12, ст. 1801

³³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 3-П по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой // Собрание Законодательства Российской Федерации, 1995, № 18, ст. 1708

предусмотренной для принятия Федеральных конституционных законов, однако каким именно нормативным правовым актом, разработчики Конституции не указали. Толкуя эту статью Конституции, Конституционный Суд постановил, что поправки должны вноситься специальным видом законов, именующимся «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации», чем, по сути, ввел в правовую систему Российской Федерации новый вид законов³⁴.

Завершая параграф можно сделать следующие выводы. Конституционный Суд Российской Федерации входит в единую судебную систему России, которая для обеспечения ее независимости и объективности должна быть максимально дистанцирована от принятия политических решений. Внутри судебной системы Конституционный Суд также занимает особое положение, не являясь ни высшим и не главным судом. Он выполняет свойственные только ему функции и полномочия, направленные на сохранение конституционного баланса властных полномочий органов государственной власти, защиты конституционных прав и свобод граждан, правовой охраны Конституции, установившей эти устои.

³⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1995, № 45, ст. 4408

2 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛНОМОЧИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА В РОССИИ

2.1 Полномочия в сфере функционирования органов государственной власти

В соответствии со статьей 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в целях защиты прав и свобод человека, а также основ конституционного строя, обеспечения верховенства Конституции, Конституционный Суд обладает достаточно широким перечнем полномочий, к которым относятся следующие.

Во-первых, проверяет на соответствие Конституции нормативные акты, изданные Президентом, федеральными органами законодательной и исполнительной власти, конституции (уставы), а также законы субъектов федерации, принятые по вопросам, не относящимся к исключительной компетенции субъектов федерации. Так же проверяет конституционность договоров, подписанных органами государственной власти внутри страны и международных договоров, подлежащих ратификации.

Во-вторых, рассматривает споры о компетенции между федеральными органами власти, между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации и между органами государственной власти субъектов федерации.

В-третьих, по запросу судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению, а по жалобе граждан, конституционность закона уже примененного в их конкретном деле. При этом, в прежней редакции ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» граждане наделялись правом оспаривать как примененные, так и подлежащие применению в их деле законы. Сейчас граждане могут обжаловать только примененный закон.

В-четвертых, осуществляет официальное нормативное толкование норм Конституции Российской Федерации.

В-пятых, выносит заключение о соблюдении процедуры выдвижения Государственной Думой обвинения Президенту в государственной измене или совершении другого тяжкого преступления, для отрешения главы государства от должности.

В-шестых, разрешает вопрос о соответствии Конституции вопросов, выносимых на общегосударственный референдум.

В-седьмых, в порядке статьи 104 Конституции, может быть инициатором вносимого в Государственную Думу законопроекта, но только по вопросам его ведения.

В-восьмых, обладает правом выступать с посланиями перед Федеральным Собранием (которым, однако, воспользовался только один раз в 1993 году).

В-девятых, с декабря 2015 года Конституционный Суд может проверять конституционность решения, вынесенного международными органами, защищающими права и свободы человека и определять возможность или невозможность их исполнения Российской Федерацией.

Помимо перечисленных полномочий Конституционный Суд может наделяться другими полномочиями, путем внесения поправок в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Важно отметить, что в соответствии с рассматриваемым ФКЗ, Конституционный Суд разрешает только вопросы права. Это означает, что при рассмотрении дела, Конституционный Суд не вправе устанавливать, а также исследовать фактические обстоятельства дела, если это входит в компетенцию иных органов государственной власти. То есть Конституционный Суд, решая исключительно вопросы права, не может проверять правильность и обоснованность судебных решений.

Исходя из приведенного законодательного положения, ограничивающего деятельность Конституционного Суда решением исключительно вопросов права, введенное в 2015 году новое полномочие по

проверке решений международных органов по правам человека нуждается в подробном анализе и оценке, которые будут сделаны позже.

Как видно и приведенного перечня, Конституционный Суд обладает достаточно обширными правомочиями, в связи с чем, представляется целесообразным сгруппировать их по основным направлениям деятельности данного суда. Первую группу, которая будет рассмотрена в этом параграфе, составляют полномочия в сфере функционирования органов государственной власти.

К таким полномочиям относится, прежде всего, разрешение споров о компетенции между органами государственной власти. Конституционный Суд не рассматривает любые споры между любыми органами власти. В соответствии со статьей 125 Конституции рассмотрению подлежат споры именно о компетенции и только между либо федеральными органами власти, либо между федеральными и региональными (субъектов федерации) органами власти, либо споры возникающие между высшими органами власти самих субъектов федерации. Правом на обращение в Конституционный Суд с запросом о разрешении спора о компетенции обладает любая спорящая сторона. Кроме того, исходя из смысла статьи 85 Конституции, Президент может обратиться в Конституционный Суд с подобным запросом в случае, если появившиеся разногласия устранялись самим Президентом, посредством согласительных процедур, но успех достигнут не был³⁵.

Обращение в Конституционный Суд с целью разрешить возникший спор будет допустимым при наличии одновременно нескольких обстоятельств. Первое заключается в том, что оспаривается не любое, а именно конституционное полномочие, то есть то, которое закреплено в тексте Конституции, а не в текущем законодательстве. Второе обстоятельство это то, что спор не затрагивает вопрос подсудности или подведомственности дела суду. Третье сводится к тому, что возникшие

³⁵ Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. и др.; отв. ред. Андриченко Л.В., Постников А.Е.; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. - Науч. изд. -М.: Инфра-М, 2016. С. 97

разногласия не могут быть устранены иным способом. При этом орган, обращающийся в Конституционный Суд, должен предполагать, что принятие нормативного правового акта, либо напротив, уклонение от его принятия или совершение юридически значимого действия, либо бездействие другого государственного органа вступит в противоречие с нормой Конституции, разграничивающей компетенцию органов государственной власти. До обращения в Конституционный Суд заявитель должен письменно уведомить орган власти, нарушающий конституционную компетенцию о неконституционности принимаемого акта или совершаемого действия, либо бездействия этого органа, а он в свою очередь не предпринял мер по устранению нарушения Конституции. В случае, когда до обращения в суд заявитель обратился к Президенту для проведения согласительных процедур, рассмотрение дела в Конституционном Суде становится возможным, если в течение месяца Президент не провел согласительные процедуры, либо они не привели к разрешению возникших разногласий³⁶.

Обращение Президента в Конституционный Суд в порядке статьи 85 Конституции будет допустимым также при соблюдении определенных правил, а именно: Президент провел согласительные процедуры, но они не привели к желаемому результату и подлежащие урегулированию разногласия представляют собой такой спор о компетенции, который является подсудным Конституционному Суду.

При рассмотрении споров о компетенции между органами государственной власти Конституционный Суд не может выходить за рамки конституционных установлений, определяющих разделение федеральной власти на три ветви (если спор между федеральными органами государственной власти), разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и вытекающих из этого разграничения полномочий федеральных и региональных органов власти

³⁶ Мильчакова О.В. Разрешение юрисдикционных споров (споров о компетенции) в Конституционном Суде. // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 1. - С. 47 - 52

(если спор между федеральными и региональными органами власти) и компетенции высших органов власти субъектов федерации (если спор между самими этими органами)³⁷.

Что касается рассмотрения в контексте спора о компетенции необходимости принятия нормативного правового акта или воздержания от его принятия тем или иным органом власти, а также процедуры принятия, порядку подписания и опубликования, также как и оценки его содержательной стороны, то со всей очевидностью данный вопрос должен решаться в рамках проверки соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации³⁸.

По итогам рассмотренного дела Конституционный Суд может принять одно из следующих решений: либо подтвердить правомочие определенного органа власти на совершение того или иного действия или принятия правового акта, либо признать неправомерность принятия этим органом нормативного акта или совершения юридически значимого действия, как выходящие за рамки его конституционных полномочий³⁹.

Так, в апреле 1999 года Президент своим указом отстранил от должности Генерального прокурора в связи с возбужденным против него уголовным делом. Однако, Совет Федерации, уполномоченный Конституцией назначать и освобождать от должности Генерального прокурора посчитал, что и полномочие отстранять его должно принадлежать не Президенту, а Совету Федерации, на основании чего обратился в Конституционный Суд с соответствующим ходатайством. Конституционный Суд, рассмотрев этот спор о компетенции между Советом Федерации и Президентом, в своем Постановлении от 1 декабря 1999 года указал, что полномочие Совета Федерации по назначению и освобождению Генерального прокурора от должности само по себе еще не наделяет его

³⁷ Конституционное право России: учебник / Б. С. Эбзеев, Е. Н. Хазов, В. Н. Белоновский и др.; под ред. Б. С. Эбзеева и др. -8-е изд., перераб. и доп. -М.: Юнити-Дана, 2017. С. 302

³⁸ Тарибо Е.В. Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта: монография / - М.: Норма, 2018. С. 107

³⁹ Половченко К.А. Разрешение споров о компетенции как полномочие Конституционного Суда // Пробелы в российском законодательстве. - 2017. - № 6. - С. 62 – 66

полномочием по временному отстранению Генерального прокурора от его должности. Вместе с тем, необходимость отстранения от должности обусловлена наличием уголовного дела, является обеспечительной мерой и представляется неизбежной. Так как Совет Федерации – это коллегиальный орган, его решения принимаются путем голосования. В случае, если большинство членов Совета Федерации проголосуют против отстранения Генерального прокурора от должности будет искажен принцип недопустимости оказания влияния на ход уголовного дела, которое может оказать действующий Генеральный прокурор, заинтересованный в закрытии уголовного дела, а не в его объективном расследовании. В то же время, Президент, в соответствии с Конституцией, должен обеспечивать согласованное взаимодействие между органами государственной власти и является гарантом Конституции. Исходя из этих функций, в отсутствии иных правовых механизмов, он обязан самостоятельно обеспечить нормативную основу для отстранения Генерального прокурора от должности, то есть издать соответствующий указ⁴⁰.

Следующее полномочие Конституционного Суда – это дача заключения о соблюдении процедуры выдвижения Государственной Думой обвинения Президенту в государственной измене или ином тяжком преступлении для отрешения его от должности. Исходя из общих принципов неучастия судебной власти в решении политических вопросов (в целях обеспечения незаинтересованности и независимости суда), Конституционный Суд не может быть сам инициатором дачи такого заключения. К слову отметим, что в соответствии со статьей 74 Закона РСФСР от 6 мая 1991 года «О Конституционном Суде РСФСР» Конституционный Суд мог давать отдельные заключения по собственной инициативе. Сейчас же для возбуждения конституционного

⁴⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1999 года № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбужденным в отношении него уголовным делом» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 декабря 1999 года № 51, ст. 6364

судопроизводства необходимо обращение в суд, не смотря на то, что рассматриваемое заключение Конституционного Суда является необходимой стадией отрешения Президента от должности. В соответствии со статьей 107 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» такой запрос направляет Совет Федерации. При этом, как следует из статьи 108 этого ФКЗ, запрос будет допустимым только при наличии уже выдвинутого Государственной Думой обвинения и заключения Верховного суда Российской Федерации о наличии в деяниях Президента признаков преступления⁴¹.

По сравнению с упомянутым нами Законом РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР», которым допускалась право Конституционного Суда проверять действия и решения главы государства на соответствие Конституции, которые могут служить основанием для его отрешения от должности, Конституция Российской Федерации и действующий сейчас ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» такого правомочия Конституционного Суда не предусматривают, ограничивая его лишь полномочием проверять только процедуру выдвижения обвинения Президенту.

Думается, что такое уменьшение роли Конституционного Суда в данном вопросе детерминировано ходом и итогами конституционного кризиса 1993 года, в котором победу одержал Президент. Следует вспомнить, что в тех событиях Конституционный Суд, по сути, занял сторону Верховного Совета, признав указ Президента о поэтапной конституционной реформе не соответствующим Конституции. А так как именно президентский проект лег в основу действующей Конституции, то Президент постарался не только максимально обезопасить себя от возможного отрешения от должности, но и ослабить роль Конституционного Суда в этом процессе. В результате Конституция Российской Федерации 1993 года содержит

⁴¹ Лошкарев И.О. Порядок досрочного прекращения полномочий главы российского государства. // Современное право. - 2019. - № 4. - С. 28 - 33

неоправданно узкий перечень оснований для импичмента – только государственная измена или тяжкое преступление. Никакие иные действия или бездействие Президента (например, хроническое неисполнение им своих конституционных обязанностей, злоупотребление властью, преступления небольшой или средней тяжести, лжесвидетельство и др.) не могут становиться основанием даже для обсуждения вопроса об отрешении его от должности. В то же время, если Президент перестает исполнять свои конституционные обязанности или грубо нарушает принцип разделения властей, присваивая себе чужие полномочия, то должен быть инструмент его конституционно-правовой ответственности. В противном случае глава государства сможет безнаказанно нарушать Конституцию, не опасаясь импичмента, если его нарушения не являются государственной изменой или иным тяжким преступлением.

В современной истории России были безуспешные попытки объявить Президенту импичмент. По действовавшей на тот момент Конституции РСФСР 1978 года Президент мог быть отрешен от должности как за нарушение Конституции и данной им присяги, так и за нарушение текущего законодательства. Первая попытка была в марте 1993 года, но Съезд народных депутатов не смог набрать необходимое количество голосов. На последующем референдуме народ большинством из тех, кто принял в нем участие, оказал доверие Президенту. Вторая попытка произошла в сентябре 1993 года, но в ходе вооруженного противостояния Президент сумел сохранить властные полномочия. Последняя попытка была в 1999 году по новым процедурам, установленным Конституцией 1993 года. Эта попытка провалилась на стадии выдвижения обвинений Президенту, так как ни одно обвинение не набрало необходимого количества голосов депутатов Государственной Думы.

В настоящее время даже Конституционным Судом рассматриваемого заключения должен предшествовать запрос от Совета Федерации, направленный в суд не позднее месячного срока после выдвижения

Государственной Думой обвинения Президенту. Конституционный Суд, получив запрос вместе с текстом обвинения, стенограммой рассмотрения обвинения Государственной Думой и заключением Верховного суда должен дать заключение не позднее десяти дней после регистрации запроса. Само же решение об отрешении Президента принимает Совет Федерации. В обеих палатах Парламента решение считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего количество депутатов Государственной Думой и членов Совета Федерации. При этом, инициатива выдвижения обвинения должна исходить от группы депутатов, численностью не менее ста пятидесяти человек, а перед внесением обвинения на голосование, специальная комиссия, созданная Государственной Думой должна дать свое заключение.

Можем согласиться с тем, что такое усложнение процедуры отрешения Президента от должности направлено на исключение злоупотребления правом и превращения института импичмента в инструмент политической борьбы⁴². Вместе с этим, считаем что во-первых, Конституция закрепляет неоправданно узкий перечень оснований для отрешения Президента, который необходимо расширить, включив в него конституционно-правовые (а не только уголовные) деликты. К ним можно отнести присвоение Президентом чужих властных полномочий и виновное неисполнений принадлежащих ему полномочий. Во-вторых, необходимо наделить Конституционный Суд правомочием давать оценку конституционно-правовых деликтов Президента (оставив оценку признаков преступлений в деяниях Президента Верховному суду).

Исходя из изложенного, считаем, что необходимо расширить перечень оснований для отрешения главы государства от должности и как следствие вернуть Конституционному Суду полномочие по проверке конституционности действий или решений Президента, посредством

⁴² Брежнев О.В. Судебный конституционный контроль при досрочном прекращении полномочий Президента РФ: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. - 2009. № 19. С. 26 - 31

внесения соответствующих поправок в статью 93 и статью 125 Конституции Российской Федерации.

2.2 Полномочия в сфере нормативно-правового регулирования

В соответствии с действующим законодательством Конституционный Суд не является правотворческим органом. Однако, он осуществляет абстрактный и конкретный нормоконтроль, проверяя нормативные правовые акты и договоры на соответствие Конституции Российской Федерации.

Так, Конституционный Суд проверяет на соответствие Конституции нормативные акты, изданные федеральными органами законодательной и исполнительной власти, Президентом, конституции (уставы), а также законы субъектов федерации, принятые по вопросам, не относящимся к исключительной компетенции субъектов федерации. Так же проверяет конституционность договоров, подписанных органами государственной власти внутри страны и международных договоров, подлежащих ратификации Федеральным Собранием. По запросу судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению, а по жалобе граждан, конституционность закона уже примененного в их конкретном деле⁴³. Кроме того, Конституционный Суд осуществляет официальное нормативное толкование норм Конституции Российской Федерации. Рассмотрим эти полномочия подробнее.

В рамках абстрактного последующего судебного контроля Конституционный Суд может проверять конституционность актов Президента, Государственной Думы, Совета Федерации, федерального Правительства, органов государственной власти субъектов федерации, законы, внутригосударственные договоры. В отношении международных

⁴³ Игнатенко В.В. Основные механизмы регулирующего воздействия в правовой системе решений Конституционного Суда Российской Федерации по делам о нормоконтроле. // Журнал конституционного правосудия. - 2019. - № 1. - С. 21 – 27

договоров осуществляется абстрактный предварительный судебный контроль. Как нами уже отмечалось, Конституционный Суд не вправе сам инициировать нормоконтроль, соответственно, необходимо поступление соответствующего запроса. Правом обращения с запросом о проверке на соответствие Конституции вышеназванных актов обладают только Президент, обе палаты федерального Парламента, одна пятая от общего состава парламентариев, Правительство Российской Федерации, Верховный Суд, парламенты и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, ни граждане, ни их объединения, ни органы местного самоуправления не могут обращаться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности еще не примененных, или примененных, но не в их деле нормативных актов и договоров. Такое ограничение круга инициаторов абстрактного нормоконтроля представляется вполне оправданным, так как оно направлено на предотвращение парализации работы Конституционного Суда наплывом подобных запросов идущих ото всех⁴⁴. При этом граждане не лишены права обжаловать законы. Они могут это делать в порядке конкретного нормоконтроля, который будет рассмотрен ниже.

Запрос о конституционности нормативного акта или договора будет допустимым в следующих случаях. Во-первых, если нормативный акт или договор, по мнению заявителя, противоречит Конституции и в этой связи не может быть применен. Во-вторых, если правоприменитель отказывается реализовывать нормативный акт (либо договор), считая его неконституционным, а заявитель полагает его не противоречащим Конституции и подлежащим применению. В-третьих, если по решению межгосударственных органов по защите прав человека положения примененного в отношении граждан правового акта или договора ущемляют их права, что влечет необходимость корректировки этих положений,

⁴⁴ Тарибо Е.В. Поиск оптимального решения при осуществлении конституционного нормоконтроля. // Журнал конституционного правосудия. -2018. - № 1. - С. 17 - 21

устраняющих нарушение прав граждан⁴⁵. При этом, правовой акт субъекта Российской Федерации подлежит проверке в случае, если он принят по вопросу, относящемуся к компетенции Российской Федерации или совместному ведению федерации и ее субъектов. Из этого следует, что обжалование региональных правовых актов, принятых по вопросу исключительной компетенции субъекта Российской Федерации недопустимо⁴⁶.

Рассматривая дело о конституционности нормативного акта или договора в порядке абстрактного нормоконтроля, Конституционный Суд дает оценку содержания правовых норм, формы правового акта либо договора, проверяет процедуру их принятия и опубликования. Также Суд устанавливает насколько этот акт или договор соответствуют Конституции с точки зрения разделения властей, разделения компетенции между государственными органами на федеральном уровне, разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Завершив рассмотрение дела, Конституционный Суд выносит постановление, которым либо признает нормативный акт или договор соответствующими Конституции, либо признает нормативный акт или договор соответствующими Конституции, но в изложенном Судом толковании, либо признает их не соответствующими Конституции. В последнем случае не подлежит применению не только сам акт, признанный неконституционным, но и должны быть отменены иные нормативные правовые акты, принятые на основе неконституционного акта или договора. Исходя из принципа разделения властей, сам Конституционный Суд не может отменить неконституционный акт. Суд только признает его не соответствующим Конституции. Однако, такое признание влечет важные юридические последствия, которые заключаются в том, что

⁴⁵ Кряжков В.А. Конституционный Суд РФ как участник процесса исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. // Государство и право. -2017. - № 5. - С. 21 - 33

⁴⁶ Бондарь Н.С. Судебный нормоконтроль за законами субъектов РФ: соотношение конституционных и административных начал нуждается в уточнении // Государственная власть и местное самоуправление. - 2019. - № 3. - С. 26 - 32

правоприменитель (включая суды) не может руководствоваться таким актом, а орган принявший этот нормативный акт должен отменить его. Если в течение полугода отмена нормативного акта (или его отдельных положений, являющихся неконституционными) не происходит, то уполномоченный на то орган власти выносит протест или обращается в суд с целью признания данного акта недействующим.

В своей деятельности Конституционный Суд реализует рассматриваемое полномочие, вынося разные по своему характеру решения. Так, Конституционный Суд признавал не соответствующими Конституции отдельные положения Регламента Правительства⁴⁷, либо, напротив, соответствующим Конституции, к примеру, региональное законодательство⁴⁸.

Проверка конституционности международных договоров имеет свою специфику, которая заключается в том, что она осуществляется в порядке предварительного судебного контроля. То есть проверке подвергается еще не вступивший в силу договор. Кроме того, не любой договор может быть проверен, а только тот, который подлежит ратификации Парламентом. Какие именно договоры должны ратифицироваться определяется федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации»⁴⁹. По итогам проверки Конституционный Суд выносит решение о признании международного договора соответствующим Конституции, либо не соответствующим Конституции. В первом случае договор направляется в Парламент для его последующей ратификации. Так, в 2012 году Конституционный Суд признал соответствующим Конституции протокол о присоединении России к Всемирной торговой организации, обосновав свое

⁴⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 года № 9-П «По делу о проверке конституционности п. 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 декабря 2006 г. № 50, ст. 5371

⁴⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2018 года № 44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» в связи с запросом Главы Республики Ингушетия» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2018, № 51, ст. 8095

⁴⁹ Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 29, ст. 2757

решение тем, что это присоединение не является ущемлением суверенитета России, так как государство допускает взятые по протоколу обязательства на условиях взаимности⁵⁰. Во втором случае, когда договор признается не соответствующим Конституции, он не может быть ратифицирован, либо утвержден и не может вводиться в действие и применяться.

Наибольший объем дел, которые рассматривает Конституционный Суд, касаются проверки конституционности законов, примененных в конкретных делах граждан. Правом обжаловать законы, нарушающие конституционные права и свободы человека обладают не только граждане, но и их объединения, а также органы публичной власти и должностные лица (к примеру, Уполномоченный по правам человека).

В соответствии со статьей 97 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», обжалованию подлежит не любой закон, а только тот, который, во-первых, нарушает, по мнению заявителя, его конституционные права и свободы, во-вторых, применен в конкретном деле, рассмотрение которого судом уже закончено. Жалоба может быть подана в течение года после вынесения судебного решения. Таким образом, гражданин не может обжаловать неконституционный закон на стадии рассмотрения его дела, а также закон, применяемый не в судебном, а в административном порядке. Однако, в соответствии с пунктом 4 статьи 125 Конституции Конституционный Суд по жалобам граждан проверяет конституционность закона не только примененного, но и подлежащего применению. Налицо противоречие статьи 97 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» норме пункта 4 статьи 125 Конституции.

При этом, первоначальная редакция ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» допускала возможность обжалования закона, подлежащего применению, что несомненно являлось более эффективной

⁵⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2012 года № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 июля 2012 г. № 29, ст. 4169

гарантией защиты прав человека. Ведь если гражданин имеет возможность обжаловать только примененный закон, то на момент рассмотрения дела Конституционным Судом гражданин должен уже исполнить решение, основанное на этом законе. Обжалование же только еще подлежащего применению закона дает возможность проверить его до исполнения решения и тем самым избежать негативных правовых последствий, некоторые из которых могут быть необратимы.

При этом, действующая редакция статьи 101 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» закрепляет, что суды, рассматривающие то или иное дело, могут обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности подлежащего применению ими закона. При этом, после обращения суда общей юрисдикции или арбитражного суда в Конституционный Суд с соответствующим запросом, до вынесения решения Конституционным Судом производство по делу должно быть приостановлено. Таким образом, законодатель сохраняет возможность осуществления конкретного нормоконтроля в отношении еще не примененного, а только подлежащего применению закона, но только если сам суд, рассматривающий дело решит обратиться в Конституционный Суд.

Суды иногда действительно обращаются в Конституционный Суд, как например Кузнецкий районный суд Пензенской области, а орган конституционного контроля на основании поступившего запроса признает неконституционность применяемого закона или его отдельных положений⁵¹. Однако, зачастую суды руководствуются текущем законодательством, не ставя под сомнение его конституционность. Гражданин, считающий применяемый закон противоречащим Конституции, может ходатайствовать об обращении суда в Конституционный Суд, но как правило получает отказ. В этом случае ему остается только ждать применения этого закона, после чего самостоятельно обращаться в Конституционный Суд.

⁵¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2017 года № 36-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ч. 2 ст. 10 ФЗ «О страховых пенсиях» в связи с запросом Кузнецкого районного суда Пензенской области» // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 декабря 2017 г. № 51, ст. 7911

Как показывает практика, обращений в Конституционный Суд по поводу проверки конституционности закона от граждан поступает значительно больше, чем от судов. При этом некоторое количество законодательных положений, обжалуемых гражданами, признается не соответствующими Конституции. К примеру, по жалобе гражданки Т.Н. Шаяшниковой Конституционный Суд признал не соответствующими конституции отдельные нормы статьи 12 ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти»⁵², по жалобе гражданки И.В. Серединой Конституционный Суд признал часть 1 статьи 46 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не соответствующей Конституции⁵³, и другие случаи. Таким образом, если бы эти граждане имели возможность обжаловать применяемые (а не только уже примененные) в их деле законы, а Конституционный суд, соответственно, имел бы полномочие принимать и рассматривать такие жалобы, то удалось бы избежать негативных правовых последствий, связанных с реализацией неконституционных законодательных положений.

В этой связи нами предлагается внести поправку в пункт 2 статьи 97 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» вернув гражданам право обжалования только еще подлежащего применению закона, тем самым, устранив неоправданные ограничения прав граждан на превентивную защиту в Конституционном Суде своих прав и свобод, приведя эту норму в соответствие со статьей 125 Конституции.

Исследование полномочий Конституционного Суда в сфере нормативно-правового регулирования показывает, что наибольший объем дел, рассматриваемых этим судом, касаются проверки конституционности законов. При этом полномочие по проверке именно законов осуществляется

⁵² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 мая 2015 года № 11-П «По делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 12 ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти» в связи с жалобой гражданки Т.Н. Шаяшниковой» // Собрание законодательства Российской Федерации от 15 июня 2015 г. № 24, ст. 3546

⁵³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2018 года № 41-П «По делу о проверке конституционности статьи 46 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки И.В. Серединой» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 ноября 2018 г. № 48, ст. 7490

только в порядке последующего конкретного судебного контроля. Вместе с тем, учитывая то обстоятельство, что законодатель иногда допускает принятие законов, содержащих отдельные положения, не соответствующие Конституции, а правоприменитель выносит на их основе обязательные для исполнения решения, считаем целесообразным наделить Конституционный Суд полномочием по осуществлению предварительного абстрактного нормоконтроля в отношении законов. Такое полномочие у Конституционного суда уже есть, но только в отношении международных договоров России. По этой аналогии, с целью недопущения непосильного увеличения нагрузки на Конституционный Суд, предварительному контролю должны подвергаться не все законы, а только те, в отношении которых будет направлен соответствующий запрос⁵⁴. Субъектами такого запроса могут быть те же субъекты, которые уполномочены инициировать проверку не ратифицированных международных договоров. Расширение полномочий Конституционного Суда в этой части позволит еще на стадии принятия законов сократить количество неконституционных актов, что благоприятно скажется как на состоянии всей правовой системы и уровне правосознания участников правоотношений, так и на гарантиях конституционных прав и свобод граждан.

⁵⁴ Василевич Г.А. Правовая экспертиза законов и их предварительный конституционный контроль как важнейшие составляющие законодательного процесса. // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Часть 1. - М.: Проспект, 2018. - С. 248 - 253

2.3 Иные полномочия Конституционного Суда

Помимо полномочий рассмотренных нами в предыдущих параграфах, Конституционный Суд обладает рядом иных полномочий. Частью из них Конституционный Суд пользовался редко, некоторые из них не реализовывались ни разу, но это не умаляет их важность, что делает необходимым комплексное исследование всех полномочий органа конституционного надзора не вошедших в первые две группы.

В соответствии с пунктом 5.1 статьи 3 ФКЗ от 21 июля 1994 года «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд проверяет конституционность вопросов, выносимых на общегосударственный референдум. Такое полномочие не предусматривалось ранее действовавшим Законом РСФСР «О Конституционном Суде Российской Федерации» и отсутствует в тексте Конституции Российской Федерации. В текст ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» пункт 5.1 был введен в 2014 году⁵⁵. При этом, статья 23 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» закрепляет норму, согласно которой проверка конституционности инициативы референдума перед его назначением должна осуществляться Конституционным Судом⁵⁶.

За все время своего существования Конституционный Суд ни разу не реализовывал рассматриваемое полномочие. В 1993 году Конституционный Суд проверял конституционность постановления Съезда народных депутатов о референдуме, но речь шла о проверке конституционности именно акта органа государственной власти⁵⁷. После принятия в 2004 году ФКЗ «О

⁵⁵ Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. № 9 -ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 июня 2014 г. № 23, ст. 2922

⁵⁶ Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (в ред. от 18 июня 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2004 г. № 27, ст. 2710

⁵⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 1993 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 п. 2 постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 г. «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 г., порядке подведения его итогов и реализации результатов референдума» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 6 мая 1993 г. № 18, ст. 653

референдуме Российской Федерации» и по настоящее время общегосударственные референдумы больше не проводились (последний был 12 декабря 1993 года по поводу принятия Конституции Российской Федерации).

Существующий на данный момент ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» существенно затруднил возможность проведения референдума по инициативе граждан. Закон предусматривает сложную процедуру создания инициативной группы, большое количество подписей граждан в поддержку инициативы референдума (не менее двух миллионов подписей), неоправданно короткие сроки сбора этих подписей. В случае исполнения инициативной группой всех требований закона Президент, в течение десяти дней после получения всех документов, должен обратиться с запросом в Конституционный Суд. Так как за время существования ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» никто не осуществлял действий по инициированию общегосударственного референдума, в Конституционный Суд и не поступало соответствующего запроса.

При этом отметим некоторую неопределенность в законодательных формулировках, касаемых данного вопроса. Статья 23 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» закрепляет, что Конституционный Суд проверяет конституционность инициативы референдума. Пункт 5.1 статьи 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает, что проверке подлежит конституционность вопросов, выносимых на референдум. Вполне очевидно, что проверка инициативы референдума предполагает рассмотрение достаточно широкого круга вопросов, к которым можно отнести как процедурные (все ли процессуальные нормы были соблюдены), так и содержательные (к примеру, может ли данный вопрос быть вынесен на референдум). Проверка конституционности вопросов – более узкое понятие, предполагающее рассмотрение характера и допустимости самих вопросов референдума, не касаясь процедурных аспектов. Таким образом, ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» допускает более широкую трактовку

полномочия Конституционного Суда, чем это предусмотрено ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», ограничивающим это полномочие рамками проверки конституционности только вопросов референдума⁵⁸.

Конституционный Суд, в соответствии со статьей 104 Конституции, обладает правом законодательной инициативы, но только по вопросам своего ведения. Ни Конституция, ни текущее законодательство не содержат перечня вопросов, относящихся к ведению Конституционного Суда по которым он может вносить законопроекты в Государственную Думу, в связи с чем наблюдается неоднозначность и неопределенность этого полномочия. В науке конституционного права нет единого мнения по данному вопросу.

Одни ученые считают, что исходя из характера полномочий Конституционного Суда, предмет его ведения имеет очень широкие границы. Так, будучи органом конституционного контроля, Конституционный Суд должен контролировать неукоснительное соблюдение Конституции и если какой-либо законодательный пробел будет препятствовать реализации Конституции, то Конституционный Суд может внести соответствующий законопроект, направленный на восполнение этого пробела⁵⁹.

Другие, напротив, считают недопустимым наделение Конституционного Суда вообще какими-либо законодательными полномочиями. По мнению этой группы ученых наделение высших судебных органов правом законодательной инициативы не соответствует базовым принципам основ конституционного строя, в частности принципу разделения властей, так как судебная власть при принятии решений должна руководствоваться законами и не может влиять на их содержание. Конституционный Суд – хранитель конституции, он должен проверять конституционность законов, но не может вмешиваться в их принятие. Еще

⁵⁸ Сычев В.Б. Особенности рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации дел о соответствии Конституции России вопроса, предлагаемого на референдум Российской Федерации. // Lex Russica. - 2018. - № 3. - С. 76 - 85

⁵⁹ Карулин И.А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы. // Гражданин. Выборы. Власть. - 2018. - № 1. - С. 40 - 49

один аргумент против права законодательной инициативы Конституционного суда это то, что принятие закона практически всегда носит политический характер. Различные партийные фракции в Государственной Думе представляют неоднородные группы интересов, отражающие программы разных партий. Участие Конституционного Суда в законодательной деятельности (даже в качестве только инициатора законопроектов) таит в себе угрозу вовлечения Конституционного Суда в политические процессы. В то же время Конституционный Суд, для обеспечения объективности и независимости, должен всегда оставаться вне политики. Даже разрешая споры о компетенции, Конституционный Суд не должен принимать политического решения, он только оценивает действия спорящих органов власти с точки зрения права⁶⁰.

Мы не можем согласиться ни с одной из приведенных точек зрения. Чрезмерное расширение круга вопросов, по которым Конституционный Суд имел бы право вносить в Парламент законопроекты, может спровоцировать его попытки принимать участие в нормативно-правовом регулировании всех сфер общественных отношений. Это, вероятнее всего, действительно приведет к его перерождению из беспристрастного арбитра в регулятора социально-политических отношений. Важен и такой аспект: если закон, внесенный в Государственную Думу Конституционным Судом, будет принят, а затем обжалован в этом же Суде, то Конституционный Суд вряд ли согласится с его неконституционностью. Но и полное лишение Конституционного Суда права законодательной инициативы, на наш взгляд, не имеет убедительной аргументации. Наличие права законодательной инициативы у Конституционного Суда не нарушает принципа разделения властей, так как Конституционный Суд только предлагает законопроект, но не вмешивается в процедуру принятия закона. Государственная Дума может отклонить этот законопроект на первом же чтении. Кроме того, в

⁶⁰ Митюков М.А. Конституция РФ 1993 г. и развитие полномочий Конституционного Суда России. // Государственная власть и местное самоуправление. - 2004. - № 6. - С. 36 - 41

законодательном процессе участвуют, помимо Государственной Думы, Совет Федерации и Президент, которые могут ветоировать принятый нижней палатой Парламента закон⁶¹. Стоит учитывать и то обстоятельство, что даже если законопроект внесен Конституционным Судом, в Государственной Думе после первого чтения к законопроекту предлагаются поправки, которые могут существенно скорректировать первоначальный текст законопроекта, в том числе и внося в него неконституционные нормы. В этом случае, если такой закон станет предметом проверки его соответствия Конституции в Конституционном Суде, то Суд вполне может признать эту редакцию закона неконституционной.

Поэтому, думается, что Конституционный Суд все же может обладать правом законодательной инициативы, но только по определенному кругу проблем, которые составляют предмет его ведения. В этой связи ключевым становится вопрос о том, что может относиться к вопросам ведения Конституционного Суда. Не думаем, что к таким вопросам должны относиться все дела, по которым Конституционный Суд уполномочен выносить решения. Иначе это позволит Конституционному Суду вносить законопроекты, затрагивающие конституционные права и свободы человека, компетенцию органов власти и другие вопросы, имеющие конституционно-правовое регулирование, что расширит предмет ведения до безграничного состояния. Тем самым Конституционный Суд может сравняться с другими субъектами права законодательной инициативы, указанными в статье 104 Конституции. Однако, Конституция четко разграничивает эти субъекты на тех, кто вправе вносить законопроекты по любым вопросам (Президент, Совет Федерации и др.) и тех кто может делать это только по предметам их ведения (Конституционный Суд и Верховный Суд).

Исходя из этого, логичным является обозначение вопросов ведения судов пределами компетенции судебной власти, а относительно

⁶¹ Конституционное право России: учебник / Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н. и др.; под ред. Эбзеева Б.С. и др. -8-е изд., перераб. и доп. -М. : Юнити-Дана, 2017. – С. 454

Конституционного Суда – пределами компетенции органа конституционного контроля (вопросы подсудности, подведомственности, задач судопроизводства и др.)⁶². На практике Конституционный Суд достаточно редко пользовался правом законодательной инициативы. Тем не менее, он участвовал в разработке таких законов как ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»⁶³, ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации»⁶⁴.

Следующее полномочие появилось несколько лет назад, но при этом представляется достаточно спорным. Федеральным конституционным законом от 14 декабря 2015 года были внесены изменения в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми Конституционный Суд был наделен полномочием по рассмотрению вопроса о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека вынесенного на основании международного договора Российской Федерации⁶⁵.

Проблемы с реализацией данного полномочия нам видятся в следующем. Во-первых, в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации в случае возникновения противоречия между международным договором Российской Федерации и национальным законодательством приоритет имеют международные договоры. Россия подписала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, которой учрежден Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ)⁶⁶. Все участники этой Конвенции (в том числе и Россия) взяли на себя обязательство исполнять

⁶² Тузов Н.А. Судебная законодательная инициатива: субъекты, основания, объект и проблемы // Российской правосудие. 2006. № 8. С. 10-14

⁶³ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 30 октября 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 января 1997 г. № 1, ст. 1

⁶⁴ Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 15 февраля 1999 г. № 7, ст. 877

⁶⁵ Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 декабря 2015 г. № 51 (часть I) ст. 7229

⁶⁶ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) ETS N 005 // Собрание законодательства Российской Федерации от 08 января 2001 г., № 2. Ст. 163.

решения ЕСПЧ. Даже если государство-участник Конвенции не согласно с решением ЕСПЧ, оно в силу подписанного международного договора не может его не исполнить. Принятый ФКЗ от 14 декабря 2015 года, позволяющий отказаться от исполнения решений ЕСПЧ в иерархии российской правовой системы стоит ниже, чем международные договоры России. То есть, речь идет не о справедливом или не справедливом решении ЕСПЧ, а об обязанности России соблюдать требования подписанной ею Конвенции, обязывающей исполнять решения ЕСПЧ. Принятие национального закона, в отдельных случаях (даже теоретически) освобождающего от этой обязанности вступает в противоречие с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, устанавливающей приоритет норм международного права.

Во-вторых, из текста рассматриваемого полномочия Конституционного Суда не вытекает, что решение межгосударственного органа не может быть исполнено в силу его противоречия Конституции Российской Федерации. Формулировка полномочия вообще не указывает на причину невозможности исполнения решения, к примеру, ЕСПЧ, что позволяет фактически по любому поводу отказываться от исполнения его решений и как следствие от международных обязательств.

В-третьих, введенное полномочие Конституционного Суда противоречит статье 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которой Конституционный Суд решает вопросы исключительно права. Конституционный Суд не может устанавливать и исследовать фактические обстоятельства дела, если это входит в компетенцию других судов или органов. То есть Конституционный Суд не в праве оценивать правомерность решения какого-либо суда или органа, так как оценке подлежит только вопрос права, а не конкретные обстоятельства дела, которые устанавливались другим органом.

В связи с этим считаем пункт 3.2 статьи 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», закрепляющий рассматриваемое полномочие

противоречащим части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации и статье 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и подлежащей исключению из ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В соответствии с частью 3 статьи 100 Конституции, Конституционный Суд может выступать с посланиями палатам Федерального Собрания. Однако, ни статья 125 Конституции, ни статья 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» не предусматривают такого полномочия Конституционного Суда. Лишь в статье 21 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» упоминается, что в заседаниях Конституционного Суда могут приниматься его послания. На практике Конституционный Суд выступал с посланием перед Федеральным Собранием только один раз в марте 1993 года, в котором выразил озабоченность состоянием конституционной законности в России. В 1998 году Государственная Дума предложила Конституционному Суду выступить с посланием Парламенту, однако реакции от Суда не последовало. В 2000 году уже Конституционный Суд собирался направить в Федеральное Собрание свое послание, но оно не состоялось. В настоящее время, так и не сложившийся институт посланий Конституционного Суда заменен регулярным информированием об исполнении решений, вынесенных Конституционным Судом, а также докладами Совета Федерации, основывающимися на статистических данных, предоставляемых Конституционным Судом⁶⁷.

Одним из важнейших полномочий Конституционного суда является дача толкования Конституции Российской Федерации. С учетом специфики и значимости этого полномочия для последующей правоприменительной практики ему будет посвящен специальный параграф в третьей главе.

⁶⁷ Брежнев О.В. Институт послания Конституционного Суда законодательному органу власти: проблемы теории и практики. // Российская юстиция. -2014. - № 9. - С. 42 - 45

3 РЕАЛИЗАЦИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ПОЛНОМОЧИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА

3.1 Рассмотрение дел о толковании Конституции

Как было отмечено в предыдущем параграфе, толкование Конституции является одним из важнейших по правовым последствиям полномочием Конституционного Суда. Само по себе толкование любого нормативного правового акта представляет собой уяснение и разъяснение смысла правовых норм и предписаний, содержащихся в тексте этого акта. Существует несколько видов толкования Конституции.

Так, по субъектам различают обыденное, профессиональное и доктринальное толкование. Обыденное толкование Конституции доступно любому субъекту права, в том числе и гражданам, которые уясняют для себя и разъясняют для других смысл конституционных норм в меру своего понимания. Профессиональное толкование может даваться юристами, осуществляющими свою деятельность в органах прокуратуры, полиции, адвокатуре и т.д. Доктринальное толкование предполагает научный подход и выражается в научных публикациях, комментариях к Конституции и др.

При этом все виды толкования Конституции можно поделить на неофициальное и официальное. Неофициальное толкование (к которому относится, к примеру, обыденное) не является общеобязательным. Гражданин может уяснить то или иное положение Конституции, но он не может навязать его другим людям. То же самое относится и к научным изысканиям либо комментариям к Конституции, являющимися только мнениями ученых, которые могут и не совпадать с другими точками зрения. По этой причине в обоснование своей позиции, к примеру, в суде, ссылка на комментарий к Конституции не является для суда обязательной. Официальное толкование, в отличие от неофициального, уже общеобязательно. Оно в свою очередь подразделяется на казуальное и

нормативное. Казуальное толкование, в процессе правоприменения дают суды общей юрисдикции. К примеру, вынося решение на основе Конституции, суд, применяет ее норму в том смысле и значении, в каком он сам ее понимает. Результат такого толкования, легший в основу судебного решения будет обязателен для того, в отношении кого данное решение вынесено. Однако, такое толкование, во-первых, носит разовый характер, во-вторых, распространяется только на того, кому адресовано судебное решение. Другой суд, по подобному делу толкуя ту же самую норму Конституции, может вынести другое решение (в силу иного понимания конституционной нормы этим судом). Но и это решение будет обязательно не для всех, а только для адресатов решения суда⁶⁸. В отличие от казуального толкования, нормативное, во-первых, распространяется уже на всех субъектов права, во-вторых, не ограничено по времени, то есть является актом многоразового пользования.

Изо всех субъектов права Конституционный Суд является единственным актором, уполномоченным давать официальное нормативное толкование Конституции. Такое исключительное право, принадлежащее только Конституционному Суду, обусловлено особой важностью по правовым последствиям данного вида деятельности. Если неофициальное толкование никого ни к чему не обязывает (поэтому доступное каждому), официальное казуальное толкование является разовым и касается очень узкого круга субъектов, к тому же может быть изменено вышестоящим судом, пересматривающим дело (что является механизмом исправления возможной судебной ошибки), то официальное нормативное толкование обязательно для всех и действует неограниченное время. В этом случае цена ошибки, допущенной судом в результате толкования, будет для общества неприемлемой.

⁶⁸ Корнев В.Н. Толкование и применение конституционных предписаний судами в Российской Федерации: интегративный подход // Государство и право. - 2015. - № 10. - С. 5 - 11

Толкование Конституции, даваемое Конституционным Судом – это, прежде всего, разъяснение смысла конституционной нормы, направленное на единообразное ее понимание. Также немаловажное значение толкование имеет для устранения неопределенности содержания самой нормы Конституции. Следует отметить, что, толкуя Конституцию, Конституционный Суд не может переформулировать или перефразировать конституционную норму. Для изменения содержания Конституции, путем корректировки ее норм, существует отдельная процедура в виде внесения поправок к Конституции, которые уполномочен вносить только Парламент. Также Конституционный суд не вправе и давать какие-либо оценки толкуемой нормы. Даже если норма имеет неудачную формулировку, для Конституционного Суда она является эталоном, который не подлежит никакой критике. Суд лишь раскрывает ее смысл, не ставя под сомнение целесообразность и обоснованность данной нормы.

Не смотря на то, что задача толкования Конституции является обособленным полномочием Конституционного Суда, ключевые аспекты которого отражены в 14 главе ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», фактически разъяснение норм Конституции происходит в контексте рассмотрения иных категорий дел. Разрешая споры о компетенции, проверяя конституционность законов, рассматривая иные дела, Конституционный Суд формулирует правовые позиции, которые, так или иначе, отражают понимание Конституционным Судом глубинного смысла норм Конституции. Что же касается непосредственно полномочия по толкованию Конституции, то здесь существуют строго определенные законодательством правила⁶⁹.

В соответствии с частью 5 статьи 125 Конституции и статьи 105 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» правом направить в Конституционный Суд запрос о толковании Конституции обладают только

⁶⁹ Колесников Е.В. Толкование основных норм Конституционным Судом России: проблема способов толкования // Правовая политика и правовая жизнь. - 2018. - № 1. - С. 33 – 41

Президент, каждая палата Федерального Собрания, Правительство и парламенты субъектов Российской Федерации. Таким образом, во-первых, круг субъектов, обладающих правом направлять такой запрос достаточно узок (в него не входят даже судебные органы), во-вторых, как и при реализации своих полномочий (кроме посланий Федеральному Собранию) Конституционный Суд не может толковать Конституцию по своей инициативе.

Толкование Конституции, которое дает Конституционный Суд, является общеобязательным для всех субъектов права и занимает более высокую позицию в системе актов толкования права и правоприменительных актов, а также имеет определяющее значение для правотворческой деятельности. Не всегда результат толкования Конституции Конституционным Судом в научных кругах и профессиональных сообществах воспринимались однозначно. Бывали случаи, когда выводы, сделанные Конституционным Судом подвергались критике со стороны самих судей Конституционного Суда. К примеру, в 1998 году Конституционный Суд, по запросу Государственной Думы толковал часть 4 статьи 111 Конституции. В соответствии с частью 1 статьи 111 Конституции, Президент, назначая Председателя Правительства должен получить согласие Государственной Думы. Согласно части 4 статьи 111 Конституции, если Государственная Дума трижды отклоняет предложенные Президентом кандидатуры, то Президент распускает Государственную Думу и самостоятельно назначает Председателя Правительства. На практике, когда Президент Ельцин формировал новое Правительство, после отклоненной Государственной Думой первой кандидатуры, Президент внес повторно ту же самую кандидатуру, хотя депутаты Государственной Думы настаивали на том, что Президент должен внести новую кандидатуру. В результате возникли разногласия: Президент и Государственная Дума по-разному понимали часть 4 статьи 111 Конституции. В Конституционный Суд был направлен запрос, рассмотрев который Суд постановил, что президент может

вносить в Государственную Думу одну и ту же кандидатуру на пост Председателя Правительства, тем самым, устранив неопределенность в понимании толкуемой нормы Конституции⁷⁰. Это постановление подверглось резкой критике, как среди некоторых судей Конституционного Суда (написавших особое мнение к этому Постановлению), так и среди ученых-конституционалистов. Тем не менее, состоявшееся толкование окончательно, обязательно для всех и не подлежит ни пересмотру, ни отмене. Поэтому при возникновении повторно такой же ситуации Президент имеет право (но не обязан) все три раза вносить только одну кандидатуру.

В общемировой практике (которая накладывает отпечаток и на деятельность Конституционного Суда) сложилось два основных подхода к интерпретации конституционно-правовой нормы, которые условно можно назвать статическим и динамическим.

Статический подход направлен на максимальное сохранение стабильности правового предписания и заключается в раскрытии базовых постоянных элементов правовой нормы, без каких-либо попыток адаптации нормы к меняющимся условиям жизни. В данном случае преобладает телеологический метод, посредством которого раскрывается воля разработчиков Конституции, которая застыла в правовой норме и будет неизменной все время, пока конституционная норма не отменена или в нее не внесены поправки. Соответственно, при статическом подходе никакая корректировка нормы не допускается, а толкование ограничивается выявлением первоначального смысла нормы.

Динамический подход более гибкий. Суть его заключается в том, чтобы адаптировать (в разумных пределах) норму Конституции к существенно изменившимся реалиям. Известно, что жизнь общества не стоит на месте. Научные открытия, новые технологии, социальный прогресс со временем меняют общественную жизнь в диапазоне от замены ручного труда

⁷⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 года № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, № 2, 1999

автоматизированным (и уходом в небытие многих профессий) до переоценки места человека в обществе и ценности человеческой жизни. Правовое регулирование зачастую отстает от меняющихся общественных отношений, сопровождаемых изменением общественных норм. Особенно заметно отставание норм конституций, так как поправки в основной закон более редкие, чем в текущее законодательство. Такое расхождение между конституционной нормой и изменившимися общественными отношениями может быть преодолено двумя основными путями: внесением поправок к Конституции или интерпретацией ее существующих норм. Однако, в случае адаптации конституционной нормы к сложившимся социальным отношениям, интерпретация нормы будет отдаляться от первоначальной воли авторов Конституции⁷¹.

По нашему мнению ни один из приведенных подходов в чистом виде не может обеспечить эффективность и легитимность конституционно-правового регулирования общественных отношений. В случае применения только статического подхода норма Конституции, постепенно отставая от жизни, будет утрачивать свое регулятивное значение. К примеру, она может провозглашать ценности, которые с течением времени в обществе прекратили существовать, а на их месте появились новые. Если общество заставлять придерживаться старых, отмерших ценностей (что, скорее всего, невозможно), то оно перестанет развиваться и в конечном итоге деградирует. Если же общество насильственно не загонять в рамки старых ценностей, при этом оставив неизменной провозглашающую их конституционную норму, то она перестанет что-либо регулировать, так как утратит своего адресата.

В случае применения только динамического подхода возникает риск отдаления от замысла создателей Конституции до такой степени, в какой первоначальный смысл нормы будет полностью искажен. Из этого следует, что выявленный новый смысл нормы перестанет быть легитимным по

⁷¹ Терехов Е.М. Причины возникновения противоречий в правоинтерпретационной деятельности // Правовое государство. - 2019. - № 1. - С. 68 - 72

сравнению с первоначальным, так как новый смысл предложен не тем органом, который уполномочен принимать Конституцию, либо вносить в нее поправки. Кроме того, чрезмерно возрастет роль органа толкования, который, интерпретируя содержание нормы, будет, через определение ее смысла, навязывать всему обществу свою волю, что является недопустимым.

Как видно из вышеизложенного, толкование Конституции таит в себе большие проблемы и опасности. Их преодоление возможно только на основе комплексного подхода. Практика реализации полномочия Конституционного Суда по толкованию Конституции показывает сбалансированность и разумность его решений, которые, с одной стороны, не искажают первоначальный смысл Конституции, с другой стороны, содержат правовые позиции, согласовывающие конституционные предписания и объективную реальность.

Так, толкуя Конституцию, как нами уже отмечалось, Конституционный Суд не вправе ни переформулировать ее нормы, ни давать им оценок. Как видно из актов толкования, принятых Конституционным Судом, он разъясняет смысл конституционных норм, не меняя их первоначального значения. В то же время, в результате толкования Конституции, появляются новые положения правового характера, являющиеся моделью для дальнейшей законотворческой деятельности. При этом, Конституционный Суд не может подменять собой законодателя⁷².

В своей практической деятельности Конституционный Суд неоднократно толковал различные нормы Конституции, касающиеся самого широкого круга вопросов, снимая неопределенность их конституционно-правового регулирования. Так, в соответствии с частью 2 статьи 137 Конституции в случае изменения наименования субъекта Российской Федерации, новое наименование включается в статью 65 Конституции. Однако из текста Конституции было не ясно, кто и каким правовым актом

⁷² Краснов М.А. Толкования Конституции как ее фактические поправки //Сравнительное конституционное обозрение. - 2016. № 1. С. 77 - 91

может вносить изменения в статью 65 Конституции. Дав толкование Конституции, своим Постановлением Конституционный Суд определил, что эти изменения должны вноситься указом Президента⁷³. В соответствии со статьей 84 Конституции, Президент в определенных случаях может распускать Государственную Думу, но не ясно с какого момента она должна прекращать свою работу. Постановлением № 15-П Конституционный Суд установил, что в случае роспуска Государственной Думы, она должна прекратить свою деятельность со дня назначения новых выборов⁷⁴. Также Конституционный Суд толковал нормы, регулирующие вопросы формирования Правительства, неприкосновенности Президента, выборов в Государственную Думу и др.

Подводя итог параграфу, следует отметить, что толкование Конституции является одним из важнейших полномочий Конституционного Суда, посредством которого преодолевается неопределенность в понимании конституционных предписаний, что является необходимым условием нормального функционирования всей системы органов государственной власти.

⁷³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 декабря 1995 г. № 49, ст. 4868

⁷⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 1999 г. № 15-П «По делу о толковании п. «б» ст. 84, ч. 1, 2 и 4 ст. 99 и ч. 1 ст. 109 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 ноября 1999 г. № 47, ст. 5787

3.2 Рассмотрение дел о конституционности законов

Во второй главе, в контексте полномочий Конституционного Суда в сфере нормативно-правового регулирования, нами затрагивалось полномочие по проверке конституционности законов, затрагивающих права и свободы человека. Исходя из того, что в соответствии со статьей 2 Конституции, человек, его права и свободы – высшая ценность, а согласно статье 18 Конституции эти права и свободы определяют содержание, смысл и применение законов, приоритетной задачей всех органов государственной власти (в том числе и Конституционного Суда) является обеспечение соблюдения и защиты конституционных прав человека. Следовательно, проверка законов на соответствие Конституции, по жалобам на нарушение этими законами конституционных прав, выступает необходимой гарантией функционирования Российской Федерации как правового государства. В этой связи становится необходимым более подробное рассмотрение данного полномочия Конституционного Суда.

Конституция Российской Федерации закрепляет основной каталог прав и свобод человека. В соответствии с частью 1 статьи 15 Конституции, она имеет высшую юридическую силу и прямое действие. Ни один закон не должен противоречить Конституции. Из этого следует, что любое законодательное регулирование прав и свобод личности должно соответствовать конституционно установленным стандартам в сфере конституционно-правового статуса личности. В противном случае, закон (или его отдельное положение) будут неконституционными и не подлежащими применению. Таким образом, через обеспечение верховенства Конституции, защите подлежат и закрепленные в ней права человека.

Если права человека нарушаются правоприменителем, то его действия могут быть обжалованы в административном или судебном порядке. В данном случае речь идет о защите прав человека от неправомерных деяний должностных лиц, что не относится к юрисдикции Конституционного Суда.

Однако, если действия или решения органов власти, нарушающие конституционные права человека основаны на законе, то такие действия уже невозможно оспорить, так как в них не будет властного произвола. Проблема может возникнуть с самим законом, который неоправданно ущемляет права человека, а не с решениями представителей власти, действовавшими строго по этому закону. Здесь вопрос сводится к проверке конституционности законодательного акта, что относится уже к прерогативе Конституционного Суда.

К примеру, в прежней редакции Закона РФ «О государственной тайне»⁷⁵, содержалась норма запрещающая обвиняемому по уголовному делу, связанному с государственной тайной самостоятельно выбирать себе защитника, не имеющего допуска к сведениям, составляющим государственную тайну. На основе этих норм, следователи не допускали к делу выбранных обвиняемыми адвокатов, предлагая им других, имеющих соответствующий допуск. Притом, что действия следователей ущемляли права обвиняемых на выбор того защитника, которому они доверяли, эти действия основывались на законе. Конституционный Суд, проверив положения статей 1 и 21 Закона РФ «О государственной тайне» признал их не соответствующими статье 48 и части 3 статьи 123 Конституции, вследствие чего адвокату теперь не может быть отказано в участии в деле только на основании отсутствия у него допуска к государственной тайне⁷⁶.

Конституционный Суд проверяет конституционность закона либо по жалобам граждан, либо по запросу суда. Сначала рассмотрим первый вариант, то есть рассмотрение дела по жалобе граждан.

Правом обжаловать законы, нарушающие конституционные права и свободы человека обладают как граждане, так и их объединения. При этом,

⁷⁵ Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. от 29 июля 2018 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 38, ст. 1480

⁷⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 1996 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ст. 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 1996 г., № 2

очевидно, что обращаться в Конституционный Суд могут не только граждане России, ни и иностранные граждане, апатриды и бипатриды. Это следует из того, что ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» не уточняет гражданскую принадлежность лиц, имеющих право обжаловать законы. Что касается иностранных граждан и апатридов, то в соответствии с частью 3 статьи 62 Конституции, они пользуются в России теми же правами и несут те же обязанности, что и граждане России, кроме случаев, предусмотренных законом. Относительно бипатридов, часть 2 статьи 62 Конституции устанавливает, что наличие другого гражданства не умаляет прав и свобод, имеющих у гражданина. Следовательно, в отсутствие специально оговоренных законом ограничений на судебную защиту по мотивам гражданства любой человек может подать жалобу в Конституционный Суд.

Однако, согласно статье 97 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», обжалованию подлежит не любой закон, а только тот, который, по мнению заявителя, нарушает его конституционные права и свободы и применен в конкретном деле, рассмотрение которого судом уже закончено. Жалоба может быть подана в течение года после вынесения судебного решения. Таким образом, гражданин не может обжаловать неконституционный закон на стадии рассмотрения его дела, а также закон, применяемый не в судебном, а в административном порядке. Однако, в соответствии с пунктом 4 статьи 125 Конституции Конституционный Суд по жалобам граждан проверяет конституционность закона не только примененного, но и подлежащего применению. Налицо, как нами уже было отмечено во второй главе, противоречие статьи 97 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» норме пункта 4 статьи 125 Конституции.

Если обратиться к Закону «О Конституционном Суде» от 1991 года, то его статья 66 допускала обжалование не только законов, но и правоприменительной практики. Часть 2 статьи 66 этого Закона оговаривала, что судебные постановления могут быть обжалованы в Конституционном

Суде, только в том случае, если они были приняты в соответствии с обыкновением. Часть 3 этой же статьи давала возможность обжаловать правоприменительный акт, принятый в соответствии не с обыкновением, но способный породить обыкновение правоприменительной практики. Полагаем, что такое расширение объектов обжалования (включающих в себя и правоприменительные акты) было вызвано серьезными изменениями всей правовой системы страны и порожденной ими пробельностью права. Ведь многие старые законы уже перестали соответствовать изменившейся концепции прав человека, а новые законы еще не успели принять.

С нормализацией правовой системы и наполнением ее необходимыми законами, такая широта объектов обжалования стала излишней. Поэтому Конституция и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» ограничила их круг только законами (иные акты могут обжаловаться в порядке абстрактного нормоконтроля по запросу органов государственной власти, что нами уже было рассмотрено во втором параграфе второй главы).

При этом, первоначальная редакция ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» допускала возможность обжалования закона, подлежащего применению, что несомненно являлось более эффективной гарантией защиты прав человека. Ведь если гражданин имеет возможность обжаловать только примененный закон, то на момент рассмотрения дела Конституционным Судом гражданин должен уже исполнить решение, основанное на этом законе. Обжалование же только еще подлежащего применению закона дает возможность проверить его до исполнения решения и тем самым избежать негативных правовых последствий.

После того, как Конституционный Суд принимает жалобу от гражданина, он уведомляет об этом суд, применивший обжалуемый закон. Если заявитель выдвигает соответствующее требование, то об обжаловании закона уведомляется орган исполнительной власти, реализующий вынесенное судебное решение, а также суд вышестоящей инстанции (если судебное решение обжалуется), для которого вынесенное решение суда будет

иметь значение для дела. При этом, в соответствии со статьей 98 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», суд вышестоящей инстанции может, но не обязан приостанавливать рассмотрение дела до решения Конституционного Суда. Во время проверки соответствия закона Конституции, существуют пределы этой проверки, являющиеся универсальными для проверки всех нормативных актов (не только законов, но и подзаконных актов), а также внутригосударственных и международных договоров, рассматриваемых по запросам органов государственной власти.

В силу обеспечения принципа разделения властей, Конституционный Суд, по общему правилу, не может оценивать целесообразность принятия закона, иначе это было бы вмешательство в законодательную власть. Однако, если оспариваемый закон ограничивает права и свободы человека, то в ходе сложившейся практики, Конституционный Суд опирается на сформулированные им ранее правовые позиции, оценивая конституционность закона через их призму. Так, часть 3 статьи 55 Конституции устанавливает, что права и свободы человека могут быть ограничены только федеральным законом и только для достижения конституционно значимых целей, указанных в этой статье. В то же время, в целом ряде решений, касаемых различных вопросов, Конституционный Суд выработал правовые позиции, которые в обобщенном виде представляют собой следующие правила.

Во-первых, как было указано, права могут быть ограничены только федеральным парламентом и только путем принятия закона. Во-вторых, ограничения не могут быть бесцельными. Любое ограничение должно преследовать конкретную конституционно значимую цель, закрепленную частью 3 статьи 55 Конституции, в отсутствие которой ограничение прав будет неконституционным. В-третьих, любое ограничение должно быть соразмерно достигаемой цели и не может быть чрезмерным. Если цель может быть достигнута другими способами, то ограничение прав, будучи избыточным, становится недопустимым. То есть, ограничение прав человека

является самой крайней и неизбежной мерой, без которой уже невозможно обойтись. В-четвертых, в силу части 4 статьи 15 Конституции, при установлении ограничения прав необходимо придерживаться международных стандартов в области прав человека. В-пятых, некоторые права являются абсолютными и не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах (право на судебную защиту, право на адвоката, право определения своей национальности и др.).

Таким образом, проверка конституционности закона, ограничивающего права и свободы человека, не должна ограничиваться установлением соответствия законодательных норм положениям Конституции, а включает в себя оценку необходимости ограничений и их соразмерности достигаемой конституционно значимой цели.

Проверив конституционность закона, Конституционный Суд выносит постановление о соответствии в буквальном смысле, либо соответствии, но в истолковании Конституционным Судом, либо не соответствии закона Конституции. В последнем случае закон (или его отдельная норма) не подлежат применению. Однако, Конституционный Суд не может отменить данный закон. Это должен сделать исключительно Парламент, путем принятия закона, отменяющего неконституционный закон, либо вносящий в него поправки, приводящие неконституционные законодательные нормы в соответствие с Конституцией⁷⁷.

Второй вариант принятия к рассмотрению Конституционным Судом дела о конституционности закона – это поступление запроса от судов. Согласно статье 101 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» суды, рассматривающие то или иное дело, могут обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности подлежащего применению ими закона. При этом, после обращения суда общей юрисдикции или арбитражного суда в Конституционный Суд с

⁷⁷ Алиев Т.Т. Определение Конституционного Суда РФ как основание пересмотра гражданских дел по новым обстоятельствам // Современное право. -2017. № 1. С. 48 - 50

соответствующим запросом, до принятия решения Конституционным Судом производство по делу должно быть приостановлено. Таким образом, законодатель сохраняет возможность осуществления конкретного нормоконтроля в отношении еще не примененного, а только подлежащего применению закона, но только если сам суд, рассматривающий дело решит обратиться в Конституционный Суд. При этом, как следует из Постановления Пленума Верховного Суда, суд может непосредственно применять Конституцию в случае когда, а) норма Конституции не нуждается в дополнительной законодательной регламентации; б) когда Конституционный Суд выявит пробел в правовом регулировании или если этот пробел образуется в результате признания Конституционным Судом неконституционности закона. В случае возникновения неопределенности по поводу конституционности закона, суду любой инстанции на любой стадии рассмотрения дела надлежит обращаться в Конституционный Суд⁷⁸.

Как мы указывали ранее, суды иногда действительно обращаются в Конституционный Суд, однако, чаще они руководствуются текущим законодательством, не ставя под сомнение его конституционность. Гражданин, считающий применяемый закон противоречащим Конституции, может ходатайствовать об обращении суда в Конституционный Суд, но окончательное решение остается за судом, рассматривающим дело. В случае отклонения судом данного ходатайства гражданин может дожидаться применения судом этого закона, после чего самостоятельно жаловаться в Конституционный Суд.

Если в суде подлежит применению закон, неоправданно либо несоразмерно ограничивающий права человека, но при этом не противоречащий буквенному смыслу Конституции, то остается неясной перспектива применения этого закона. С одной стороны, суд не усматривает явных нарушений законом конституционных прав и свобод граждан и не

⁷⁸ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (в ред. от 3 марта 2015 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 1996 г., № 2, с. 1

видит оснований для обращения с запросом в Конституционный Суд, ведь законодатель, согласно части 3 статьи 55 Конституции уполномочен ограничивать права человека. С другой стороны, как отмечают некоторые авторы, суд должен учитывать правовые позиции Конституционного Суда⁷⁹, среди которых существуют позиции, выявляющие не только букву, но и дух Конституции, в частности правовые позиции, приведенные нами выше относительно допустимости ограничения прав человека.

Практика рассмотрения Конституционным Судом дел о проверке конституционности законов показывает, что в отличие от судебных запросов, количество обращений граждан по этому вопросу очень велико. При этом полномочие по проверке именно законов осуществляется в порядке последующего конкретного нормоконтроля. Однако, исходя из того, что законодатель иногда допускает принятие законов, содержащих нормы, не соответствующие Конституции, а суды общей юрисдикции выносят на их основе обязательные для исполнения решения, полагаем, что будет целесообразным наделить Конституционный Суд полномочием по осуществлению предварительного абстрактного нормоконтроля в отношении законов, по аналогии с не ратифицированными международными договорами Российской Федерации. Расширение полномочий Конституционного Суда в этой части позволит еще на стадии принятия законов сократить количество явно неконституционных законов и не допустить принятия на их основе решений, умаляющих конституционные права и свободы граждан.

⁷⁹ Богомолов А.Б. Применение судами общей юрисдикции правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Российское правосудие - 2010. - № 1. С. 61 - 66

3.3 Рассмотрение дел по спорам о компетенции

Демократический, правовой характер государства возможен только на основе разделения властей на ветви, с четко определенным Конституцией кругом полномочий для каждой из них. Одним из важнейших условий обеспечения системы разделения властей и сохранения баланса властных полномочий между ветвями власти является наличие механизма разрешения в правовом поле споров о компетенции между различными органами государственной власти. Только так может поддерживаться конституционная законность. Ведь ни одна ветвь власти не подчинена другой и не возвышается над ней. Если, к примеру, исполнительная власть присваивает себе некоторые полномочия законодательной, или органы государственной власти субъектов федерации берут на себя решение вопросов, находящихся в исключительно федеральной компетенции, то должен быть регулятор властеотношений, возвращающий орган, вышедший за рамки своей компетенции в правовое поле. Следовательно, необходим независимый арбитр, следящий за соблюдением всеми конституционных предписаний (в том числе и касающихся границ властных полномочий).

На первый взгляд таким арбитром может выступать Президент Российской Федерации, так как Конституция наделяет его функциями обеспечения согласованного взаимодействия органов государственной власти и непосредственно гаранта Конституции. Действительно, как гарант Конституции, Президент должен пресекать любые попытки нарушения ее норм, определяющих компетенцию каждой ветви власти. Кроме того, в случае споров о компетенции, он вправе осуществлять согласительные процедуры, с целью урегулирования возникших споров. Однако, Президент, помимо названных функций, обладает широким кругом иных функций и полномочий, реализуя которые он сам вовлекается в принятие политических решений. Формально Президент не входит ни в одну из ветвей власти, но по объему своих полномочий, он ближе всего к исполнительной. К примеру,

Президент назначает и отправляет в отставку федеральных министров, непосредственно руководит силовыми министерствами и федеральными службами, может председательствовать на заседаниях Правительства, отменять акты Правительства и др. Имея такую тесную связь с исполнительной ветвью власти, Президенту будет весьма сложно оставаться объективным арбитром в случае конфликта между Правительством и Парламентом. Кроме того, Президент может быть сам участником спора о компетенции. В первом параграфе второй главы мы приводили в качестве примера ситуацию, когда в апреле 1999 года Президент своим указом отстранил от должности Генерального прокурора в связи с возбуждением против него уголовного дела. При этом, что, Совет Федерации, имеющий конституционное полномочие по назначению и освобождению от должности Генерального прокурора посчитал, что и полномочие отстранять его должно принадлежать не Президенту, а Совету Федерации, на основании чего обратился в Конституционный Суд с соответствующим ходатайством.

Учитывая вышеназванные проблемы, становится очевидным, что органом, разрешающим споры о компетенции должен быть тот орган власти, который не наделен полномочиями политического характера и не вовлечен в принятие политических решений. В третьем параграфе первой главы, исследуя место Конституционного Суда в системе органов государственной власти, мы пришли к выводу о том, что именно этот суд является таким органом. Следовательно, наделение Конституционного Суда полномочием по разрешению споров о компетенции между органами государственной власти является не случайным, а обусловлено серьезными объективными причинами.

В первом параграфе второй главы нами указывалось, что Конституционный Суд рассматривает не любые споры и между не любыми органами власти. В соответствии со статьей 125 Конституции рассмотрению Конституционным Судом подлежат, во-первых, споры только о компетенции, во-вторых, споры, возникающие между федеральными

органами власти, или между федеральными и органами власти субъектов федерации, или споры между высшими органами государственной власти самих субъектов Российской Федерации.

По сравнению с законодательством, действовавшим до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, рассматриваемое полномочие Конституционного Суда стало более широким. Если раньше Конституционный Суд рассматривал споры о компетенции между федеральными органами власти и между федеральными органами и органами власти субъектов федерации, то сейчас возможно рассмотрение споров и между высшими органами государственной власти субъектов федерации между собой. Полагаем, что такое расширение компетенции Конституционного Суда избыточно, по следующим основаниям.

Согласно ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» оспариванию подлежит только конституционное полномочие, то есть то, которое закреплено за органом государственной власти текстом Конституции Российской Федерации. Статьей 1 Конституции закрепляется федеративное устройство российского государства. В соответствии с частью 2 статьи 11 Конституции государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют органы власти, которые образуются самими субъектами федерации. Статьи 71, 72 и 73 Конституции разграничивают полномочия между Российской Федерацией и ее субъектами, не конкретизируя какие именно по функциональному назначению органы государственной власти обладают полномочиями, принадлежащими только Российской Федерации, осуществляемыми Российской Федерацией и ее субъектами совместно, либо находящимися исключительно в ведении субъектов Российской Федерации. То есть, Конституция Российской Федерации не содержит указаний о том, какие конкретно полномочия должны принадлежать губернатору, а какие законодательному органу субъекта федерации.

Вопросы, отнесенные к компетенции субъектов федерации, находят закрепление в конституциях или уставах этих субъектов. При этом,

конституции или уставы субъектов федерации не только закрепляют полномочия самих субъектов федерации, но и устанавливают, какие именно органы власти в этих субъектах обладают теми или иными полномочиями. Таким образом, разделение властных полномочий внутри каждого субъекта Российской Федерации осуществляется на уровне Конституции (Устава) этого субъекта федерации. Отметим, что федеральный законодатель устанавливает общие принципы организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (к примеру, исполнительная власть субъекта федерации не может быть наделена законодательными полномочиями), но конкретное содержание и объем полномочий каждого высшего органа власти субъекта федерации определяется не Российской Федерацией, а ее субъектами самостоятельно.

Каждый субъект Российской Федерации вправе учреждать собственный Конституционный или Уставной суд, к компетенции которого относится не только проверка законов субъекта федерации на соответствие Конституции или Уставу субъекта федерации, но и разрешение споров о компетенции между органами государственной власти этого субъекта федерации. Таким образом, возникающий спор о компетенции, возникающий у органов государственной власти субъектов федерации между собой, должен разрешаться на основе конституций (уставов) субъектов федерации конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации.

Если органы государственной власти субъектов Российской Федерации покушаются на полномочия федеральных органов власти, то такой спор о компетенции, безусловно, должен решаться Конституционным Судом Российской Федерации. Но если спор возник на уровне только субъекта федерации, при том, что Конституция Российской Федерации не распределяет конкретные властные полномочия между органами власти субъектов федерации, то разрешение этого спора должно быть подсудно конституционным (уставными) судами субъектов Российской Федерации.

Иное противоречило бы принципам федерализма, закрепленным статьей 5 и главой 3 Конституции Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, считаем пункт в) части 3 статьи 125 Конституции, закрепляющий право Конституционного Суда разрешать споры о компетенции между государственными органами субъектов Российской Федерации, подлежащим исключению из текста Конституции.

Право на обращение в Конституционный Суд с ходатайством о разрешении спора о компетенции принадлежит любому спорящему органу власти. Соответственно, если орган власти не вовлечен в этот спор, то он не может обращаться в Конституционный Суд с данным вопросом. Исключение составляет Президент, который исходя из смысла статьи 85 Конституции, пытался устранить появившиеся разногласия, посредством согласительных процедур, но не достиг успеха. Статья 93 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» закрепляет критерии допустимости ходатайства, в числе которых отметим следующие.

Оспариваемое полномочие должно быть конституционным, то есть имеющим закрепление непосредственно в тексте Конституции, а не только в текущем законодательстве. Спор о компетенции не должен затрагивать вопрос подсудности или подведомственности дела суду. Также образовавшиеся разногласия не могут быть устранены иным способом.

Орган государственной власти, полагаящий, что издание нормативного правового акта, или уклонение от его издания, либо принятие того или иного решения другого органа власти вступит в противоречие с Конституцией, разграничивающей конституционные полномочия органов государственной власти и направляющий в Конституционный Суд соответствующее ходатайство, должен предварительно письменно уведомить орган власти, нарушающий конституционную компетенцию о неконституционности издаваемого акта либо принимаемого решения. Орган-заявитель может сначала обратиться к Президенту для проведения согласительных процедур. В этом случае рассмотрение дела в

Конституционном Суде будет возможным не ранее, чем через месяц, который дается Президенту для урегулирования спора.

Рассматривая споры о компетенции между органами государственной власти, Конституционный Суд не вправе выходить за рамки конституционных норм, устанавливающих разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также компетенцию высших органов власти субъектов федерации.

Если Конституционный Суд придет к выводу о том, что тот или иной орган государственной власти вышел за рамки своей компетенции, то принятые этим органом правовые акты по данному вопросу должны утратить юридическую силу. Вполне очевидно, что данное обстоятельство может повлечь правовой пробел в регулировании определенной сферы общественных отношений, который должен быть восполнен тем органом, чьи полномочия были неконституционно присвоены органом, вышедшим за рамки своей компетенции⁸⁰.

Наиболее серьезную проблему представляет принятое неуполномоченным на то органом власти решение, которое уже повлекло правовые последствия. Ведь возникновение спора о компетенции влечет согласительные процедуры и рассмотрение дела в Конституционном Суде, которые занимают определенное время. Пока разрешается спор о компетенции жизнь в стране не может остановиться и на основе принятого решения будут совершены уже другие действия. Если Конституционный Суд установит, что решение было принято уполномоченным органом, то все последующие действия на основе этого решения будут легитимными. Но если Конституционный Суд установит, что орган, принимавший решение не имел конституционного полномочия на это, то и последующие действия, вытекающие из этого решения, становятся неправомерными. Отсюда следует

⁸⁰ Астафичев П.А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: реализация конституционного принципа разделения властей на федеральном уровне публичной власти // Современное общество и право. -2012. № 3. С. 111 - 121

повышенная важность вопроса обратной силы постановлений Конституционного Суда по спорам о компетенции.

Распространение действия постановления Конституционного Суда на правоотношения, возникшие до его принятия, могут иметь негативные последствия либо быть просто неисполнимы, так как действия, совершенные на основе решения неуполномоченного органа власти могут быть необратимыми. Поэтому, постановления Конституционного Суда в этой сфере должны быть направлены, прежде всего, на недопущение превышения конституционных полномочий (или неправомерного уклонения от них) в будущем.

В то же время, если нелегитимность изданного акта или принятого решения наносит неприемлемый ущерб конституционной законности и сложившимся на ее основе конституционно-правовым отношениям, то обратная сила постановлений Конституционного Суда будет оправданной. По этой причине ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» предоставляет Конституционному Суду дискреционные полномочия в этом вопросе, закрепляя статьей 95 положение о том, что в случае признания издания акта не относящимся к компетенции издавшего его органа, этот акт утрачивает силу с того дня, который укажет Конституционный Суд в своем решении.

В заключение параграфа отметим, что споры о компетенции между органами государственной власти зачастую носят, как указывает Н.А. Чертова, не только конституционно-правовой, но и политический характер⁸¹. По этой причине для сохранения объективности и непредвзятости Конституционного Суда, рассматривающего данные споры, совершенно недопустимо какое-либо вовлечение этого органа конституционного контроля в политические конфликты, что обуславливает закрепление за

⁸¹ Чертова Н.А. Конституционный Суд как сторона конституционного конфликта: причины вовлечения в конфликтное взаимодействие // Государственная власть и местное самоуправление. -2017. № 1. С. 44 - 48

Конституционным Судом таких полномочий, которые не позволяют ему быть активным участником принятия политических решений.

Заключение

Завершая исследование, мы можем сделать следующие выводы и предложения.

Анализ полномочий Конституционного Суда показал, что в целом они разумны и сбалансированы. Однако, содержание и характер некоторых из них, по нашему мнению, нуждаются в корректировке.

Так, Федеральным конституционным законом от 14 декабря 2015 года были внесены изменения в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми Конституционный Суд был наделен полномочием по рассмотрению вопроса о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека вынесенного на основании международного договора Российской Федерации.

В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации в случае возникновения противоречия между международным договором Российской Федерации и национальным законодательством приоритет имеют международные договоры. Россия подписала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, которой учрежден Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). Все участники этой Конвенции (в том числе и Россия) взяли на себя обязательство исполнять решения ЕСПЧ. Даже если государство-участник Конвенции не согласно с решением ЕСПЧ, оно в силу подписанного международного договора не может его не исполнить. Принятый ФКЗ от 14 декабря 2015 года, позволяющий отказаться от исполнения решений ЕСПЧ в иерархии российской правовой системы стоит ниже, чем международные договоры России. То есть, речь идет не о справедливом или не справедливом решении ЕСПЧ, а об обязанности России соблюдать требования подписанной ею Конвенции, обязывающей исполнять решения ЕСПЧ.

Также, из текста рассматриваемого полномочия Конституционного Суда не вытекает, что решение межгосударственного органа не может быть

исполнено в силу его противоречия Конституции Российской Федерации. Формулировка полномочия вообще не указывает на причину невозможности исполнения решения, к примеру, ЕСПЧ, что позволяет фактически по любому поводу отказываться от исполнения его решений и как следствие от международных обязательств.

Кроме того, введенное полномочие Конституционного Суда противоречит статье 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которой Конституционный Суд решает вопросы исключительно права. Конституционный Суд не может устанавливать и исследовать фактические обстоятельства дела, если это входит в компетенцию других судов или органов. То есть Конституционный Суд не в праве оценивать правомерность решения какого-либо суда или органа, так как оценке подлежит только вопрос права, а не конкретные обстоятельства дела, которые устанавливались другим органом.

В связи с этим считаем пункт 3.2 статьи 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», закрепляющий рассматриваемое полномочие противоречащим части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации и статье 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и подлежащей исключению из ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Часть 7 статьи 125 Конституции закрепляет полномочие Конституционного Суда давать заключение о соблюдении процедуры выдвижения обвинения Президента для отрешения его от должности. Полагаем, что роль Конституционного Суда в этом вопросе неоправданно сужена. Думается, что необходимо, во-первых расширить перечень оснований для отрешения Президента, включив в него конституционно-правовые (а не только уголовные) деликты, во-вторых, наделить Конституционный Суд правомочием давать оценку конституционно-правовых деликтов Президента (оставив оценку признаков преступлений в деяниях Президента Верховному Суду). Таким образом, считаем возможным

вернуть Конституционному Суду существовавшее ранее полномочие по проверке конституционности действий или решений Президента, посредством внесения соответствующих поправок в статью 93 и статью 125 Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьями 97 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», обжалованию со стороны граждан подлежит только тот закон, который применен в конкретном деле, рассмотрение которого судом уже закончено. Однако, в соответствии с пунктом 4 статьи 125 Конституции, Конституционный Суд по жалобам граждан проверяет конституционность закона не только примененного, но и подлежащего применению. Налицо противоречие статьи 97 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» норме пункта 4 статьи 125 Конституции. При этом, первоначальная редакция ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» допускала возможность обжалования гражданами закона, подлежащего применению, что, несомненно, являлось более эффективной гарантией защиты прав человека.

В этой связи нами предлагается внести поправку в пункт 2 статьи 97 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» вернув гражданам право обжалования только еще подлежащего применению закона, тем самым приведя эту норму в соответствие со статьей 125 Конституции.

Исследование полномочий Конституционного Суда в сфере нормативно-правового регулирования показало, что полномочие по проверке конституционности законов осуществляется только в порядке последующего судебного контроля. Вместе с тем, учитывая то обстоятельство, что законодатель иногда допускает принятие законов, содержащих отдельные положения, не соответствующие Конституции, а правоприменитель выносит на их основе обязательные для исполнения решения, считаем целесообразным наделить Конституционный Суд полномочием по осуществлению предварительного абстрактного нормоконтроля в отношении законов (по аналогии с полномочием по проверке международных

договоров). С целью недопущения непосильного увеличения нагрузки на Конституционный Суд, предварительному контролю должны подвергаться не все законы, а только те, в отношении которых будет направлен соответствующий запрос от тех же субъектов, которые уполномочены инициировать проверку не ратифицированных международных договоров. Расширение полномочий Конституционного Суда в этой части позволит еще на стадии принятия законов сократить количество неконституционных актов, что благоприятно скажется как на состоянии всей правовой системы и уровне правосознания участников правоотношений, так и на гарантиях конституционных прав и свобод граждан.

В соответствии с частью 2 статьи 125 Конституции, Конституционный Суд рассматривает споры о компетенции не только между федеральными органами и органами власти субъектов федерации, но и между высшими органами государственной власти субъектов федерации.

Однако, согласно ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» оспариванию подлежит только конституционное полномочие, то есть то, которое закреплено за органом государственной власти текстом Конституции Российской Федерации. Статьей 1 Конституции закрепляется федеративное устройство российского государства, а статьи 71, 72 и 73 Конституции разграничивают полномочия между Российской Федерацией и ее субъектами, не конкретизируя какие именно по функциональному назначению органы государственной власти обладают полномочиями, принадлежащими только Российской Федерации, осуществляемыми Российской Федерацией и ее субъектами совместно, либо находящимися исключительно в ведении субъектов Российской Федерации. То есть, Конституция Российской Федерации не содержит указаний на то, какие конкретно полномочия должны принадлежать конкретному органу власти субъекта федерации. Полномочия, отнесенные к ведению субъектов федерации и конкретные органы их осуществляющие, находят закрепление в конституциях или уставах этих субъектов. Таким образом, разделение

властных полномочий внутри каждого субъекта Российской Федерации осуществляется на уровне конституций (уставов) самих субъектов федерации.

Каждый субъект Российской Федерации вправе учреждать собственный Конституционный или Уставной суд, к компетенции которого относится не только проверка законов субъекта федерации на соответствие Конституции или Уставу субъекта федерации, но и разрешение споров о компетенции между органами государственной власти этого субъекта федерации. Таким образом, спор о компетенции, возникающий у органов государственной власти субъектов федерации между собой, должен разрешаться на основе конституций (уставов) субъектов федерации конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. При этом, спор о компетенции с федеральным органом власти должен решаться Конституционным Судом Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, считаем пункт в) части 3 статьи 125 Конституции, закрепляющий право Конституционного Суда разрешать споры о компетенции между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации, подлежащим исключению из текста Конституции, как не соответствующий принципам федерализма, закрепленным статьей 5 и главой 3 Конституции Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) ETS N 005 // Собрание законодательства РФ от 08.01.2001 г., № 2. Ст. 163.

2. Конституция Российской Федерации (с поправками, внесенными Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

3. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 29 июля 2018 г.) // Собрание Законодательства Российской Федерации от 25 июля 1994 г., № 13, ст. 1447

4. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 30 октября 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 января 1997 г. № 1, ст. 1

5. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (в ред. от 18 июня 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2004 г. № 27, ст. 2710

6. Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. № 9 -ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 июня 2014 г. № 23, ст. 2922

7. Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 декабря 2015 г. № 51 (часть I) ст. 7229

8. Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. от 29 июля 2018 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 38, ст. 1480

9. Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 29, ст. 2757

10. Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 15 февраля 1999 г. № 7, ст. 877

11. Закон СССР от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1989, № 29, ст. 572

12. Закон РСФСР от 6 мая 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета Российской Федерации, 9 мая 1991, № 19, ст. 621

13. Закон РСФСР от 12 июля 1991 г. № 1598-1 «О Конституционном Суде РСФСР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1991, № 30, ст. 1017

14. Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г. № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 11 октября 1993, № 41, ст. 3921

15. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 1993 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 п. 2 постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 г. «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 г., порядке подведения его итогов и реализации результатов референдума» // Ведомости

Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 6 мая 1993 г. № 18, ст. 653

16. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 3-2 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 1994, № 6

17. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 3-П по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой // Собрание Законодательства Российской Федерации, 1995, № 18, ст. 1708

18. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1995, № 45, ст. 4408

19. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 декабря 1995 г. № 49, ст. 4868

20. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 1996 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ст. 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 1996 г., № 2

21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1996 г. № 19-П по делу о проверке конституционности статьи 418 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросом Каратузского районного суда Красноярского края // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1996, № 50, ст. 5679

22. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 года № 28-П «По делу о толковании положений части 4

статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, № 2, 1999

23. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1998, № 25, ст. 3004

24. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 1999 г. № 15-П «По делу о толковании п. «б» ст. 84, ч. 1, 2 и 4 ст. 99 и ч. 1 ст. 109 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 ноября 1999 г. № 47, ст. 5787

25. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1999 года № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбужденным в отношении него уголовным делом» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 декабря 1999 года № 51, ст. 6364

26. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 года № 9-П «По делу о проверке конституционности п. 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 декабря 2006 г. № 50, ст. 5371

27. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 января 2008 г. № 2-П по делу о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2008, № 6, ст. 540

28. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 19-П по делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 3, пункта 1 статьи 8 и пункта 1 статьи 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 19, 21 и 22 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки А.В. Матюшенко // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2011, № 31, ст. 4809

29. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2012 года № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 июля 2012 г. № 29, ст. 4169

30. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 2015 года № 4-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 4 ст. 25.10 ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», пп. 13 п. 1 ст. 7 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и п. 2 ст. 11 ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 23 марта 2015, № 12, ст. 1801

31. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 мая 2015 года № 11-П «По делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 12 ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти» в связи с жалобой гражданки Т.Н. Шаяшниковой» //

Собрание законодательства Российской Федерации от 15 июня 2015 г. № 24, ст. 3546

32. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2017 года № 36-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ч. 2 ст. 10 ФЗ «О страховых пенсиях» в связи с запросом Кузнецкого районного суда Пензенской области» // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 декабря 2017 г. № 51, ст. 7911

33. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2018 года № 41-П «По делу о проверке конституционности статьи 46 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки И.В. Серегиной» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 ноября 2018 г. № 48, ст. 7490

34. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2018 года № 44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» в связи с запросом Главы Республики Ингушетия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018, № 51, ст. 8095

35. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (в ред. от 3 марта 2015 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 1996 г., № 2, с. 1

Научная и учебная литература

36. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник, - 12-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, Инфра-М, 2017. - 768 с.

37. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. Монография -2-е изд., перераб. -М.: Норма: Инфра-М, 2016. - 528 с.

38. Конституционное право России: учебник / Б.С. Эбзеев, Е.Н. Хазов, В.Н. Белоновский и др.; под ред. Б. С. Эбзеева и др. -8-е изд., перераб. и доп. -М.: Юнити-Дана 2017. - 672 с.

39. Клеандров М.И. Правовая организация механизма правосудия Российской Федерации: проблемы совершенствования: монография / Институт государства и права Российской академии наук. - М.: Норма: Инфра-М, 2019. -288 с.

40. Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавриата / Будаев А.М., Васильев С.А., Дорошенко Е.Н. и др.; отв. ред. М.А. Митюков, В.В. Комарова; Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина. -2-е изд., пересмотр. и доп. -М.: Норма: Инфра-М, 2019. -352 с.

41. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. и др.; отв. ред. Андриченко Л.В., Постников А.Е.; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. - Науч. изд. -М.: Инфра-М, 2016. - 237 с.

42. Оськина И.Ю., Лупу А.А. История государства и права зарубежных стран: учебное пособие / Русайнс, 2018. - 284 с.

43. Тарибо Е.В. Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта: монография / - М.: Норма, 2018. - 256 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

44. Алексеев И.А. Значение конституционного и судебного контроля в правовом механизме Российского государства // История государства и права. - 2018. - № 2. - С. 45 - 51

45. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие / -3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: Инфра-М, 2018. - 560 с.

46. Антонов А.В. Предварительный нормоконтроль законов в Конституционном совете Франции: некоторые процедурные вопросы // Журнал конституционного правосудия. -2018. - № 3. - С. 17 – 25

47. Алиев Т.Т. Определение Конституционного Суда РФ как основание пересмотра гражданских дел по новым обстоятельствам // Современное право. -2017. № 1. С. 48 - 50

48. Астафичев П.А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: реализация конституционного принципа разделения властей на федеральном уровне публичной власти // Современное общество и право. -2012. № 3. С. 111 - 121

49. Бондарь Н.С. Судебный нормоконтроль за законами субъектов РФ: соотношение конституционных и административных начал нуждается в уточнении // Государственная власть и местное самоуправление. -2019. - № 3. - С. 26 - 32

50. Брежнев О.В. Обязательный судебный конституционный контроль в России: проблемы теории и практики // Актуальные проблемы российского права. - 2019. - № 3. - С. 67 – 74

51. Боженко А.М. Конституционный Суд Российской Федерации - судебный орган конституционного контроля // «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2018. - № 2. - С. 57

52. Брежнев О.В. Судебный конституционный контроль при досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. - 2009. № 19. С. 26 - 31

53. Брежнев О.В. Институт послания Конституционного Суда законодательному органу власти: проблемы теории и практики. // Российская юстиция. -2014. - № 9. - С. 42 - 45

54. Богомолов А.Б. Применение судами общей юрисдикции правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Российское правосудие 2010. № 1. С. 61 - 66

55. Василевич Г.А. Правовая экспертиза законов и их предварительный конституционный контроль как важнейшие составляющие законодательного процесса. // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Часть 1. - М.: Проспект, 2018. - С. 248 - 253

56. Григорьев К. Е. Реализация полномочий Конституционного Суда Российской Федерации: теория и практика // Вестник Воронежского государственного университета: Серия «Право». -2016. № 3. С. 92 - 104

57. Гребнев Р.Д. К вопросу о судебном правотворчестве в контексте судоустройства Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. - 2019. -№ 4. - С. 3 – 7

58. Игнатенко В.В. Основные механизмы регулирующего воздействия в правовой системе решений Конституционного Суда Российской Федерации по делам о нормоконтроле. // Журнал конституционного правосудия. - 2019. - № 1. - С. 21 – 27

59. Кокотова М.А. Участие Конституционного Суда РФ в исполнении решений Европейского Суда по правам человека: последние законодательные изменения // Российская юстиция. -2016. № 11. С. 64 - 67

60. Колесников Е.В. Проблемы исполнения решений Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. -2017. № 1. С. 55 - 58

61. Колесников Е.В. Толкование основных норм Конституционным Судом России: проблема способов толкования // Правовая политика и правовая жизнь. - 2018. - № 1. - С. 33 – 41

62. Краснов М.А. Толкования Конституции как ее фактические поправки //Сравнительное конституционное обозрение. - 2016. № 1. С. 77 - 91

63. Карулин И.А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы. // Гражданин. Выборы. Власть. - 2018. - № 1. -С. 40 - 49

64. Кузнецов В.В. Судебные гарантии прав человека в системе конституционных гарантий стран Западной Европы // Российский судья. - 2018. - № 7. - С. 55 – 59

65. Кряжков В.А. Конституционный Суд РФ как участник процесса исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. // Государство и право. -2017. - № 5. - С. 21 - 33
66. Корнев В.Н. Толкование и применение конституционных предписаний судами в Российской Федерации: интегративный подход // Государство и право. - 2015. - № 10. - С. 5 - 11
67. Лесив Б.В. Непосредственная защита прав человека в конституционном судопроизводстве: вопросы теории и опыт европейских государств // Конституционное и муниципальное право. - 2018. - № 10. - С. 70 – 76
68. Лошкарев И.О. Порядок досрочного прекращения полномочий главы российского государства. // Современное право. - 2019. - № 4. - С. 28 - 33
69. Мухлынина М.М. Органы конституционного контроля в России. Исторический аспект // Закон и право. -2019. - № 5. - С. 48 – 50
70. Михайлов А.М. Сравнительное правоведение: судебная власть в правовой системе Англии: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / -2-е изд., учеб. -М.: Юрайт, 2019. -355 с.
71. Миронов Д.Н. Единственность как основа самостоятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 5. - С. 42 - 45
72. Мильчакова О.В. Разрешение юрисдикционных споров (споров о компетенции) в Конституционном Суде. // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 1. - С. 47 - 52
73. Митюков М.А. Конституция РФ 1993 г. и развитие полномочий Конституционного Суда России. // Государственная власть и местное самоуправление. - 2004. - № 6. - С. 36 - 41
74. Носков Ю.Г. К вопросу о содержании понятия «судебная система» // Российский судья. -2019. - № 3. - С. 34 - 38

75. Половченко К.А. Разрешение споров о компетенции как полномочие Конституционного Суда // Пробелы в российском законодательстве. - 2017. - № 6. - С. 62 – 66

76. Ромашов Р.А. Конституционная юстиция в современной России: жрецы храма и интерпретаторы духа Конституции. // Судебная правовая политика в России и зарубежных странах. - СПб.: Астерион, 2019. - С. 308 – 324

77. Сычев В.Б. Особенности рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации дел о соответствии Конституции России вопроса, предлагаемого на референдум Российской Федерации. // Lex Russica. - 2018. - № 3. - С. 76 - 85

78. Страшун Б.А. Эволюция института конституционного контроля в России: от надзора к правосудию // Сравнительное конституционное обозрение. - 2016. № 3. С. 94 - 113

79. Складов В.П. Совершенствование конституционного контроля в современной России // «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2018. - № 2. - С. 78 - 80

80. Складов В.П. История конституционного надзора и конституционного контроля в России // «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2018. - № 2. - С. 81 – 82

81. Тарибо Е.В. Акты судебного толкования права как предмет конституционного нормоконтроля // Вестник Воронежского государственного университета. -2018. - № 3. - С. 45 – 50

82. Тарибо Е.В. Поиск оптимального решения при осуществлении конституционного нормоконтроля. // Журнал конституционного правосудия. -2018. - № 1. - С. 17 - 21

83. Тузов Н.А. Судебная законодательная инициатива: субъекты, основания, объект и проблемы // Российское правосудие. 2006. № 8. С. 10-14

84. Терехов Е.М. Причины возникновения противоречий в правоинтерпретационной деятельности // Правовое государство. - 2019. - № 1. - С. 68 – 72

85. Татаринов С.А. Конституционно-правовые коллизии в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. // Государственная власть и местное самоуправление. -2019. - № 5. - С. 45 – 50

86. Хажнагоева И. З. Толкование и применение Конституционным Судом РФ принципов конституционализма в порядке нормоконтроля как формы обеспечения их реализации //Аграрное и земельное право. -2016. № 3. С. 68 - 70

87. Чертова Н.А. Конституционный Суд как сторона конституционного конфликта: причины вовлечения в конфликтное взаимодействие // Государственная власть и местное самоуправление. -2017. № 1. С. 44 - 48

89. Шуберт Т. Э. Роль доктрины в законодательстве и правоприменении (на примере Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал российского права. -2017. № 2. С. 48 - 56