

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

К. Е. Григорьев

Петрозаводский государственный университет

Поступила в редакцию 14 марта 2016 г.

Аннотация: Конституционный Суд Российской Федерации является одним из важнейших элементов конституционно-правового механизма охраны прав и свобод человека. Основная цель настоящей статьи – анализ соотношения теоретической и практической составляющих полномочий российского органа конституционного контроля. Базовыми методами, использованными при написании работы, являются методы описания, сравнения и анализа. Путем описания законодательно закрепленных полномочий Конституционного Суда РФ автор формирует модель организации деятельности российского органа конституционного контроля. Изучение практики рассмотрения Конституционным Судом дел различной категории в сравнении со сформированной моделью позволяет определить основные проблемы, связанные с деятельностью российского органа конституционного контроля. Анализируются и последние изменения, внесенные в закон о Конституционном Суде. Затрагивается вопрос, касающийся взаимодействия российского органа конституционного контроля с международными институтами по защите прав и свобод человека. Полученные результаты позволяют определить различные варианты разрешения сложившихся в практике Конституционного Суда РФ проблем и вопросов. Делается вывод, что изучение полномочий Конституционного Суда не должно замыкаться исключительно на толковании действующего законодательства.

Ключевые слова: Конституционный Суд РФ, проблема исполнения решений, конституционный контроль, Европейский суд по правам человека, ЕСПЧ, «Дело Константина Маркина».

Abstract: *the Constitutional Court of the Russian Federation is one of the most important elements of constitutional human rights' protection mechanism. The main aim of the article is to analyze the link between theory and practice of Russian constitutional control agency's power. The basic methods of this research are descriptive, comparative methods and the method of analysis. The description of the Constitutional's Court authorities established by the law helps to examine the organization model of Russian constitutional control agency's activity. Then, the comparison of the obtained information with the real Constitutional Court's activity shows the main problems of Court's procedures. Moreover, the latest Amendments accepted to the Constitutional Court's statute are also in the focus of the present research. Besides, the interaction between the Russian constitutional control agency and international human rights institutions is investigated. The preliminary results of the research show different ways of solving the Constitutional Court's activity problems. The conclusion is drawn that the discovered specific theoretical features and practices of Constitutional Court have*

always been changing, so that the research of its activity should not be limited by studying only the law.

Key words: *Constitutional Court of Russian Federation, problem of enforcement of constitutional judgement, constitutional control, The European Court of Human Rights, ECHR, «The case of Konstantin Markin».*

Согласно ст. 18 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹ и ст. 1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»² (далее – Закон о Конституционном Суде) Конституционный Суд РФ – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Конституционный Суд РФ осуществляет предоставленные ему полномочия в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации. В то же время, поскольку Закон о Конституционном Суде не разделяет понятия «цель» и «задача», многие исследователи (например, Г. А. Гаджиев³) полагают, что основная установка деятельности Конституционного Суда РФ сформулирована в ст. 2 Конституции РФ⁴: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства».

Таким образом, признание Конституционного Суда РФ в качестве одного из ключевых элементов механизма охраны прав и свобод человека на территории Российской Федерации предполагает необходимость детального изучения его деятельности, а также обеспечения надлежащего качества. Поскольку формы вышеупомянутой деятельности исчерпывающим образом закреплены в Законе о Конституционном Суде, постольку имеются и достаточные основания для постановки и исследования вопроса о соотношении формальных и реальных возможностей Суда по реализации возложенных на него прав и обязанностей.

Теоретические основы деятельности Конституционного Суда РФ непосредственно связаны с вопросом о его компетенции. Полномочия российского органа конституционного контроля закреплены как на конституционном (ст. 125), так и на законодательном (ст. 3 Закона о Конституционном Суде) уровнях. При этом согласно требованиям Закона о Конституционном Суде его компетенция может быть изменена не иначе, как путем внесения в указанные нормативные правовые акты соответствующих изменений.

¹ Рос. газета. 1997. 6 янв. ; 2014. 7 февр.

² Там же. 1994. 23 июля ; 2015. 16 дек.

³ См.: Гаджиев Г. А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1. С. 10.

⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 9. Ст. 851.

В течение довольно длительного времени (практически 7 лет) указанное требование не реализовывалось надлежащим образом. Хотя еще в 2007 г. Конституционный Суд РФ, рассмотрев дело «О проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа»⁵, прямо повлиял на внесение последующих поправок в Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации»⁶, закрепивших необходимость его участия в оценке конституционности вопроса, предлагаемого инициативной группой граждан на федеральный референдум, только в 2014 г. соответствующее полномочие российского органа конституционного контроля было внесено в перечень, устанавливаемый ст. 3 Закона о Конституционном Суде.

Кроме того, Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁷ наконец решил вопрос о конкретной форме решений Конституционного Суда, принимаемых в связи с инициативой проведения федерального референдума, установив, что рассмотрение вышеуказанного вопроса должно завершиться вынесением постановления Конституционного Суда РФ.

Вместе с тем ряд исследователей (например, О. Н. Кряжкова⁸) подвергают критике рассматриваемые поправки, поскольку законодатель оставил без внимания закрепленное Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» полномочие Конституционного Суда РФ проверять конституционность инициативы проведения референдума по запросу Президента, а также не включил в новую редакцию Закона о Конституционном Суде правила, регламентирующие особенности производства по делам, связанным с правоотношениями в области референдума РФ.

Прямое влияние на объем своих полномочий Конституционной Суд РФ оказал и при рассмотрении небезызвестного «Дела Константина Маркина». В постановлении от 6 декабря 2013 г.⁹ Конституционный Суд РФ фактически закрепил за собой исключительное право по решению вопроса о применимости норм, которые препятствуют исполнению постановлений Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), но не были ранее

⁵ Рос. газета. 2007. 30 марта.

⁶ Там же. 2004. 30 июня ; 2015. 8 апр.

⁷ Там же. 2014. 6 июня.

⁸ См.: *Кряжкова О. Н.* Перемены в российском конституционном правосудии : ожидавшиеся, ожидаемые, неожиданные // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 42–43.

⁹ По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда : постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2013 г. № 27-П // Рос. газета. 2013. 18 дек.

признаны неконституционными. При этом, если в процессе производства по такому делу суд придет к выводу о невозможности исполнения постановления ЕСПЧ в рамках действующего правового пространства РФ, вопрос о конституционности нормы, послужившей основанием для обращения в межгосударственный орган по защите прав, подлежит разрешению Конституционным Судом РФ. Основанием для направления такого запроса является выраженное ЕСПЧ сомнение в соответствии нормы российского законодательства Европейской конвенции. Наличие ранее вынесенного Конституционным Судом РФ акта по предмету обращения такому запросу не препятствует. Если по результатам рассмотрения указанного запроса Конституционный Суд РФ признает вышеуказанную норму соответствующей Конституции РФ, то ему принадлежит право указать на возможные способы реализации решения международной инстанции.

Вместе с тем закрепив за собой право по решению вопроса о применении актов ЕСПЧ, исполнение которых на территории Российской Федерации в рамках действующего российского законодательства невозможно, Конституционный Суд РФ оставил без ответа вопрос о материально-правовых критериях коллизии между решением ЕСПЧ и российским законодательством¹⁰. При этом до 2013 г. неоднократно высказывалось мнение о необходимости предоставления российскому органу конституционного контроля подобных полномочий, поскольку в рамках взаимодействия ЕСПЧ и РФ только Конституционному Суду РФ предоставлено право коррекции правового поля и именно он в своей деятельности чаще других органов использует «международный элемент» в своих решениях¹¹.

Нормативное закрепление указанного полномочия произошло только после внесения в июне 2014 г. соответствующих изменений в Закон о Конституционном Суде. Однако право российского органа конституционного контроля на оценку нормативного правового акта, применение которого привело к жалобе в межгосударственный орган по защите прав, установлено на своеобразной периферии: в статьях, касающихся особенностей производства по делам о конституционности нормативных правовых актов по запросам судов. Вместе с тем внесенные поправки расширили круг лиц, обладающих правом на обращение по рассматриваемому вопросу, включив в их число субъектов абстрактного нормоконтроля¹².

Развитие вышеупомянутого механизма также привело к фактическому снятию двух категорий, связанных с особенностями правового статуса Конституционного Суда РФ. Во-первых, как уже отмечалось ранее, при

¹⁰ См.: Григорьев К. Е. Взаимодействие Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека (на примере «Дела Маркина») // Научно-исследовательская работа обучающихся и молодых ученых : доклады 66-й Всероссийской (с междунар. участием) науч. конф. обучающихся и молодых ученых. Петрозаводск, 2014. С. 436.

¹¹ См.: Зорькин В. Д. Взаимодействие национального и наднационального правосудия на современном этапе : новые перспективы // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5. С. 51.

¹² См.: Кряжкова О. Н. Указ. соч. С. 43.

рассмотрении споров данной категории наличие ранее вынесенного решения Конституционного Суда РФ по предмету обращения не является основанием для отказа в их принятии. Во-вторых, принятые поправки привели к условному снятию такого юридического свойства решений Конституционного Суда РФ, как их окончательность, хотя отказ от абсолютизации его актов уже наблюдался в последней практике российского органа конституционного контроля. Вместе с тем сложившаяся ситуация приводит к созданию своеобразной процедуры пересмотра актов Конституционного Суда РФ «по вновь открывшимся или новым обстоятельствам» путем учета принятого ЕСПЧ решения, но не к глобальному, коренному изменению сложившегося правового регулирования¹³.

Законодатель в развитии взаимоотношений между ЕСПЧ и Конституционным Судом РФ не ограничился предоставлением российскому органу конституционного контроля полномочий по принятию решения о конституционности правовых норм в случае наличия решения межгосударственного органа по защите прав человека. Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ¹⁴ закрепил за российским органом конституционного контроля новое полномочие, сущность которого заключается в праве определять возможность и невозможность исполнения решения межгосударственного органа по защите прав человека на территории Российской Федерации. При этом в случае если Конституционный Суд РФ принимает постановление о невозможности исполнения такого решения, то какие-либо действия (акты), направленные на его реализацию, в Российской Федерации не могут осуществляться (приниматься).

Таким образом, последние изменения фактически направлены на устранение имевшейся проблемы неисполнения решений межгосударственных органов, в том числе и ЕСПЧ. С учетом действующего правового регулирования и сложившейся практики Конституционный Суд РФ может определить, возможна ли реализация принятого акта на территории Российской Федерации. На наш взгляд, новое полномочие российского органа конституционного контроля выступает эффективной гарантией соблюдения государственного суверенитета Российской Федерации, а также существенно облегчает исполнение решений межгосударственных органов по защите прав человека, поскольку заинтересованное лицо по результатам рассмотрения его заявления Конституционным Судом РФ будет осознавать конкретные способы реализации принятого в его пользу акта международного органа.

Немаловажный вклад в защиту прав и свобод человека вносит и предоставленное Конституционному Суду РФ право нормоконтроля актов, более не имеющих юридической силы, в тех случаях, когда они продолжа-

¹³ См.: *Кряжкова О. Н.* Указ. соч. С. 44.

¹⁴ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: федер. конституц. закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ // Рос. газета. 2015. 16 дек.

ют применяться к правоотношениям, возникшим в период их действия, введение которого было обусловлено сложившейся практикой отказа в принятии к производству жалобы, если на момент ее поступления в российский орган конституционного контроля оспариваемый нормативный правовой акт уже утратил силу (например, определение Конституционного Суда от 24 декабря 2013 г. № 2109-О¹⁵)¹⁶.

Нельзя оставить без внимания и вопрос о вариантах дальнейшего развития теоретических основ полномочий Конституционного Суда РФ. Во-первых, на защиту прав и свобод человека существенным образом может повлиять право российского органа конституционного контроля на пересмотр решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ в качестве своеобразной надзорной инстанции в тех случаях, когда в рамках рассмотрения вопросов, входящих в компетенцию последних, возникают коллизии между правовыми нормами Конституции РФ и положениями конституции (устава) субъекта РФ¹⁷.

Многие исследователи приходят также к выводу о необходимости закрепления обязательного предварительного конституционного контроля в отношении не вступивших в законную силу международных договоров. В настоящее время подобное правило действует только в отношении принятия в состав Российской Федерации иностранного государства или части иностранного государства в качестве нового субъекта¹⁸. Включение Конституционного Суда РФ в процесс ратификации международных договоров привело бы к первичному установлению и исключению в последующем возможных коллизий между национальным законодательством и международными договорами, участниками которых является Российская Федерация. Иной вариант развития указанного полномочия с учетом закрепления за российским органом конституционного контроля права на решение вопроса о применении постановлений наднациональных институтов по защите прав и свобод человека предполагает законодательное изменение действующего правового регулирования полномочий Суда путем предоставления ему возможности признания несоответствующим Конституции РФ уже вступивших в законную силу международных соглашений.

В-третьих, нельзя оставить без внимания и проблему самостоятельности Конституционного Суда РФ. По сравнению с Конституционным Су-

¹⁵ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Яшухина Александра Евгеньевича и Яшухиной Надежды Александровны на нарушение их конституционных прав и конституционных прав несовершеннолетней Яшухиной Анны Александровны абзацем вторым пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», статьями 107 и 108 Гражданского кодекса РСФСР и пунктом 3 части первой статьи 32 Земельного кодекса РСФСР : определение Конституционного Суда от 24 декабря 2013 г. № 2109-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ См.: *Кряжкова О. Н.* Указ. соч. С. 45–46.

¹⁷ См.: *Нарутто С. В.* Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации : проблемы регулирования и реализации // *Lex russica.* 2014. № 7. С. 788.

¹⁸ См.: Там же. С. 793.

дом РСФСР¹⁹ у действующего органа конституционного контроля изъяты полномочия по непосредственной оценке действий и актов государственных органов и должностных лиц на предмет их соответствия Конституции РФ. Данная функция осуществляется Конституционным Судом РФ исключительно в заявительном порядке, причем круг субъектов четко определен Законом о Конституционном Суде. По прежнему закону Суду было предоставлено право (в том числе и по собственной инициативе) давать заключения о соответствии Конституции РСФСР действий и решений Президента РСФСР, а также прочих высших должностных лиц РСФСР и республик в составе РСФСР. Реально Конституционный Суд РСФСР ни разу не воспользовался подобным правом, однако сам факт юридического закрепления подобного права существенно увеличивал эффективность Суда в сфере прав и свобод человека.

В свете охраны прав и свобод человека важным представляется и положение, закрепленное в Законе РСФСР, согласно которому Конституционному Суду предоставлялось право рассматривать дела о конституционности правоприменительной практики. Наличие указанного права существенно расширяло сферу охраны прав и свобод человека. Одним из примеров реализации такого полномочия можно считать постановление Конституционного Суда РСФСР от 26 февраля 1993 г. № 4-П²⁰, в котором Суд признал правоприменительную практику досрочного прекращения полномочий народного депутата Российской Федерации в связи с назначением на должность в составе Совета министров Российской Федерации соответствующей Конституции РФ.

Однако закрепление аналогичного полномочия в рамках действующего правового регулирования может привести к коллизии компетенций, поскольку в рамках действующего правового регулирования контроль за правоприменительной практикой возложен на Верховный Суд РФ, чем надлежащим образом реализуется принцип разграничения компетенции в сфере охраны прав и свобод граждан. Вместе с тем обязательность решений Конституционного Суда РФ в совокупности с такими возможностями могла бы существенным образом поспособствовать решению вопроса о правовых пробелах.

Таким образом, можно сделать однозначный вывод о том, что законодатель на данном этапе развития конституционного судопроизводства в Российской Федерации стремится на уровне единого Закона о Конституционном Суде закрепить все теоретические основы реализации его полномочий, для того чтобы облегчить применение данного нормативного правового акта на практике.

¹⁹ О Конституционном Суде РСФСР : закон РСФСР от 12 июля 1991 г. № 1559-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1017 ; Рос. газета. 1993. 19 марта.

²⁰ По делу о проверке конституционности правоприменительной практики досрочного прекращения полномочий народного депутата Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РСФСР от 26 февраля 1993 г. № 4-П // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1993. № 19. Ст. 702.

Говоря о практической реализации полномочий Конституционного Суда РФ, конечно, необходимо говорить о проблеме исполнения решений Конституционного Суда РФ. Как уже неоднократно отмечалось многими исследователями²¹, а также исходя из буквального толкования ст. 6 Закона о Конституционном Суде, решения Конституционного Суда РФ, принятые по вопросам его компетенции, являются обязательными для применения всеми субъектами на территории Российской Федерации без их подтверждения какими-либо органами или должностными лицами. Исполнение вступивших в силу судебных решений является неотъемлемым элементом принципа верховенства права²².

Отличительной особенностью является то, что Конституционный Суд РФ не обладает инструментами по исполнению собственных решений, а обязанность по их реализации возлагается на иные органы государственной власти. Механизм исполнения решений Конституционного Суда в Российской Федерации однозначно можно назвать сформировавшимся, но в то же время и здесь до сих пор существует ряд неразрешенных проблем, которые, в частности, подтверждаются длительным неисполнением решений, число которых к середине 2013 г., по данным Министерства юстиции РФ, достигло 50. Подобные проблемы не могут не оставить след и на защите отдельных прав и свобод человека.

Законодательной основой для исполнения решений Конституционного Суда РФ являются соответствующие положения Закона о Конституционном Суде, дополняемые нормами иных актов. Однако ряд правоведов полагают, что существующее правовое регулирование является недостаточным, в силу чего имеется необходимость либо принять отдельный закон, который регулировал бы исполнение решений Конституционного Суда, либо более детально проработать указанный вопрос в действующем Законе о Конституционном Суде²³.

Как уже отмечалось ранее, решения российского органа конституционного контроля исполняются непосредственно, что выражается в осуществлении обязанностями субъектами предписаний указанных решений посредством совершения правотворческих, правоприменительных решений либо отказа от их совершения. Конкретный способ исполнения определяется конкретными обстоятельствами, в частности содержанием оспоренной нормы, указаниями, содержащимися в самом решении и др.²⁴ Так, в постановлении от 21 февраля 2014 г. № 3-П²⁵ Конституционный

²¹ См., например: *Гаджиев Г. А.* Проблемы исполнения решений Конституционного суда // *Официальный вестник Конституционного суда Республики Азербайджан.* 2008. № 3.

²² См.: *Кокотов А. Н.* Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации // *Журнал рос. права.* 2013. № 5. С. 90.

²³ См.: Там же. С. 91.

²⁴ См.: Там же.

²⁵ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 19 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» в связи с жалобой об-

Суд, несмотря на признание нормы соответствующей Конституции РФ, указал на необходимость пересмотра судебных актов, вынесенных на основании оспариваемой нормы.

Как и любое судебное решение, постановление, определение или заключение Конституционного Суда РФ должно быть исполнено в конкретные сроки, что и является основной проблемой. Надлежащая реализация решений Конституционного Суда РФ в некоторых случаях требует принятия нормативного правового акта. Так, во исполнение постановления от 27 марта 2012 г. № 8-П²⁶ Президент РФ издал Указ от 12 июля 2012 г. № 970²⁷, которым до внесения соответствующих законодательных изменений обязанность обеспечения официального опубликования временно применяемых международных договоров, затрагивающих права и свободы человека, была возложена на Министерство иностранных дел РФ и Федеральную службу охраны РФ. В настоящее время соответствующие изменения уже внесены в Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»²⁸.

Важной проблемой исполнения решений Конституционного Суда РФ является то обстоятельство, что законодательство Российской Федерации не содержит прямой обязанности какого-то конкретного органа по внесению проекта закона или иного нормативного правового акта на рассмотрение уполномоченного органа, если Конституционным Судом прежний акт был признан несоответствующим Конституции РФ. В связи с этим одним из вариантов дальнейшего совершенствования российского законодательства о конституционном судопроизводстве может стать внесение в Закон о Конституционном Суде права Суда указать конкретный орган, на который возлагается исполнение соответствующего решения. Данная модель уже реализована в таких странах, как Албания, Хорватия и др.²⁹

Буквальное толкование действующего правового материала приводит к выводу о том, что в определенной степени подобная обязанность возложена на Правительство РФ, в то время как данное требование следовало бы распространить на все субъекты законодательной инициативы. Немаловажным является и то обстоятельство, что Конституция РФ вообще не закрепляет ни за одним органом государственной власти обязанность по исполнению решений Конституционного Суда РФ, в то время как со-

щества с ограниченной ответственностью «Фирма Рейтинг»: постановление Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2014 г. № 3-П // Рос. газета. 2014. 5 марта.

²⁶ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И. Д. Ушакова: постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П // Рос. газета. 2012. 13 апр.

²⁷ Об официальном опубликовании временно применяемых международных договоров Российской Федерации: указ Президента РФ от 12 июля 2012 г. № 970 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29. Ст. 4069.

²⁸ Рос. газета. 1995. 21 июля; 2014. 14 марта.

²⁹ См.: *Калык А. М.* Проблема обеспечения исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Томск. гос. ун-та. 2006. № 292-П.

ответствующие положения содержатся в Основных законах Словацкой Республики, Чехии, Польши и других стран³⁰.

В то время как в большинстве решений Конституционного Суда можно обнаружить следующие формулировки: «законодателю надлежит» или «Федеральному Собранию следует», реально Государственная Дума и Совет Федерации, равно как и депутат или член Совета Федерации по смыслу Закона о Конституционном Суде, не несут прямой обязанности по исполнению решения Конституционного Суда. На основании указанных положений возникает закономерное сомнение, не является ли употребление подобных формулировок Судом своеобразным нарушением принципа разделения властей и положений Закона о Конституционном Суде³¹.

Статья 10 Конституции РФ закрепляет, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В данной норме закрепляется традиционный принцип разделения властей, а последующие положения Конституции РФ и законодательства РФ уравнивают силы каждой из трех ветвей, не допуская перекоса ни в одну сторону. Данное утверждение подтверждается и правовой позицией, сформулированной в постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П³², согласно которому «разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно – их взаимодействие».

С одной стороны, можно предположить, что, применяя формулировку «законодателю надлежит», Конституционный Суд РФ обращается к Совету Федерации, который в отличие от нижней палаты обладает правом законодательной инициативы. Однако ни юридически, ни фактически данное предположение ничем не подтверждается. Более того, Совет Федерации специально не рассматривает решения Конституционного Суда, да и с законодательной инициативой выступает очень редко, как правило, только по вопросам, касающимся интересов регионов.

С другой стороны, таким же образом Конституционный Суд не может обращаться в Государственную Думу, поскольку как палата Федерального Собрания Российской Федерации она не обладает правом законодательной инициативы. Однако именно на нее законодатель возложил функцию по принятию законов, так что все законопроекты от всех субъектов законодательной инициативы поступают именно в Государствен-

³⁰ См.: *Омаров С. М.* Проблема исполнения Федеральным Собранием решений Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 53.

³¹ См.: Там же.

³² По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края : постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Рос. газета. 1996. 1 февр.

ную Думу РФ. Совету Федерации же было только оставлено право на одобрение уже принятых нижней палатой парламента законов.

Таким образом, единственным субъектом, несущим обязанность по внесению законопроектов в Государственную Думу в целях исполнения решений Конституционного Суда РФ, может быть признано только Правительство РФ. Тем не менее конституционалисты отмечают, что подобное закрепление обязанности не лишает иные субъекты законодательной инициативы права вносить законопроекты в целях исполнения решения Конституционного Суда РФ. Примечательно, что подобным правом часто пользуются депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ³³. Однако далеко не каждый депутат сможет написать готовый законопроект, который, помимо всего прочего, потребует еще и точного финансового обоснования.

Вместе с тем неисполнение решений российского органа конституционного правосудия может быть связано и с задержкой внесения Правительством в Государственную Думу проекта поправки к законоположению, признанному не соответствующим Конституции. Постановлением от 8 декабря 2003 г. № 18-П³⁴ Конституционный Суд РФ признал противоречащим Конституции положение Уголовно-процессуального кодекса РФ, запрещающее обжаловать судебные решения, вынесенные по итогам предварительных слушаний (за исключением решений о прекращении уголовного дела, о назначении заседания в части разрешения вопроса о мере пресечения). Данная задержка реально приводила к невозможности эффективного гарантирования права на судебную защиту прав и свобод человека.

Практическая деятельность Конституционного Суда РФ не остается также и без внимания исследователей, которые стараются выделить в ней определенные проблемы, затрудняющие надлежащее исполнение возложенных обязанностей. Так, Конституционный Суд испытывает наибольшие трудности при рассмотрении дел по оценке конституционности нормативных актов. Как отмечает С. А. Авакьян³⁵, навряд ли нормотворческий орган рискнет прямо нарушить формально определенные нормы Конституции РФ. Именно поэтому в ряде решений Конституционного Суда стали наблюдаться оценки конституционности нормы путем толкования статей Конституции (особенно это прослеживается в отношении ст. 10, касающейся разделения властей). Таким образом, происходит определенного рода замена понятий: в таких случаях Конституционный Суд не столько прямо обеспечивает конституционную законность, сколько

³³ См.: *Омаров С. М.* Указ. соч. С. 53.

³⁴ По делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2003 г. № 18-П // Рос. газета. 2003. 23 дек.

³⁵ См.: *Авакьян С. А.* Конституция России : природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 213.

ко определяет ее критерии. Следовательно, защита Конституции уже строится не на нормах Конституции РФ, а на их трактовках, сделанных российским органом конституционного контроля.

Кроме того, довольно часто Конституционный Суд РФ не столько решает вопрос о конституционности или неконституционности нормативного правового акта, сколько дает ему определенное толкование на основе практики и совокупности правовых норм, непосредственно связанных с ним. Подобная деятельность приводит к тому, что многие правовые нормы, которые так или иначе оспаривались в Конституционном Суде, в настоящее время применяются с позиции того толкования, которое было дано Судом даже в тех случаях, когда орган конституционного контроля отказывал в принятии жалоб. Одним из ярких примеров их использования является определение Конституционного Суда РФ от 21 ноября 2013 г. № 1852-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Санфирова Эдуарда Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 167 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»³⁶, которым (наряду с иными решениями российского органа конституционного правосудия) установлена возможность реализации права осужденного довести до суда свою позицию и без его личного участия в судебном разбирательстве, например путем подачи в адрес органа, рассматривающего дело, своих письменных пояснений, а также путем направления представителя, полномочия которого установлены нотариальной доверенностью.

Однако с подобной постановкой проблемы довольно сложно согласиться. Анализ практики Конституционного Суда в совокупности с вопросом исполнения решений органа конституционного контроля приводят к выводу о том, что сложившаяся ситуация может быть признана выходом из проблемы неисполнения решений Конституционного Суда РФ. Используя толкование правовой нормы в качестве одного из инструментов своей деятельности, Конституционный Суд, тем самым, избегает необходимости признавать норму неконституционной, создавать правовой пробел и запускать огромную и длительную машину по внесению законодательных изменений, в рамках которой у российского органа конституционного правосудия уже нет полномочий. Таким образом, Конституционный Суд как бы подстраивает норму права через ее разъяснение под конституционные принципы, действующее правовое регулирование, но в то же время не создает проблемы неисполнения своих решений. С формальной точки зрения Конституционный Суд приобретает полномочия, аналогичные возможностям Верховного Суда РФ: он обобщает практику использования, но не в отношении какого-то нормативного правового акта или группы источников, а в отношении конкретной правовой нормы, давая ей такое толкование, которое наиболее оптимально вписалось бы в основное правовое регулирование, осуществляемое Конституцией.

Итак, и теоретическая, и практическая составляющие полномочий Конституционного Суда РФ находятся в постоянном изменении. Доволь-

³⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

но часто законодатель просто не успевает вносить соответствующие изменения в Закон о Конституционном Суде (не говоря уже о том, что существует необходимость внесения поправок и в Конституцию РФ). Таким образом, изучение полномочий Конституционного Суда как одного из ключевых механизмов охраны прав и свобод человека не должно замыкаться исключительно на толковании действующего законодательства, следует обращаться и к конкретной практической деятельности самого Суда.

Петрозаводский государственный университет

Григорьев К. Е., аспирант кафедры международного и конституционного права, помощник судьи Верховного Суда Республики Карелия

E-mail: kevgrigorev@gmail.com

Тел.: 8-921-522-61-94

Petrozavodsk State University

Grigorev K. E., Post-graduate Student of the International and Constitutional Law Department, Judge's Assistant

E-mail: kevgrigorev@gmail.com

Tel.: 8-921-522-61-94