

**Остапович Игорь Юрьевич\***,  
*доцент кафедры теории и истории  
государства и права юридического факультета  
ФГБОУ ВПО «Горно-Алтайский государственный университет»  
(г. Горно-Алтайск)*

## **К ВОПРОСУ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Взаимодействие судебного органа конституционного контроля с законодательной властью в первую очередь может быть рассмотрено в контексте теории разделения властей и тезиса о прямом действии конституции. Идея, лежащая в основе современного разделения властей, была в конституции Римской республики. Древние римские правительства были разделены на три основные силы: консулов, сената и сборки. Таким образом, каждая часть, которой представляла собой отдельное тело. В классический период в Древней Греции в полисе зарождается разделение властей: «Во всяком государстве, — писал Аристотель, — этих составных частей три... Вот эти три части: первая — законовещательный орган, рассматривающий дела государства, вторая — должности, третья — судебные органы» (Pol. IV.)<sup>1</sup>. Дальнейшее развитие теории разделения властей связано с именами Джона Локка и французских просветителей, особенно Шарля Луи Монтескье, который осуществил наиболее основательную разработку этого принципа. Именно, начиная с этого времени (то есть с конца XVIII — начала XIX вв.), принцип разделения властей получает признание во многих государствах<sup>2</sup>. Впоследствии – в приложении к идее создания в России правового государства – В.М. Гессеном, Н.М. Коркуновым, С.А. Котляревским<sup>3</sup> содержится исторически обоснованные позиции о

\* © Остапович И.Ю., 2014

самостоятельности, независимости и взаимном контроле трех ветвей власти: законодательной, исполнительной, судебной.

Классическая модель разделения властей, дополнилась в американской правовой традиции такими компонентами, как вертикаль власти и система сдержек и противовесов. В современной России понятие «вертикаль власти» появилось в начале 2000-х гг<sup>4</sup>. Хотя система сдержек и противовесов изначально была заложена в положения Конституции 1993 г.

Принцип разделения властей рассматривается как конституционная гарантия принципа свободы<sup>5</sup>, а также выступает не только причиной, определяющей жизнеспособность судебного конституционного контроля, но и его сущностной характеристикой<sup>6</sup>. Действительно, при отсутствии разделения властей или при его формальном существовании судебный конституционный контроль фактически отсутствует: либо нет необходимости контролировать, либо некому.

Именно поэтому конституционный контроль, в том числе посредством формирования специализированного органа, являющегося частью судебной власти, был исторически обусловлен совершенствованием принципа разделения властей. В XX в. на базе разделения властей произошло обособление трех ветвей власти, вследствие чего функции государственной власти стали осуществляться разными публично-правовыми институтами, в том числе сформировалась система специализированных или неспециализированных органов конституционного контроля<sup>7</sup>.

Законодательная, исполнительная и судебная власти существуют не автономно друг от друга, хотя и выполняют самостоятельные функции. Вместе с тем судебный орган конституционного контроля – в определенной степени предполагает его вовлечение в процесс взаимодействия со всеми ветвями власти.

Известно, что категория «взаимодействие» имеет несколько значений: 1) взаимная связь, взаимная обусловленность<sup>8</sup>; 2) согласованные действия при выполнении общей задачи<sup>9</sup>; 3)

воздействие объектов друг на друга, выступающее универсальной формой движения и развития<sup>10</sup>.

Применительно к содержанию взаимодействия Конституционного суда РФ (далее по тексту КС РФ) и Федерального собрания РФ (далее по тексту ФС РФ) можно выделить несколько категорий такого взаимодействия. В частности, речь идет о последствиях признания правовой нормы федерального закона, несоответствующей положениям Конституции РФ. Среди этих последствий на передний план выходят два: 1) содержание резолютивной части акта Конституционного Суда РФ, в котором дается конкретное предписание федеральному законодателю, и 2) процедура исполнения федеральным законодателем соответствующего решения Конституционного Суда РФ (внесение изменений в действующий закон либо принятие нового федерального закона).

Обращаясь к резолютивным частям постановлений, можно отметить и те, в которых суд устанавливает механизм их исполнения, не формулируя предписания для федерального законодателя. Так, в постановлении от 17 июня 2013 г. № 13-П в целях обеспечения баланса конституционно значимых интересов, связанных с соблюдением запрета на придание обратной силы закону. В описываемом случае – это ухудшение положения плательщиков обязательных публично-правовых платежей, и необходимость защиты социальных прав граждан. Конституционный Суд РФ в своём решении постановил следующий порядок исполнения: признанная неконституционной норма не подлежит применению с момента вступления в силу данного Постановления Конституционного Суда РФ при определении базы для начисления взносов на дополнительное социальное обеспечение членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации за 2010 год. При этом денежные средства, за счет которых членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации выплачивается ежемесячная доплата к пенсии, внесенные за 2010 год организациями, использующими труд названной категории работников, до вступления данного

постановления в силу, возврату или зачету в счет будущих платежей не подлежат. Не выплаченные до вступления настоящего постановления в силу суммы, исчисленные с базы для начисления взносов за 2010 год, превышающей 415 000 рублей, не могут быть взысканы, а решения о взыскании соответствующих сумм, вынесенные, но не исполненные до вступления данного постановления в силу, исполнению не подлежат<sup>11</sup>.

Сам вопрос о возможностях Конституционного Суда РФ формулировать предписания, а тем более давать указания федеральному законодателю, является дискуссионным. Н.Д. Шевченко, например, пишет, что в задачу Конституционного Суда не входит давать указания законодателю: «сама природа конституционного правосудия позволяет Конституционному Суду эффективно воздействовать на законодательный процесс через толкование законов при осуществлении конституционного контроля»<sup>12</sup>. Между тем, окончательный характер постановлений Конституционного Суда РФ предполагает такую возможность. Так, в случае признания закона не соответствующим Конституции РФ его нормы утрачивают силу, не подлежат применению. Однако законодатель должен внести определенные изменения, с помощью которых будет создана новая система правового регулирования. Кроме того, при толковании Конституционным Судом РФ соответствующей нормы и отсутствии обязанности законодателя учесть результат этого толкования возникает парадоксальная ситуация, когда функции «позитивного законодателя» в деятельности КС РФ получают тенденцию к гиперрасширению, и он становится полноценным участником нормотворческого процесса, но вне предусмотренных российской конституцией рамок, - без процедуры принятия федерального закона.

Акты КС РФ, посвященные официальному толкованию Конституции РФ, выступают абстрактным нормотворчеством, которое получает конкретное воплощение правоприменителем или законодателем.

Следует обратить внимание и на проблему правового вакуума, который может возникать в следующих случаях: при

необходимости толкования Конституционным Судом РФ определенного конституционного положения в целях ликвидации двойственного восприятия его законодателем или правоприменителем; при наличии обращения в Конституционный Суд, но до принятия им решения.

Осуществленное Конституционным Судом РФ, толкование в некоторых случаях имеет сугубо прикладное значение в рамках взаимодействия с законодательной властью. Например, в Постановлении № 2-П от 12 апреля 1995 г. Конституционным Судом РФ сформулированы позиции относительно содержания положений ст. 105 Конституции о большинстве голосов, необходимом для принятия федерального закона. Эти позиции способствовали обнаружившейся неопределенности в понимании категорий «общее число депутатов Государственной Думы» и «общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы»<sup>13</sup>: тождественность общего числа депутатов их численному составу, названному в ст. 95 Конституции РФ (450 человек), либо их фактически избранному числу, а также является ли указание на общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы основанием для принятия решений. Отождествление понятий было признано не отвечающим требованиям Конституции РФ, в связи с этим законодателю предписано руководствоваться в определении дефиниции «общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы» числами, указанными в положениях ст. 95 Конституции. Таким образом, в данной ситуации, ориентирував законодателя на правильное исчисление большинства голосов, КС РФ не стал усложнять законодательный процесс проведением процедуры пересмотра в отношении ранее принятых федеральных законов, показав тем самым, что, даже формулируя императивное и не подлежащее изменению правило, он взаимодействует с органом законодательной власти, оптимизируя будущий порядок его работы.

Рассмотрение обращения Конституционным Судом РФ способно в ряде случаев организовать взаимодействие с

Федеральным Собранием РФ, выведя законодательный процесс из тупикового состояния, что уже неоднократно подтверждалось на практике. Так, в Постановлении № 11-П от 16 апреля 1998 г. Конституционный Суд РФ разрешил спор между Советом Федерации и Президентом РФ, между Государственной Думой и Президентом РФ, сформулировав свою позицию относительно судьбы закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»<sup>14</sup>. В частности, в п. 3 постановления он обратил внимание на то, что Президент РФ лишен возможности оценивать конституционность Регламента Совета Федерации, а при возникновении сомнений обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом. Кроме того, в данном постановлении подчеркнуто, что Конституционный Суд РФ не осуществляет предварительный контроль законов, не подписанных и не обнародованных Президентом РФ. В связи с этим была подтверждена обязанность Президента России подписать и обнародовать принятый федеральный закон, который до того дважды им отклонялся. Одновременно в мотивировочной части постановления было указано, что после подписания Президент РФ вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия подписанного закона положениям Конституции РФ в порядке, предусмотренном ст. 86 ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Таким образом, даже в сложной ситуации КС РФ подтвердил обязанность Президента РФ по подписанию закона. Другой вопрос, насколько жизненно необходимо в таком случае подписание и обнародование закона и какова перспектива его исполнения, а главное – какие последствия, если в будущем при проверке КС РФ признает его положения несоответствующими Конституции.

Пробелы в праве – частичное или полное отсутствие нормативных установлений - справедливо признаются в

литературе дефектами государственной воли<sup>15</sup>, которые орган конституционного контроля способен устранить в силу своей компетенции и профессионализма состава.

Следует отметить, что КС РФ имеет опыт подготовки информации о работе суда и выявленных пробелах в законодательстве. Например, это отражено в решении от 21 апреля 2009 г., доведенном до сведения, в том числе федеральных и региональных органов законодательной власти, а также направляемом в адрес Президента РФ, который в Послании Федеральному Собранию в 2008 г. обращал внимание высшего органа законодательной власти на имеющиеся недостатки в исполнении решений Конституционного суда РФ. Кроме того, КС РФ регулярно публикует сводные данные, обобщающие практику по вынесенным решениям и определениям. Изучение этих аналитических материалов и актов, вынесенных КС РФ, позволяет определить два наиболее часто используемых приема потенциального взаимодействия его с Федеральным Собранием:

- 1) выявление конституционно-правового смысла оспариваемого положения;
- 2) предупреждение возникновения пробела путем определения параметров нового правового регулирования, если норма закона признается неконституционной.

Например, применительно к первому приему можно назвать Определение КС РФ от 2008 г. № 734-О-П в котором был выявлен конституционно-правовой смысл положения ст. 151 Гражданского кодекса РФ об условиях компенсации морального вреда, указав, что отсутствие в российском законодательстве положений, прямо предусматривающих возможность компенсации вреда, причиненного неисполнением судебных решений, вынесенных по искам к государству и иным публично-правовым образованиям, может рассматриваться как законодательный пробел, наличие которого приводит к нарушению конституционных прав

граждан. Этот пробел может быть устранен путем введения специального законодательного регулирования, а до его введения - восполнен путем толкования и применения в судебной практике общих положений об ответственности государства за вред, причиненный незаконными действиями (бездействием) государственных органов, должностных лиц, иных публичных образований. Федеральному законодателю предписано в кратчайшие сроки установить критерии и процедуру, обеспечивающие присуждение компенсаций за неисполнение решений по искам к РФ, ее субъектам или муниципальным образованиям, в соответствии с признаваемыми международно-правовыми стандартами. Этот механизм представляется не совсем удачным, поскольку в нем отсутствует точное определение временного периода, в течение которого будут внесены изменения в закон в целях ликвидации пробельности.

Затем, раскрывая второй прием рассмотрим Постановление КС РФ от 19 ноября 2013 г. № 24-П в котором указано, что федеральному законодателю надлежит внести в действующее правовое регулирование изменения, вытекающие из настоящего Постановления, руководствуясь требованиями Конституции и с учетом правовых позиций Конституционного Суда. Впредь до внесения в Уголовно-процессуальный кодекс изменений суд, рассматривая жалобу лица на постановление о прекращении уголовного дела и уголовного преследования в связи с принятием нового уголовного закона, устраняющего преступность и наказуемость инкриминируемого ему деяния, обязан в процедуре судебного разбирательства - с учетом стадии уголовного судопроизводства - проверить по существу изложенные в жалобе доводы и оценить законность и обоснованность актов органов дознания и предварительного следствия. В этом случае КС РФ также не указал срок, в течение которого федеральный законодатель должен выполнить предписание, содержащееся в резолютивной части постановления.



К сожалению, в настоящее время в некоторых случаях игнорируются позиции КС РФ законодателем, что естественно подрывает согласованное функционирование различных ветвей власти. Косвенно затрагиваются и интересы всего общества, поскольку соответствующая конституции норма не создается. Система сдержек и противовесов в данном случае нарушается в сторону законодательной власти в ущерб двум другим ветвям власти. В этой связи усиление конституционно-контрольных начал позволит усовершенствовать баланс сдержек и противовесов, а в перспективе организовать трехстороннее взаимодействие всех ветвей власти, в истоках которого будет находиться разумное, качественное и эффективно работающее нормотворчество, ориентированное на развитие конституционных положений.

---

<sup>1</sup> Медведев А. П. Был ли греческий полис государством? // «Античный мир и археология». - Вып. 12. - Саратов, 2006. - С. 17—32.

<sup>2</sup> Локк Д. Избр. философ. произв., т. 2. М., 1960.; Монтескье Ш. Избранные произведения. - М., 1955.

<sup>3</sup> Гессен В.М. Возрождение естественного права/В.М.Гессен. – СПб: Тип.общ.Евдокимова, 1902. - С. 3; Гессен В.М. Основы конституционного права. Пг., 1917. - С. 16; Современные конституции: Сб. действующих конституционных актов / Пер. под ред. В.М. Гессена, Б.Э. Нольде. СПб., 1905. Т. I. Конституционные монархии. - И, 596 с.; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 2003. - С. 315; Котляревский С.А. Предпосылки демократии // Опыт русского либерализма. Антология / Предисл. М.А. Абрамова. М., 1997. - С. 215.; Котляревский С.А. Власть и право. Проблема правового государства. СПб., 1915. - С. 314; Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1907. - С. 19; Котляревский С.А. Власть и право. Проблема правового государства. - С. 307, 310; Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. - С. 160.

<sup>4</sup> Невинский В.В. Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ // Вестник Тюменского государственного университета. - Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2009. - № 2. - С. 55-59

<sup>5</sup> Гегель Г. Лекции по философии истории. - СПб, 1993. - С. 97.

<sup>6</sup> Овсепян Ж.И. Правовая защита конституции. Судебный контроль в зарубежных странах. Ростов, 1992. - С. 21.

<sup>7</sup> Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. М., 2007. - С. 137.

<sup>8</sup> Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. М., 2000. - Т. 1. - С. 362.

<sup>9</sup> Современный толковый словарь русского языка / Под ред. Т.Ф. Ефремовой. М., 2009. - С. 235.

<sup>10</sup> Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. - М., 2002. - С. 198.

<sup>11</sup> По делу о проверке конституционности части второй статьи 2 Федерального закона от 23 декабря 2010 года № 360-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации»» в связи с запросом Арбитражного суда Сахалинской области и Арбитражного суда Приморского края: пост. Конст. Суда РФ от 17.06.2013 № 13-П // Рос. газ. - 2013. - 21 июня.

<sup>12</sup> Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв ред. В.А. Четвернин (соотв. раздел подг. Шевченко Н.Д.) - М.: Центр научных исслед. МОНФ, 1997. - С. 438-439.

<sup>13</sup> См.: По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации: Пост. Конст. Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П // Рос. газ. - 1995. - 20 апр - следует отметить, что к указанному постановлению было сформулировано два особых мнения: судьями Г.А. Гаджиевым и Б.С. Эбзеевым. Г.А. Гаджиев обратил внимание на содержание Регламента Государственной Думы, в котором определено соответствующее Конституции России понятие «общее число депутатов Государственной Думы», предположив, что Конституционный Суд не должен давать толкования конституционных понятий, которые уже раскрыты законодателем в действующих нормативных актах. Б.С. Эбзеев, в свою очередь, предположил, что в ст. 95 Конституции говорится об общем количестве депутатских мандатов (450), а в статьях, на базе которых строится законодательная деятельность Государственной Думы, - об общем количестве избранных депутатов, поскольку включение в общее число голосов депутатских мандатов, оставшихся вакантными, создает фикцию представительства в парламенте – См.: СПС ГАРАНТ (дата обращения 22.05.2014г.)

<sup>14</sup> По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»: Пост. Конст. Суда РФ от 16.04.1998 № 11-П // Рос. газ. - 1998. - 21 апреля.

<sup>15</sup> Проблемы законодательных пробелов в конституционной юриспруденции. - Вильнюс, 2008. - С. 3.