

Игорь Юрьевич Остапович

Конституционный суд Российской Федерации и Федеральное Собрание Российской Федерации: взаимодействие в области законодательства

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Конституционный суд Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, орган конституционного контроля, законодательная власть, законодательство

Взаимодействие органов конституционного контроля с законодательной властью может быть рассмотрено в контексте теории разделения властей и тезиса о прямом действии конституции. Идея, лежащая в основе современного разделения властей, формировалась еще во времена Древней Греции и Древнего Рима. Авторитетный мыслитель древности Аристотель (IV в. до н.э.) писал: «Во всяком государстве, этих составных частей три... Вот эти три части: первая – законовещательный орган, рассматривающий дела государства, вторая – должности, третья – судебные органы»¹. 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 государствах². Впоследствии – в приложении к идее создания в России правового государства – В.М. Гессеном, Н.М. Коркуновым, С.А. Котляревским³ сформулированы

¹ См.: А.П. Медведев, *Были ли греческий полис государством?*, «Античный мир и археология» 2006, Вып. 12, с. 17–32.

² См.: Д. Локк, *Избр. философ. произв.*, т. 2, Москва 1960; Ш. Монтескье, *Избранные произведения*, Москва 1955.

³ В.М. Гессен, Б.Э. Нольд (ред.), *Современные конституции: Сб. действующих конституционных актов, Т. I. Конституционные монархии*, Санкт-Петербург 1905,

исторически обоснованные позиции о 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. Хотя система сдержек и противовесов изначально была заложена в положения Конституции 1993 г.

Принцип разделения властей рассматривается как конституционная гарантия принципа свободы⁴, а также выступает не только причиной, определяющей жизнеспособность судебного конституционного контроля, но и его существенной характеристикой⁵. 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 контроля⁶.

Законодательная, исполнительная и судебная власти существуют не автономно друг от друга, и, выполняя самостоятельные функции, взаимодействуют друг с другом.

Известно, что категория «взаимодействие» имеет несколько значений: 1) взаимная связь, взаимная обусловленность⁷; 2) согласованные действия

с. 596; В.М. Гессен, *Возрождение естественного права*, Санкт-Петербург 1902, с. 3; В.М. Гессен, *Основы конституционного права*, Пг. 1917, с. 16; Н.М. Коркунов, *Лекции по общей теории права*, Санкт-Петербург 2003, с. 315; С.А. Котляревский, *Предпосылки демократии*, [в:] М.А. Абрамова (предисл.), *Опыт русского либерализма. Антология*, Москва 1997, с. 215; С.А. Котляревский, *Власть и право. Проблема правового государства*, Санкт-Петербург 1915, с. 314; С.А. Котляревский, *Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора*, Санкт-Петербург 1907, с. 19.

⁴ См.: Ж.И. Овсепян, *Правовая защита конституции. Судебный контроль в зарубежных странах*, Ростов 1992, с. 21.

⁵ См.: Г. Гегель, *Лекции по философии истории*, Санкт-Петербург 1993, с. 97.

⁶ См.: А.А. Клишас, *Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02*, Москва 2007, с. 137.

⁷ Д.Н. Ушаков (ред.), *Толковый словарь русского языка. Т. 1*, Москва 2000, с. 362.

при выполнении общей задачи⁸; 3) воздействие объектов друг на друга, выступающее универсальной формой движения и развития⁹.

Применительно к содержанию взаимодействия Конституционного суда РФ (далее по тексту КС РФ) и Федерального собрания РФ (далее по тексту ФС РФ) можно выделить несколько таких форм. 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 Конституционный суд РФ подчеркнул необходимость 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 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 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 подлежат¹⁰.

⁸ Т.Ф. Ефремова (ред.), *Современный толковый словарь русского языка*, Москва 2009, с. 235.

⁹ А.М. Прохоров (ред.), *Большой энциклопедический словарь*, Москва 2002, с. 198.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2013 г. № 13-П 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

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 РФ не входит давать указания законодателю: «сама природа конституционного правосудия позволяет Конституционному суду РФ эффективно воздействовать на законодательный процесс через толкование законов при осуществлении конституционного контроля»¹¹. Между тем, окончательный характер постановлений КС 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 законодательного 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 РФ, но до принятия им решения.

Сложившиеся в российской юридической науке в период становления самостоятельных органов конституционного контроля в конце 80-х начала 90-х гг. XX вв. позиции о прямом действии конституции подразумевают ее реальное применение судами общей юрисдикции, в силу которого ее нормы непосредственно воздействуют на общественные отношения¹². При этом в литературе обращается внимание на бездействие законодателя и инстру-

авиации»» в связи с запросом Арбитражного суда Сахалинской области и Арбитражного суда Приморского края, «Российская газета», 21 июня 2013.

¹¹ Н.Д. Шевченко [в:] В.А. Четвернин (ред.), *Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий*, Москва 1997, с. 438–439.

¹² См.: Ю.И. Гревцов, *Правовые отношения и осуществление права*, Ленинград 1987, с. 395; В.О. Лучин, *Конституционные нормы и правоотношения*, Москва 1997, с. 299; В.А. Федосова, *Эффективность действия норм советского государственного права*, Воронеж 1984, с. 215.

ментальные недостатки создаваемых правовых конструкций. Вследствие указанных недостатков фактическая возможность реализации конституционных прав и свобод появляется только при условии их конкретной характеристики не только в федеральных законах, но и ведомственных нормативных актах. Буквальное толкование положений ст. 15 предполагает, что при наличии пробельного или противоречивого нормативного положения правоприменитель, руководствуясь конституционной нормой, самостоятельно осуществляет правовое регулирование. Однако здесь возникает вопрос о структуре конституционных норм и о возможности их непосредственного применения в конкретном случае.

Так, конституционные нормы разделяются на четыре вида: самодостаточные нормы конституции, реализация которых не требует принятия специальных законов (федеральных конституционных, федеральных или законов субъектов Федерации), поскольку они могут применяться органами государственной власти непосредственно при реализации собственных полномочий; конституционные декларации, содержащие программу конституционной политики государства и имеющие более сложный механизм реализации; нормы, определяющие основное содержание конституционных прав или свобод, которое должно быть незыблемой частью конституционно-правового регулирования; бланкетные нормы конституции, которые в обязательном порядке подлежат законодательному уточнению, конкретизации, благодаря принятию специальных актов законодательства¹³. В силу прямого действия конституционные положения могут применяться непосредственно судами или органами исполнительной власти для разрешения конкретных споров или издания управленческих актов¹⁴. В правовом государстве суды разрешают споры, в первую очередь, на основе конституционных положений, а кроме того, осуществляют конституционный контроль¹⁵. В то же время, судами общей юрисдикции и Конституционным судом РФ может различным образом толковаться определенное конституционное положение. При этом позиция Конституционного суда РФ в этом конфликте компетенций будет главенствующей¹⁶. Конфликт компетенций в данном случае сводит проблему

¹³ И.А. Кравец, *Эффективность реализации как основание классификации конституционных норм*, [в:] С.А. Авакьян (ред.), *Конституция как символ эпохи. Т. 1*, Москва 2004, с. 189–196.

¹⁴ А.Б. Венгеров, *Конституционный контроль в СССР*, «Правоведение» 1980, № 3, с. 32–42.

¹⁵ Н.В. Витрук, *Конституционное правосудие: судебное конституционное право и процесс*, Москва 1998, с. 9.

¹⁶ В.А. Туманов, *Пять лет конституционной юстиции в России: уроки, проблемы, перспективы*, «Вестник Конституционного суда Российской Федерации» 1996, № 6, с. 10–15.

взаимодействия органа конституционного контроля и законодательной власти практически к нулю: суд общей юрисдикции осуществляет собственное толкование; далее оно изменяется органом конституционного контроля. Органы законодательной власти при этом никак не связаны позицией суда общей юрисдикции, но должны своевременно и определенно отреагировать на сформулированную правовую позицию органа конституционного контроля.

Четыре условия непосредственного применения судом общей юрисдикции конституционной нормы, упомянутые в Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8¹⁷, к сожалению, не позволили создать единообразное представление об отражении прямого действия Конституции РФ в зеркале правоприменительной практики. При буквальном толковании прямого действия, данного Пленумом Верховного суда РФ, суды ориентируются на одноактное применение конституционного положения без возможности судебной защиты за пределами рассмотренного дела, что становится невозможным при соблюдении процедуры запроса суда в Конституционный суд РФ¹⁸.

В Постановлении Конституционного суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П сформулирована правовая позиция о том, что при обнаружении несоответствия положений федерального закона положениям Конституции суд общей юрисдикции или арбитражный суд обязан обратиться с запросом о проверке конституционности этого закона в Конституционный суд РФ, не применяя его в конкретном деле¹⁹. В России прямое действие конституции ограничено для всех правоприменителей, кроме Конституционного суда РФ. При наличии правовых коллизий суды общей юрисдикции обязаны обращаться в Конституционный суд РФ²⁰. Также отмечается, что в данном постановлении Конституционный суд РФ осуществил расширительное толкование положений Конституции РФ, дополнив ее новым содержанием²¹.

¹⁷ Постановление Пленума Верховного суда РФ от 31.10.1996 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», БВС РФ 1996, № 2.

¹⁸ Т.Г. Морщакова, *Разграничение компетенции между Конституционным судом и другими судами Российской Федерации*, «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации» 1996, № 6, с. 22–31.

¹⁹ Постановление Конституционного суда РФ от 16.06.1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, СЗ РФ. 1998, № 25, ст. 3004.

²⁰ К.А. Сасов, *Конституционный суд в судебной системе: общность задач правосудия и различия в их решении*, «Конституционное и муниципальное право» 2005, № 7, с. 25–31.

²¹ В.В. Ершов, *Прямое применение Конституции РФ. От решения Пленума Верховного Суда РФ до постановления Конституционного суда РФ*, «Российская юстиция» 1998, № 9, с. 2–4.

При осуществлении конкретного нормоконтроля взаимодействие Конституционного суда РФ с законодателем, может быть обосновано положениями Регламента КС РФ. Представлено отражение в резолютивной части акта КС РФ, законопроекте о внесении изменений в федеральный закон, во вновь принятом федеральном законе (или новой редакции федерального закона, исключившей положения, признанные противоречащими Конституции РФ).

Идеальная конструкция прямого действия конституции предложена А.В. Малько и В.В. Невинским: основной закон наделен способностью быть реальным регулятором общественных отношений, непосредственно на базе его предписаний разрешаются все дела в судах, органах исполнительной и законодательной власти²². В пользу более ограниченного толкования прямого действия высказывались другие авторы (например, В.И. Анишина, Г.А. Гаджиев), выделившие определенную категорию конституционных положений, реализация которых невозможна без принятия специального нормативного акта – федерального закона. В силу этой позиции прямое действие конституции возможно не во всех случаях²³. Российский правоприменительный опыт в данной сфере базируется отчасти на Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и протоколов к ней». В нем указано, что суды должны учитывать правовые позиции Европейского суда, изложенные в ставших окончательными постановлениях, которые приняты в отношении других государств – участников конвенции. При этом правовая позиция учитывается судом, если обстоятельства рассматриваемого им дела являются аналогичными обстоятельствам, ставшим предметом анализа и выводов Европейского суда. Конституционный суд РФ в своих постановлениях многократно упоминает о положениях ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в силу которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и интересов других лиц, обеспечения безопасности государства и обороны страны. В связи с этим представляется, что в российской правовой системе возможности прямого и непосредственного действия конституционных положений изначально ограничены, в том числе и с помощью сформулированных правовых позиций органа конституционного контроля. Однако в ситуации правового вакуума невозможно оценить

²² А.В. Малько (ред.), *Краткий юридический словарь*, Москва 2007, с. 157.

²³ В.И. Анишина, *Конституционный контроль в деятельности судов общей юрисдикции*, «Конституционное и муниципальное право» 2005, № 7, с. 25–31; Г.А. Гаджиев, *Самостоятельная и сильная судебная власть*, «Конституционное правосудие» 2003, № 3, с. 7–23.

ни правильность понимания правоприменителем конституционного положения, ни последствия формулирования Конституционным судом РФ иного толкования такого положения, если бы до этого уже было бы осуществлено правовое регулирование, в частности, вынесено решение по конкретному делу на основании конституционного положения.

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 РФ» и «общее число членов Совета Федерации РФ и депутатов Государственной Думы РФ»²⁴: 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 на базе суммы голосов членов обеих палат Федерального Собрания. Отождествление понятий было признано не отвечающим требованиям Конституции РФ в силу того, что акты парламента должны отражать интересы большинства в обществе, а не только парламентского большинства. В связи с этим законодателю предписано руководствоваться в определении дефиниции «общее число членов Совета Федерации РФ и депутатов Государственной Думы РФ» числами, указанными в положениях ст. 95 Конституции РФ. В резолютивной части постановления указано, что решения Государственной Думы РФ, принятые с использованием иного порядка подведения итогов голосования, пересмо-

²⁴ См.: Постановление Конституционного суда РФ от 12.04.1995 № 2-П по делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации, «Российская газета», 20 апр. 1995. 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 РФ, в котором определено соответствующее Конституции России понятие «общее число депутатов Государственной Думы РФ», предположив, что Конституционный суд РФ 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 РФ 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.

тру не подлежат. Таким образом, в данной ситуации, ориентируясь законодателя на правильное исчисление большинства голосов, орган конституционного контроля 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 РФ 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»²⁵. 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 «О Конституционном Суде РФ».

Таким образом, даже в сложной (по сути тупиковой) 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 положений несоответствующими Конституции. Процедура последующей проверке не

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.04.1998 г. № 11-П 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», «Российская газета», 21 апр. 1998.

избавляют правоприменителя от использования нормы, которая будет признана неконституционной, поскольку в момент его «работы» с ней она является полностью доброкачественной. В момент краткого применения оспори-мой нормы возможно неправомерное (с позиций злоупотребления правом) ее использование в интересах недобросовестных субъектов. Однако в данном случае другого механизма действий в распоряжении Конституционного суда РФ не имелось, поскольку, как у любого другого органа судебной власти, его самостоятельность ограничена источниками поступления запросов (обраще-ний), в числе которых не значится его инициативной деятельности.

Возможность судебной ошибки, которую мог бы допустить правоприменитель, снижается, если в период между направлением обращения и его рассмотрением правовое регулирование в условиях правового вакуума не осуществляется. В определенном смысле страдают интересы субъекта – стороны спора, при рассмотрении которого возникла необходимость обращения в Конституционный суд РФ. Однако неизвестно, не пострадали ли бы они еще в большей степени, если бы по данному спору было бы сформулировано ошибочное понимание правовой нормы. Пробелы в праве – частичное или полное отсутствие нормативных установлений – справедливо признаются в литературе дефектами государственной воли²⁶, 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 РФ 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.

²⁶ *Проблемы законодательных пробелов в конституционной юриспруденции: Национальный доклад XIV Конференции Конференции европейских конституционных судов*, Вильнюс 2008, с. 3.

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, можно рассмотреть 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 проверить по существу изложенные в жалобе доводы; – 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.

Информация об исполнении решений Конституционного суда РФ направляется Президенту РФ, Председателю Правительства РФ, Совету Федерации РФ и Государственной Думе РФ Федерального Собрания РФ, главам субъектов федерации, руководителям политических партий и СМИ. Как неоднократно отмечал Конституционный суд РФ, его решения выявляют в процессе

конституционного судопроизводства дефекты правового регулирования и указывают на возможные способы их устранения, окончательны, не подлежат обжалованию и являются общеобязательными, равно как и сформулированные в этих решениях правовые позиции – вне зависимости от того, изложены они в мотивировочной или резолютивной части. Однако в течение достаточно большого периода времени решения КС РФ исполняются (в том числе законодателем) не в полном объеме, что говорит о неэффективном и неполном взаимодействии между ними. Так, в 2009 г. КС РФ обращал внимание на то, что законодателем не исполнен ряд постановлений, вынесенных в 90-х гг. XX в. Например, Постановление КС РФ от 2 февраля 1996 г. № 4-П, в котором Федеральному Собранию РФ было предписано исходить из недопустимости снижения уровня гарантий прав и свобод граждан, предусмотренных действующим законодательством и настоящим постановлением. Федеральный законодатель должен был это учесть при принятии нового уголовно-процессуального законодательства и определить в нем процессуальные формы и средства исправления судебных ошибок по уголовным делам, УПК РФ был принят в конце 2001 г., последние изменения о порядке обжалования судебных актов вносились в него в 2010–2013 гг. Непосредственно в ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» содержится процедура – алгоритм действий различных субъектов законодательного процесса, в котором определена последовательность внесения изменений в действующее законодательство. В обоих вышеперечисленных случаях: установлен шестимесячный срок, в течение которого Правительство РФ должно внести в Государственную Думу РФ законопроект, в подготовке которого могут принимать участие Президент РФ, Совет Федерации РФ, члены Совета Федерации РФ, депутаты Государственной Думы РФ, органы государственной власти субъектов РФ, а также Верховный Суд РФ. Однако Регламент Государственной Думы РФ конкретных сроков рассмотрения внесенного по вышеперечисленным основаниям проекта не называет (гл. 13).

Указанную коллизию можно разрешить путем принятия специального Федерального закона «О нормативных правовых актах», в котором такие сроки были бы предусмотрены, или путем внесения в Регламент Государственной Думы соответствующих сроков, а в ФКЗ «О Конституционном Суде» – перечня возможных действий, предпринимаемых Конституционным Судом в случае их несоблюдения. Возможные полномочия в данном случае – предоставление возможности направления обращения КС РФ Президенту РФ, который в рамках реализации полномочий гаранта Конституции РФ, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в силу ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, получил бы своеобразный «рычаг воздействия» на законодательную власть.

Оправданность введения такого «рычага» обусловлена следующим: состоявшееся решение Конституционного суда РФ является окончательным, поэтому вопрос дисквалификации нормативного правового акта, признанного неконституционным, бесповоротно решен. При этом игнорирование позиции КС РФ законодателем, по сути, подрывает согласованное функционирование различных ветвей власти, а косвенно затрагивает и интересы гражданского 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. Сущность «рычага» выражается в том, что Президенту РФ можно было бы предоставить право роспуска Государственной Думы, дополнив соответствующими положениями ст. 109 Конституции. Настоящий порядок роспуска Думы связан с разрешением конфликтов между органами законодательной и исполнительной власти. Судебная власть в данном случае не имеет такой дополнительной защиты. Повод для роспуска представляется достаточно весомым, поскольку сохранение пробельности или правового вакуума вредит функционированию правового государства и гражданского общества. В этой связи усиление конституционного контроля 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.

Таким образом, анализ взаимодействия Конституционного суда РФ и Федерального Собрания РФ в области законодательства позволяет выделить следующее:

- закрепление в федеральном законодательстве статуса правовой нормы, которая признана КС РФ не соответствующей положениям Конституции РФ будет способствовать эффективности правоприменения;
- наделение полномочиями Главу государства и (или) профильного органа исполнительной власти для реализации сформулированных в Постановлениях Конституционного суда РФ предложений о внесении изменений в законодательство РФ позволит планомерно реализовывать практику КС РФ;
- принятие ФЗ «О нормативных правовых актах Российской Федерации» определит статус итоговых Постановлений КС РФ в системе нормативных правовых актов.

РЕЗЮМЕ

В статье анализируется особенность взаимодействия Конституционного суда Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации в области законодательства, а именно о последствиях признания правовой нормы федерального закона, несоответствующей положениям Конституции РФ. В настоящей статье исследуются два аспекта указанных последствий, во-первых содержание резолютивной части решений Конституционного суда РФ, в котором дается конкретное предписание федеральному законодателю, во-вторых процедура исполнения федеральным законодателем соответствующего решения Конституционного суда РФ (внесение изменений в действующий закон либо принятие нового федерального закона). Подводя итог, в статье формулируются предложения, реализация которых позволит совершенствовать взаимодействие.

Igor Yrevitz Ostapovich

CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND FEDERAL ASSEMBLY OF RUSSIA: INTERACTION IN THE FIELD OF THE LEGISLATION

In article feature of interaction of the Constitutional court of the Russian Federation and Federal Assembly of Russia in the field of the legislation, namely about consequences of recognition of the precept of law of the federal law inappropriate to provisions of the Constitution of the Russian Federation is analyzed. In the present article two aspects of the specified consequences, first the maintenance of resolutive part of decisions of the Constitutional court of the Russian Federation in which the concrete instruction is given to the federal legislator, secondly procedure of execution by the federal legislator of the relevant decision of the Constitutional court of the Russian Federation (modification of the current law or adoption of the new federal law) are investigated. As a result, in article offers which realization will allow to improve interaction are formulated.

KEY WORDS: *Constitutional court of the Russian Federation, Federal Assembly of Russia, body of the constitutional control, legislature, legislation*

Библиография

- В. И. Анишина, *Конституционный контроль в деятельности судов общей юрисдикции*, «Конституционное и муниципальное право» 2005, № 7.
А.Б. Венгеров, *Конституционный контроль в СССР*, «Правоведение» 1980, № 3.

- Н.В. Витрук, *Конституционное правосудие: судебное конституционное право и процесс*, Москва 1998.
- Г.А. Гаджиев, *Самостоятельная и сильная судебная власть*, «Конституционное правосудие» 2003, № 3.
- В.М. Гессен, *Возрождение естественного права*, Санкт-Петербург 1902.
- В.М. Гессен, Б.Э. Нольд (ред.), *Современные конституции: Сб. действующих конституционных актов, Т. I. Конституционные монархии*, Санкт-Петербург 1905.
- Ю.И. Гревцов, *Правовые отношения и осуществление права*, Ленинград 1987.
- В.В. Ершов, *Прямое применение Конституции РФ. От решения Пленума Верховного Суда РФ до постановления Конституционного суда РФ*, «Российская юстиция» 1998, № 9.
- А.А. Клишас, *Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02*, Москва 2007.
- Н.М. Коркунов, *Лекции по общей теории права*, Санкт-Петербург 2003.
- С.А. Котляревский, *Власть и право. Проблема правового государства*, Санкт-Петербург 1915.
- С.А. Котляревский, *Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора*, Санкт-Петербург 1907.
- С.А. Котляревский, *Предпосылки демократии*, [в:] М. А. Абрамова (предисл.), *Опыт русского либерализма. Антология*, Москва 1997.
- И.А. Кравец, *Эффективность реализации как основание классификации конституционных норм*, [в:] С. А. Авакьян (ред.), *Конституция как символ эпохи. Т. 1*, Москва 2004.
- В.О. Лучин, *Конституционные нормы и правоотношения*, Москва 1997.
- А.П. Медведев, *Был ли греческий полис государством?*, «Античный мир и археология» 2006, Вып. 12.
- Т.Г. Морщакова, *Разграничение компетенции между Конституционным судом и другими судами Российской Федерации*, «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации» 1996, № 6.
- Ж.И. Овсепян, *Правовая защита конституции. Судебный контроль в зарубежных странах*, Ростов 1992.
- Проблемы законодательных пробелов в конституционной юриспруденции: Национальный доклад XIV Конгрессу Конференции европейских конституционных судов*, Вильнюс 2008.
- К.А. Сасов, *Конституционный суд в судебной системе: общность задач правосудия и различия в их решении*, «Конституционное и муниципальное право» 2005, № 7.

- В.А. Туманов, *Пять лет конституционной юстиции в России: уроки, проблемы, перспективы*, «Вестник Конституционного суда Российской Федерации» 1996, № 6.
- В.А. Федосова, *Эффективность действия норм советского государственного права*, Воронеж 1984.
- Н.Д. Шевченко [в:] В.А. Четвернин (ред.), *Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий*, Москва 1997.