Федеральное агентство Российской Федерации по образованию

Уральская Государственная Юридическая Академия

Институт юстиции

Кафедра конституционного права

Конституционный контроль

(студенческий научный доклад)

Екатеринбург, 2006 г.

**Оглавление**

Введение

1. Конституционный Суд России: место в механизме государственной власти, пределы юрисдикции, виды решений

2. Правовая природа решений Конституционного Суда России, их влияние на развитие права

3. Основания отказа в принятии обращения к рассмотрению Конституционным Судом РФ

4. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества

5. Как исполняются решения Конституционного Суда Российской Федерации

6. Предварительный контроль

Заключение

Список использованного законодательства

Список использованной литературы

**Введение**

Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. (Статья 15, часть 1 Конституции Российской Федерации)

Конституционный Суд Российской Федерации - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства (статья 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Решения Конституционного Суда Российской Федерации, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов (из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации).

Правовые позиции, содержащие толкование конституционных норм либо выявляющие конституционный смысл закона, на которых основаны выводы Конституционного Суда Российской Федерации в резолютивной части его решений, обязательны для всех государственных органов и должностных лиц (статья 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации») (из Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 7 октября 1997 года N 88-О).

Общеобязательность решений Конституционного Суда РФ по проверке соответствия Конституции РФ различный нормативных правовых актов, а также тот факт, что имеются несоответствия в них Конституции и делают эту тему актуальной на сегодняшний день.

Цель работы: изучение института конституционного судебного контроля.

Задача работы: изучение деятельности государственных органов по конституционному судебному контролю.

Объект работы: институт конституционного судебного контроля.

Предмет работы: деятельность государственных органов по конституционному судебному контролю.

# 1. Конституционный Суд России: место в механизме государственной власти, пределы юрисдикции, виды решений[[1]](#footnote-1)

В Конституции России нормы о Конституционном Суде включены в главу 7, «Судебная власть», где говорится об осуществлении судебной власти посредством конституционного и иных видов судопроизводства (ч. 2 статьи 118) и имеется специальная статья о нем (статья 125). Тем самым подчеркивается принадлежность Конституционного Суда к судебной ветви государственной власти. К федеральным судам относит Конституционный Суд и Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (п. 3 статьи 4).

Статьи Конституции об институтах власти обычно начинаются с определения, характеризующего в краткой форме юридическую природу, функциональную направленность и место в системе власти соответствующего органа (статьи 80, 94, 110, 126 и 127). Однако статья 125 Конституции о Конституционном Суде не содержит его определения в отличие от названных статей. Судя по всему, составители проекта Конституции к моменту вынесения его на всенародное голосование в 1993 г. не сумели прийти к единству в характеристике статуса Конституционного Суда, выраженного в четком определении.

Этот пробел в Конституции восполнил Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации». Статья 165 Конституции РСФСР 1978 г. характеризовала Конституционный Суд чрезвычайно широко - как высший орган судебной власти по защите конституционного строя. Статья 1 Закона от 21 июля 1994 г. дает более четкое определение Конституционного Суда - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В этом определении отражены основные черты юридической природы Конституционного Суда: правовой статус - судебный орган, функциональное предназначение - осуществление конституционного контроля, основные принципы деятельности - самостоятельное и независимое осуществление судебной власти, процессуальная форма деятельности - конституционное судопроизводство.

Как видно, само по себе отнесение Конституционного Суда к органам судебной власти не является достаточным для раскрытия его правовой природы, так как он существенно отличается от других судебных органов по своей компетенции, организации, процедуре деятельности, характеру рассматриваемых дел и принимаемых решений, механизму их исполнения. Он осуществляет особый вид правосудия - конституционное правосудие, применяя при этом особую правовую процедуру - конституционное судопроизводство. Конституционный Суд не рассматривает конкретные уголовные, гражданские, арбитражные, административные дела, не применяет правовые нормы к конкретным случаям как иные суды. Он наделен функцией конституционного контроля.

Правда, в конституционном контроле в пределах своей компетенции и в присущих им формах участвуют (должны участвовать) и другие органы - Президент, Федеральное Собрание, Правительство, законодательные и исполнительные органы субъектов Федерации, обычные суды, прокуратура. Однако для них это не основная, не единственная, а дополнительная функция. К тому же сама основная деятельность органов законодательной и исполнительной власти, их нормативные решения являются объектом специального конституционного контроля - судебного.

Своеобразие конституционно-юрисдикционной деятельности привело некоторых авторов к выводу, что ее неправомерно определять как конституционное правосудие. Понятие правосудия они связывают только с деятельностью судов общей и арбитражной юрисдикции по разрешению в особом процессуальном порядке споров о праве и иных правовых конфликтов, в которых стороной являются граждане, предприятия и организации. Конституционный же контроль, осуществляемый судами, - особая функция судебной власти, отграниченная от правосудной деятельности.

Оперируя сложившимися понятиями, авторы подобных утверждений не учитывают, что возникновение конституционных судов и их функционирование расширили понятие правосудия. И хотя конституционное правосудие - особая его разновидность, оно в принципе обладает всеми основными признаками правосудия. Это - разрешение судебным (конституционно-юрисдикционным) органом в особой судебно-процессуальной форме (конституционного судопроизводства) по инициативе уполномоченных на то органов и лиц правовых (конституционно-правовых) споров и конфликтов на основе общих для всех судов конституционных принципов правосудия (независимость судей, гласность, состязательность и равноправие сторон) посредством принятия общеобязательных решений.

На правомерность определения деятельности Конституционного Суда как конституционного правосудия уже обращалось внимание в литературе. Для этого имеются не только теоретико-практические, но и законодательные основания. В статье 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» установлено, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Законом, и к ним отнесены федеральные суды (в том числе Конституционный Суд РФ), конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Федерации. Определение Конституционного Суда как особого органа правосудия, а конституционного судопроизводства как специфической формы правосудия дано в Постановлении Конституционного Суда от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции (п. 2 мотивировочной части).

Тем не менее, конституционный контроль посредством конституционного правосудия - особая и самостоятельная сфера деятельности, осуществляемая специально на то уполномоченным органом - Конституционным Судом. В прагматическом плане - это проверка и оценка при возникновении спора конституционности законов, других нормативных актов, договоров, утрачивающих юридическую силу в случае признания их неконституционными, разрешение споров о компетенции, конституционных жалоб, общеобязательное толкование Конституции. С точки зрения сущности - это обеспечение верховенства и прямого действия Конституции, конституционно-правового качества законов и иных нормативных актов, конституционно очерченного баланса властей по горизонтали и вертикали, ограничение власти, защита прав и свобод человека и гражданина, т.е. правовая защита Конституции.

Конституционный Суд является стержневой, главной и самостоятельной частью механизма конституционного контроля в государстве, не поднадзорен никаким инстанциям, его решения обязательны для всех субъектов права, в том числе других высших институтов законодательной, исполнительной и судебной власти, он связан при осуществлении судопроизводства только федеральной Конституцией и Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде. В силу такого особого статуса в механизме государственной власти из всех высших судебных органов только его компетенция, наряду с компетенцией Президента, палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, определяется непосредственно, конкретно и развернуто в самой Конституции (статьи 125, 100, 104).

Предназначение Конституционного Суда в правовой защите федеральной Конституции, его конституционная компетенция, юридическая сила принимаемых им решений, роль в обеспечении баланса (равновесия) и ограничения властей объективно предопределяют статус Конституционного Суда как не только особого органа судебной власти, но одновременно и как высшего конституционного органа одного уровня с федеральными звеньями президентской, законодательной и исполнительной власти. В этом выражается двуединая правовая природа Конституционного Суда. В своем выступлении 1 ноября 2001 г. на торжественном заседании, посвященном 10-летию Конституционного Суда Российской Федерации, Президент Российской Федерации В.В. Путин отмечал, что Конституционный Суд «занял свое прочное и определенное место в системе федеральных органов государственной власти. С одной стороны, он независим от них, с другой - может своими решениями влиять на их деятельность. В этом смысле он более высокая инстанция, какой и должен быть орган конституционного правосудия».

Самостоятельность и правовая независимость Конституционного Суда в механизме государственной власти, его неподотчетность каким-либо другим органам, включая парламент, не означает, что иные ветви власти вообще лишены возможности влияния на Конституционный Суд. Правда возможности эти в определенной мере ограничены, что не снижает их значения.

Законодатель может влиять на Конституционный Суд посредством определения (изменения) его компетенции, порядка выбора конституционных судей и срока их полномочий, формирования его персонального состава. В формировании состава существенную роль играет и Президент, так как именно по его представлению Совет Федерации назначает конституционных судей (статья 83, п. «е», Конституции РФ). Все эти правовые рычаги влияния неоднократно использовались в течение более чем 10-летнего периода с момента учреждения Конституционного Суда: изменялась (расширялась и сужалась) его компетенция, процедура формирования, сроки полномочий конституционных судей, количественный состав. Немаловажный рычаг возможного влияния исполнительной власти - это сосредоточение в ее руках материального, социально-бытового и т.п. обеспечения конституционных судей. В резерве остается и такое средство преодоления законодателем решения Конституционного Суда в случае несогласия с ним, как изменение Конституции, что, правда, весьма проблематично, учитывая чрезвычайно сложный механизм внесения конституционных поправок, предусмотренный действующей Конституцией России.

Отлаживание механизма равновесия различных ветвей власти процесс, конечно, сложный и противоречивый особенно в переходный период становления новой государственности и правовой системы в изменяющихся социально-экономических, политических и идеологических условиях. На него влияют различные политические и иные факторы. Но в любом случае он должен функционировать на прочной конституционно-законодательной основе, устанавливающей посредством определения компетенции органов законодательной, исполнительной и судебной власти, юридической силы принимаемых ими актов, форм взаимодействия систему сдержек и противовесов в механизме власти. Существенное значение имеет также четкое разграничение полномочий органов конституционной, общей и арбитражной юрисдикции внутри самой судебной власти, что до сих пор в полной мере не осуществлено и порой приводит к спорным ситуациям.

Какова же в настоящее время компетенция Конституционного Суда или, другими словами, его полномочия, пределы конституционной юрисдикции? По сравнению с предшествующей конституционно-законодательной регламентацией Конституция России 1993 г. внесла существенные изменения в компетенцию Конституционного Суда. Он получил ряд новых важных полномочий (например, толкование Конституции, проверка по жалобам граждан и запросам судов конституционности закона и т.д.), в то же время некоторые из прежних были исключены (разрешение дел о конституционности политических партий и иных общественных объединений, проверка конституционности правоприменительной практики, ненормативных актов органов законодательной и исполнительной власти и пр.), другие остались без изменений или были уточнены.

Полномочия Конституционного Суда устанавливаются Конституцией (статьи 125, 100, ч. 3; 104, ч. 1), а также согласно ее статье 128 (ч. 3) федеральными конституционными законами - главным образом Законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». Статья 3 (п. 7 части первой) этого Закона предусматривает, что Конституционный Суд может осуществлять также полномочия (права), предоставляемые Федеративным и иными внутрифедеральными договорами, если эти права не противоречат его юридической природе и предназначению в качестве судебного органа конституционного контроля.

В одном из законопроектов, внесенных в 2002 г. в Государственную Думу, предлагалось исключить из статьи 3 Закона положение о возможности предоставления полномочий Конституционному Суду договорами и иными федеральными конституционными законами, кроме Закона о нем и Конституции. Однако допустимость договорной формы разграничения полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов вытекает из статьи 11 (ч. 3) Конституции и она может быть сохранена как резервное средство в сфере регламентации конституционного контроля. Возможность рассмотрения федеральным органом конституционной юрисдикции конституционных споров в пределах одного субъекта Федерации встречается в мировой практике, в частности в Германии, где такие права могут быть предоставлены Федеральному конституционному суду законом субъекта Федерации - земли. Другое дело, что договором недопустимо изъятие прав Конституционного Суда или ограничение сферы их действия. Так, положение Договора о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан 1994г., согласно которому споры по осуществлению полномочий в сфере совместного ведения этих органов разрешаются в согласованном между ними порядке (ч. 3 ст. VI), можно было истолковать (и истолковывалось некоторыми официальными лицами республики) как допускающее возможность ограничения конституционного полномочия Конституционного Суда разрешать споры о компетенции применительно к названным органам.

Что касается предложения об исключении положения о предоставлении полномочий Конституционному Суду иными, кроме Закона о нем, федеральными конституционными законами, то его принятие привело бы к ограничению возможности законодателя определять при необходимости полномочия Конституционного Суда в законах, подобных Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации», для комплексного регулирования соответствующей сферы общественных отношений. Кстати, пока это единственный пример установления дополнительного полномочия Конституционного Суда такого вида законом. Вместе с тем подобного рода дополнительные полномочия можно было бы одновременно включать и в Закон о Конституционном Суде в целях полного определения в нем компетенции Конституционного Суда.

Идея расширения компетенции Конституционного Суда нашла воплощение во внесенном в апреле 2003 г. рядом депутатов Государственной Думы законопроекте о дополнении Закона о Конституционном Суде нормой о полномочии давать заключение об обнаруженном противоречии отдельных положений Конституции основам конституционного строя, что должно было влечь за собой процедуру внесения изменений в Конституцию. При этом делалась ссылка на статью 16 Конституции о приоритетном значении положений ее гл. 1 об основах конституционного строя и утверждалось, что только Конституционный Суд может признать иные конституционные положения противоправными.

Однако данное предложение противоречило Конституции, а также юридической природе и предназначению Конституционного Суда. Он неоднократно указывал в своих решениях, что не вправе проверять Конституцию ни по каким параметрам. Возложение на Конституционный Суд названного полномочия могло бы привести к подрыву той конституционной базы, которая является основой его деятельности и критерием принимаемых решений, к вовлечению Конституционного Суда в ревизию этой основы. Следует отметить, что ни в одной стране, где существует конституционная юстиция, ее органы не наделены правом проверять конституционность положений самой Конституции.

Вместе с тем для устранения обнаружившейся неопределенности в соотношении различных положений Конституции может быть использован уже предусмотренный в ней механизм. Это, во-первых, толкование Конституции Конституционным Судом на основе полномочия, установленного статье 125 (ч. 5) Конституции, при осуществлении которого Конституционный Суд призван толковать в соответствии с положениями об основах конституционного строя иные конституционные нормы, что он и делает на практике; во-вторых, внесение конституционных поправок к главам 3-8, осуществляемое в соответствии с нормами статей 108, 134, 136 Конституции Федеральным Собранием.

Более целесообразным и отвечающим предназначению Конституционного Суда было бы не предопределение заключениями Конституционного Суда содержания будущих конституционных поправок, что вытекало из законопроекта, а отнесение к его компетенции проверки конституционности поправок к Конституции после их одобрения палатами Федерального Собрания до передачи, согласно статье 136 Конституции, на одобрение органам законодательной власти субъектов Федерации. Это также служило бы реализации идеи об обеспечении соответствия основам конституционного строя иных конституционных положений и участии в данном процессе Конституционного Суда, но с иным, чем предлагавшееся в законопроекте, полномочием.

Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» возлагает на Верховный Суд полномочие проверять в порядке гражданского судопроизводства по жалобе Президента Российской Федерации или законодательного органа субъекта Федерации постановление Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона о поправках к Конституции законодательными органами субъектов Федерации (ч. 4 статьи 11). Однако это полномочие связано с установлением фактических обстоятельств, касающихся соблюдения установленного порядка рассмотрения закона в субъектах Федерации, а не с проверкой его соответствия требованию статье 16 Конституции, что может быть осуществлено только Конституционным Судом. Можно отметить, что органы конституционной юрисдикции ряда государств наделены полномочием проверять конституционность предлагаемых конституционных поправок, чтобы предотвратить подрыв ими основополагающих конституционных принципов.

Таким образом, конституционный перечень полномочий Конституционного Суда не является исчерпывающим, он может быть дополнен, конкретизирован указанными выше видами законов и договоров, но не изменен или сокращен ими. Изменение конституционного перечня этих полномочий может быть осуществлено только посредством внесения поправок в Конституцию. Поэтому нельзя признать обоснованным содержание включенной Федеральным конституционным законом от 15 декабря 2001 г. в статью 3 Закона о Конституционном Суде новой части второй, согласно которой компетенция Конституционного Суда, установленная настоящей статьей, может быть изменена не иначе как путем внесения изменений в настоящий Федеральный конституционный закон. Однако компетенция Конституционного Суда, установленная в статье 3 (п. 1-6 части первой) Закона, это дословно воспроизведенные его полномочия, определенные в статье 125 (ч. 2-5, 7) и 104 (ч. 1) Конституции. Следовательно, изменение этой компетенции может быть осуществлено лишь путем внесения конституционных поправок, которые только и могут повлечь за собой последующее изменение компетенционных норм Закона.

Компетенция Конституционного Суда определяется посредством закрепления, во-первых, видов правовых актов, подлежащих проверке и официальному толкованию, а также перечня государственных органов, споры о компетенции между которыми он правомочен разрешать; во-вторых, круга правомочных субъектов обращения в Конституционный Суд.

К юрисдикции Конституционного Суда относится прежде всего проверка конституционности:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению федеральных органов государственной власти и совместному ведению органов государственной власти Федерации и ее субъектов;

в) договоров между органами государственной власти Федерации и ее субъектов; договоров между органами государственной власти субъектов Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (ч. 2 ст. 125 Конституции).

К юрисдикции Конституционного Суда относится также проверка конституционности не утративших силу законов СССР и РСФСР, но только по содержанию норм, что вытекает из положений части второй статьи 86 Закона о Конституционном Суде.

По указанным делам осуществляется абстрактный нормоконтроль, т.е. вне связи с применением указанных актов в конкретных судебных и иных делах. Правом обращения в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности этой категории нормативных актов и договоров Конституция наделяет Президента, Совет Федерации, Государственную Думу, одну пятую членов Совета Федерации (36 членов) или депутатов Государственной Думы (90 депутатов), Правительство, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации.

Конституционный Суд правомочен разрешать споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Федерации и ее субъектов;

в) между высшими государственными органами субъектов Федерации (ч. 3 статьи 125 Конституции).

При этом Конституционный Суд не рассматривает споры имущественного характера, споры о подведомственности дела судам и о подсудности, т.е. споры между судебными органами.

По жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов Конституционный Суд проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (ч. 4 статьи 125 Конституции), т.е. осуществляет конкретный нормоконтроль. При этом по конституционным жалобам согласно ч. 4 статьи 125 Конституции, в отличие от рассмотрения запросов на основе ч. 2 (п. «б») этой статьи, Конституционный Суд исходя также из статьи 3 (п. 3 части первой), 96 и 97 Закона о нем правомочен проверять конституционность законов, изданных не только по вопросам, отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти и совместному ведению органов государственной власти Федерации и ее субъектов, но и законов, изданных по вопросам, отнесенным к ведению органов государственной власти субъектов Федерации. С конституционной жалобой вправе обращаться российские граждане, иностранные граждане и лица без гражданства, а также объединения граждан. Право обращаться в Конституционный Суд по вопросу о нарушении законом конституционных прав и свобод граждан в связи с конкретным делом предоставлено Генеральному прокурору (ч. 6 статьи 35 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации») и Уполномоченному по правам человека (п. 5 ч. 1 статьи 29 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»).

Конституционный Суд правомочен давать толкование Конституции Российской Федерации по запросам Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Федерации (ч. 5 статьи 125 Конституции).

По запросу Совета Федерации Конституционный Суд дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (ч. 7 статьи 125 Конституции).

Конституционный Суд правомочен обращаться с посланиями к Федеральному Собранию (ч. 3 статьи 100 Конституции), обладает правом законодательной инициативы в Государственной Думе по вопросам своего ведения (ч. 1 статьи 104 Конституции), правом проверять по запросу Президента до назначения референдума в связи с его подготовкой соблюдение требований, предусмотренных Конституцией (статья 12 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»).

Таким образом, компетенция Конституционного Суда достаточно широка и осуществляемый им судебный конституционный контроль распространяется на результаты нормотворческой и договорно-правовой деятельности всех высших звеньев законодательной и исполнительной власти федерального и регионального уровней, на споры о компетенции между ними, и только он наделен в государстве правом толкования федеральной Конституции, имеющим общеобязательное значение.

Свои полномочия Конституционный Суд реализует, принимая решения различного вида, определенные Законом о Конституционном Суде (статья 71). Это постановления, заключения, определения и организационные решения. При этом решением Конституционного Суда являются решения, принятые как в пленарном заседании, так и в заседании каждой из двух палат. Они равнозначны, ибо не только полный состав Конституционного Суда в пленарных заседаниях, но и каждая палата выступает как Конституционный Суд.

Постановления принимаются по вопросам о конституционности законов, иных нормативных актов и договоров, по спорам о компетенции, по конституционным жалобам граждан, их объединений и по запросам судов в связи с применением оспариваемого закона в конкретном деле, по толкованию Конституции. Заключение принимается по запросу Совета Федерации о соблюдении установленного порядка, касающегося импичмента Президента. Под соответствующим решением, которое, согласно статье 12 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», до назначения референдума Конституционный Суд принимает по запросу Президента о соблюдении требований, предусмотренных Конституцией, также подразумевается заключение. Постановления и заключения именуются Законом о Конституционном Суде итоговыми решениями, так как они выносятся в ходе осуществления конституционного судопроизводства по существу вопросов, поставленных в обращениях (запросах, жалобах, ходатайствах).

Определения Закон относит к иным, не итоговым решениям Конституционного Суда, принимаемым в ходе осуществления конституционного судопроизводства. Они касаются преимущественно процессуальных вопросов, например, об отказе в принятии обращения к рассмотрению ввиду неподведомственности Конституционному Суду поставленных в обращении вопросов или несоответствия требованиям Закона о допустимости обращений; о соединении в одном производстве дел, касающихся одного и того же предмета; о приобщении документов к материалам дела; о прекращении производства по делу и т.д.

Практика Конституционного Суда привела к выделению среди определений такой их разновидности, которая получила неофициальное наименование «определения с положительным содержанием». Их особенность заключается в том, что в них при отказе в принятии обращения к рассмотрению или при прекращении производства по делу излагаются, подтверждаются, при необходимости конкретизируются, развиваются правовые позиции, сформулированные в ранее принятых постановлениях и определениях по тому же вопросу, который ставится в обращении, или на основе интерпретации Конституции указывается на очевидную конституционность оспоренного правоположения, на отсутствие неопределенности в этом вопросе. То есть в таких определениях содержатся правовые позиции не только процессуального, но и материально-правового характера.

Еще одним видом актов Конституционного Суда, принимаемых в его заседаниях, но за рамками конституционного судопроизводства, являются решения по вопросам организации его деятельности (например, об избрании Председателя, его заместителя и судьи-секретаря Конституционного Суда, о формировании персонального состава палат, о распределении дел между палатами, о выступлении с законодательной инициативой, о направлении послания Конституционного Суда Федеральному Собранию и т.д.).

Требования, предъявляемые к решениям Конституционного Суда, как общие для всех, так и по отдельным видам, касающиеся их подготовки и принятия, обязательных элементов содержания и атрибутов, провозглашения, опубликования и разъяснения, а также положения, определяющие юридическую силу, правовые последствия принятия решений Конституционного Суда, обязанности государственных органов и должностных лиц по их исполнению и последствия неисполнения решений, регламентируются на основе Конституции (ч. 6 статьи 125) Законом о Конституционном Суде (статьи 71-83, 87, 91, 95, 100, 104, 106 и 110) и Регламентом Конституционного Суда.

Из всех видов решений Конституционного Суда основным является постановление. Главным образом именно в постановлениях выражаются правовые позиции по рассмотренным конституционным вопросам. Только постановления выносятся именем Российской Федерации. Они обладают отличной от других решений Конституционного Суда юридической природой.

**2. Правовая природа решений Конституционного Суда России, их влияние на развитие права[[2]](#footnote-2)**

Актуальность и практическая значимость вопроса о правовой природе решений Конституционного Суда наглядно подтвердились при обсуждении в Государственной Думе в июне-ноябре 2001 г. проекта Федерального конституционного закона о внесении изменений и дополнений в Закон о Конституционном Суде. В нем решались две основные проблемы: уточнялся статус конституционных судей и конкретизировался правовой механизм реализации актов Конституционного Суда. Все выступавшие в дискуссии были единодушны в необходимости законодательного и практического обеспечения неукоснительного исполнения этих актов. В то же время разгорелся спор о том, каковыми же должны быть их характер, правовая природа и предназначение, а, по сути, - предназначение самого Конституционного Суда, его функциональная направленность.

Депутат С.А. Попов отстаивал позицию, согласно которой, толкуя Конституцию, проверяя конституционность закона и исследуя при этом его конституционный смысл, обосновывая на базе Конституции свое решение, Конституционный Суд не может не вводить тем самым норму прямого действия. Признанная же неконституционной норма перестает действовать. В случае возникновения при этом законодательного пробела он должен оперативно заполняться, но не всегда своевременно Федеральное Собрание принимает соответствующее решение, а Правительство - их инициирует.

Иное видение проблемы было выражено депутатами В.В. Гребенниковым, Б.Б. Надеждиным, О.В. Уткиным. Суммарно оно выглядит так: из Конституции вытекает, что Конституционный Суд не должен принимать нормативные акты прямого действия; его решение должно лишь определять, конституционен или неконституционен оспоренный закон, но не содержать указаний о содержании будущих норм, взамен признанных неконституционными, - это прерогатива законодателя; мотивировочная часть решения, содержащая его обоснование, не должна носить обязательный характер. В противном случае игнорируются наша правовая доктрина, принцип разделения властей, наша правовая система, основанная исключительно на кодифицированном законодательстве, происходит переход к прецедентному праву, что недопустимо и даже не подлежит (?) обсуждению. Законодательная реализация этой весьма категоричной позиции привела бы к существенному ограничению конституционного правосудия, превращению Конституционного Суда по сути в совещательный орган типа Комитета конституционного надзора, явилась бы заметным шагом назад по сравнению с достигнутым, хотя еще и далеким от совершенства, уровнем правовой защиты Конституции. Государственная Дума не поддержала данную позицию.

Вместе с тем парламентская дискуссия по законопроекту, несмотря на отсутствие сколько-нибудь развернутого обоснования изложенных позиций, вольно или невольно отразила давно ведущийся в юридическом мире на разных континентах спор относительно того, создает ли суд, прежде всего конституционный, нормы права или он их только выявляет, провозглашает либо является лишь правоприменителем, другими словами - легитимно ли судебное правотворчество. Данная проблема имеет взаимосвязанные доктринальный, законодательный и практический аспекты.

Российская правовая доктрина по рассматриваемому вопросу не так одномерна, как следует из выступлений упомянутой группы депутатов. Свидетельством тому являются приведенные в начале главы самые различные, в том числе противоположные, точки зрения относительно правовой природы актов конституционной юрисдикции и нельзя утверждать, что какая-то из них в настоящее время безраздельно господствует в доктрине. Можно констатировать иное - активное развитие в последние годы среди ученых и юристов-практиков дискуссии по вопросу о правотворческой роли Конституционного Суда как особой составляющей более широкой дискуссионной проблемы, является ли судебная практика источником права.

Сторонники отрицания правотворческой роли Конституционного Суда, как и иных судов (В.С. Нерсесянц и др.), ссылаются прежде всего на особенности романо-германской правовой семьи, к которой обычно относят правовую систему России и в которой, как многие полагают, отсутствует судебное правотворчество (судебный прецедент), ибо, в отличие от англосаксонского, романо-германское право является статутным, кодифицированным при верховенстве основного источника - закона.

Однако утверждение именно о вхождении российской правовой системы в романо-германскую правовую семью, их тождестве разделяется далеко не всеми и в отечественной, и в зарубежной компаративистской литературе. Более убедительной представляется позиция, согласно которой российская правовая система обладает относительно самостоятельным характером, присущими только ей специфическими чертами, но имеет и немало общего, сходного с романо-германским правом, к которому более близка, чем к другим правовым семьям. Вместе с тем она находится в настоящее время в переходном состоянии, открытом для обмена идеями, опытом и взаимодействия с любой правовой системой.

Нет достаточных оснований и для категоричности утверждения, что в романо-германской правовой семье в силу типологических особенностей, закономерностей формирования и развития, в отличие от англосаксонской правовой системы, отсутствует судебное правотворчество как источник права. И в отечественной, и в зарубежной литературе на основе анализа реальных процессов в мировом правовом пространстве отмечается сближение правовых систем в условиях глобализации, что проявляется и в системе источников права. Это находит выражение как в развитии в странах романо-германской правовой семьи судебного правотворчества (высшими судебными инстанциями) при сохранении ведущей роли закона среди правовых источников, так и в возрастании роли закона, статутного права в странах англосаксонской правовой семьи, где исторически главенствующая роль принадлежит такому источнику права, как судебная практика (судебный прецедент).

Немецкие исследователи-компаративисты К. Цвайгерт и Х. Кетц, отмечая сближение в настоящее время общего права и континентального, пишут: «На континенте происходит постепенное ослабление незыблемой веры в примат закона, понимание ошибочности представлений о том, что принятие решений - лишь техническая и автоматическая операция. Наоборот, в законе видят все больше лишь выражение общих принципов, дающих большой простор для толкования, и, как следствие этого, постоянная судебная практика становится самостоятельным источником права (в форме судебных решений). В англо-американском праве наметилась противоположная тенденция. Со стремительным ростом массового производства, приведшим, в свою очередь, к усилению плановых начал в экономике, существенно расширился круг проблем, решение которых требовало обращения к абстрактным нормам».

Оценивая значение судебного правотворчества в странах романо-германской правовой семьи, один из ведущих компаративистов мира французский ученый Р. Давид констатировал, что право в этих странах «состоит не только из правовых норм, сформулированных законодателем, оно включает и их толкование судьями». «Чтобы судить о важности судебных решений в выработке права, следует и здесь остерегаться готовых формул, которые, стремясь подчеркивать исключительность закона, отказываются признавать источником права судебную практику. Эти формулы несколько смешны, когда их употребляют в такой стране, как Франция или ФРГ, где судебная практика в ряде сфер играет ведущую роль в развитии права и где доктринальные произведения зачастую являются не чем иным, как изложением судебной практики. Они также неверны, хотя на первый взгляд может показаться иначе, и в странах, где доктрина мало или совсем не уделяет внимания судебной практике. Подобное отношение к судебной практике - чаще всего признак разрыва между теорией и практикой, между университетами и дворцами правосудия».

Указанные тенденции в развитии правовых семей, их сближение не означают, что в странах романо-германского права закон утрачивает свое господствующее положение, а судебная практика приобретает в сфере правотворчества такое же значение, какое она имеет в странах общего права, превращает романо-германское право в прецедентное. К тому же следует иметь в виду, что названные тенденции неодинаково проявляются в конкретных национальных правовых системах.

На вопрос, является ли судебная практика источником права, доктрина, законодательство и практика различных стран романо-германской правовой семьи отвечают по-разному. В одних странах такая ее роль в качестве прецедента официально признается и даже законодательно закрепляется (Испания, Швейцария и др.). В других – формально правотворческая деятельность судов не признается, противоречиво интерпретируется в доктрине, но реально существует и через высшие судебные инстанции влияет на развитие права (Греция, Италия, Нидерланды, ФРГ и др.).

Вместе с тем в странах романо-германского права, даже в тех, где судебная практика как источник права формально не признается (точнее - законодательство «молчит» по этому поводу), решения конституционных судов выделяются особо, конституции, законы придают им общеобязательный характер. Так, решения конституционных судов (или их часть) определяются как имеющие силу закона (ФРГ, Литва), содержащие правоположения (Австрия), правовую доктрину (по сути - прецеденты) (Испания), как нормативные акты, являющиеся составной частью действующего права (Казахстан), как нормативно-правовые акты, акты нормативного характера (Азербайджан, Армения, Беларусь).

Отрицание правотворческой роли Конституционного Суда, как и иных судов, аргументируется также тем, что признание судебного правотворчества противоречит конституционному принципу разделения властей, ведет к смешению функций судебной и законодательной власти, их правомочий и сфер деятельности, к подмене судебным правотворчеством парламентского законотворчества. Опасность такой подмены, конечно, существует, как и подмены законодательной власти президентско-исполнительной, если та или иная ветвь власти выходит за пределы своих полномочий. Поэтому важное значение имеет последовательное соблюдение Конституционным Судом принципа самоограничения.

Вместе с тем возникает вопрос - вытекает ли из принципа разделения властей разделение «китайской стеной» сфер деятельности и функций различных ветвей власти? Ведь разделение властей не самоцель. Основное предназначение данного принципа - предотвратить или, по крайней мере, минимизировать возможность злоупотребления государственной властью, узурпации ее в одних руках, обеспечить демократическое правление и свободу в обществе. Реализация такого предназначения невозможна, если исходить из чистой теоретической модели разделения властей, в которой каждая из ветвей власти полностью отделена от других. Но подобная чистая теоретическая модель и не вытекает из идей родоначальников теории разделения властей Ш. Монтескье, Дж. Локка, не подтверждается современными ее модификациями, не воплощена и не может быть реализована ни в одной из существующих политико-правовых систем.

Суть в том, что при всем имеющемся разнообразии в теоретических подходах, конституционных определениях и особенностях национальной практики применения данного принципа он предполагает не только разделение, но и взаимодействие властей, соответствующую систему правовых гарантий, сдержек и противовесов, обеспечивающую баланс, уравновешивание властей в конституционных границах. Равновесие властей, конечно, не может быть полным ни в какое время, оно является динамическим. Динамическое равновесие означает, как подчеркивается в литературе, что дисбаланс ветвей власти находится в пределах, определенных в конституции, а «воображаемый или принятый в конституции порядок может быть изменен результатами выборов или иначе истолкован судами».

Судебный конституционный контроль, судебный нормоконтроль как раз и является важным составным элементом указанной системы сдержек и противовесов, одним из конституционно-правовых гарантов баланса, динамического равновесия властей и функции Конституционного Суда распространяются прежде всего и главным образом на сферу парламентского, президентского и правительственного нормотворчества, его результаты. Поэтому было бы неверно абсолютизировать принцип разделения властей, полагая, в частности, что в сфере правотворчества действует исключительно законодательная власть.

С.В. Бородин и В.Н. Кудрявцев верно указывают на частичное пересечение функций властей как в России, так и в других странах, подчеркивая, что такое переплетение компетенции ветвей власти, предусмотренное конституциями и другими юридическими актами, полезно и необходимо, так как выполняет известную задачу «сдержек и противовесов», предупреждающих опасное единовластие. «Стерильная чистота» разделения властей была бы нефункциональной и потому не нужной. Никакой принцип не следует доводить до абсурда.

Пересечение функций различных ветвей власти в правотворческой сфере не означает их идентичности по объему, направленности и результатам. В данной сфере в процессе «позитивации» права, его превращения в закон (закон в широком смысле - как все источники позитивного права) каждая из ветвей власти осуществляет разные функции. Парламент - функцию официально-властного установления права как закона, как общеобязательного государственного веления. Исполнительная власть - функцию, при прямом или косвенном делегировании законодателем, подзаконной нормоконкретизации с целью обеспечения исполнения закона. Конституционный Суд - правокорректирующую функцию относительно нормотворчества законодательной и президентско-исполнительной власти, направленную на обеспечение адекватного выражения права в законе, сохранения действующего (позитивного) права в конституционно-правовом поле, правовой защиты Конституции.

Такая правокорректирующая функция Конституционного Суда вполне согласуется с присущим Конституции России 1993 г. юридическим типом правопонимания, которое, как отмечал В.С. Нерсесянц, состоит в том, что «право, по действующей Конституции РФ, - это не только позитивное право, но и своеобразное «естественное право» (прирожденные и неотчуждаемые основные права и свободы человека), которое как нечто безусловное и общеобязательное придано (и задано) государству, всем государственным властям, а не является продуктом их воли, усмотрения или творчества».

Не являясь «продуктом» государства, это «нечто безусловное и общеобязательное», тем не менее, должно быть выявлено и выражено именно государством как закон, нормативно конкретизировано посредством установления субъективных прав (правомочий), дозволений, ограничений, юридических обязанностей, мер правовой ответственности и т.д. Иначе это «нечто», объективное правовое начало, может остаться абстрактным принципом, идеологией на уровне философии права, а не конкретным практическим правовым регулятором общественных отношений. Именно нормативно-конкретизированное закрепление в Конституции России 1993г. в качестве исходных правовых начал прав и свобод человека превращают их в единстве с общеправовыми принципами юридического равенства, свободы, справедливости и международными стандартами в области прав человека в главные критерии правового (конституционно-правового) характера законов, в конституционные требования к правовому качеству законов. Конституция России признает права и свободы человека как высшую ценность (статья 2), непосредственно действующее право, устанавливая, что «они определяют смысл, содержание и применение закона, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (статья 18).

Обеспечению правового характера законов (действующего права) призваны служить различные институты публичной власти, прежде всего законодательная власть. В то же время в данной сфере существенную роль играют и специальные институты и процедуры - судебный нормоконтроль, особенно судебный конституционный контроль. Конституционный Суд как раз и призван проверять конституционно-правовое качество законов и придавать им качество правовых законов, если оно ущербно. Такое качество Конституционный Суд придает, устраняя из закона неправовые положения, признав их неконституционными (тем самым изменяя его нормативно-правовое содержание), или исключая из правовой системы закон целиком как неправовой, правонарушающий (неконституционный), что также влечет за собой изменения в нормативно-правовом массиве, в осуществлении прав, обязанностей, ответственности субъектов права, или указывая на должное конституционно-правовое содержание оспоренных положений закона посредством выявления их конституционно-правового смысла и только в этом смысле признавая их конституционными (тем самым внося новое в понимание, содержание и применение соответствующих норм позитивного права, конституциализируя отраслевые нормы), либо подтверждая правовое качество закона, признав его конституционным (упрочивая тем самым, порой посредством дополнительной конкретизации, его правовое содержание, устраняя неопределенность в вопросе о его конституционности). Все это и есть формы участия Конституционного Суда в процессе «позитивации» права, в его нормативной конкретизации, в корректировке, развитии действующего права. Для иллюстрации приведу несколько примеров, один из которых касается признания закона неконституционным, другой - признания закона конституционным, но только в его конституционно-правовом смысле, выявленном Конституционным Судом, третий - признания закона конституционным с определенной конкретизацией его правового содержания.

В Постановлении от 25 апреля 2000 г. Конституционный Суд признал неконституционным положение Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (п. 11 статьи 51), согласно которому в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов (за исключением случаев выбытия по вынуждающим обстоятельствам, указанным в данном Законе), Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказывает в регистрации федерального списка кандидатов либо отменяет ее. При этом Конституционный Суд исходил из принципа свободных выборов, предполагающего, по смыслу Конституции, что участие гражданина в выборах в качестве как избирателя, так и кандидата в депутаты является свободным и добровольным, из принципа равенства при осуществлении избирательных прав и индивидуального характера пассивного избирательного права, из требования о допустимости ограничения законом избирательных прав граждан лишь при условии, что такие ограничения обоснованы, преследуют конституционно значимые цели и соразмерны им. Придание названным законоположением отказу в регистрации федерального списка кандидатов или ее отмене по указанному основанию фактически характера меры ответственности и применение ее к другим кандидатам (кроме выбывших из первой тройки по списку) и к избирательному объединению, блоку в целом при отсутствии с их стороны каких-либо нарушений Конституционный Суд квалифицировал как несогласующееся с общепризнанными принципами юридической ответственности, включая общеправовой принцип справедливости, и недопустимое в правовом государстве.

Признание названного законоположения неконституционным и в связи с этим утрата им силы внесло, несомненно, изменение в избирательный нормативно-правовой массив, в правовое регулирование порядка выборов в Государственную Думу, в реализацию пассивного и активного избирательного права, мер юридической ответственности в избирательной сфере. И хотя это положение формально было исключено законодателем из Закона о выборах депутатов Государственной Думы Федеральным законом от 12 апреля 2001 г., оно уже не могло применяться с 25 апреля 2000 г., т.е. с момента провозглашения указанного Постановления Конституционного Суда.

Предметом проверки в Постановлении Конституционного Суда от 12 октября 1998 г. было положение Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (п. 3 статьи 11), согласно которому «обязанность юридического лица по уплате налога прекращается уплатой им налога». В правоприменительной практике судебных, налоговых, таможенных органов данное положение истолковывалось как предусматривающее прекращение обязанности налогоплательщика - юридического лица по уплате налога лишь с момента поступления соответствующих сумм в бюджет и тем самым допускающее возможность повторного взыскания с налогоплательщика не поступивших в бюджет налогов.

При оценке названного законоположения Конституционный Суд опирался на конституционный принцип правового государства, ряд конституционных прав граждан, в частности право на равенство, право частной собственности, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, а также исходил из ранее выраженной им правовой позиции, что конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы имеет публично-правовой, а не частноправовой (гражданско-правовой) характер.

Конституционный Суд указал, что оспоренное законоположение в том смысле, который придавала ему сложившаяся правоприменительная практика (судебных, налоговых, таможенных органов, о чем упоминалось выше), не соответствует Конституции. Вместе с тем данное законоположение было признано конституционным в его выявленном Конституционным Судом конституционно-правовом смысле, а именно, поскольку оно означает, с учетом конституционных норм, уплату налога налогоплательщиком - юридическим лицом со дня списания кредитным учреждением платежа с расчетного счета плательщика независимо от времени зачисления сумм на соответствующий бюджетный или внебюджетный счет.

В принципе данная правовая позиция не создала самостоятельной новой нормы, так как выявленный Конституционным Судом конституционно-правовой смысл оспоренного законоположения содержался в нем изначально, с момента принятия Закона. Однако Постановлением было скорректировано его содержание по сравнению с буквально выраженным, внесено новое в понимание и применение указанного законоположения, оно подлежит применению только в выявленном Конституционным Судом конституционно-правовом смысле, являющимся в силу статьи 6 Закона о Конституционном Суде обязательным для всех субъектов права, что также имеет нормативно-правовое значение. В последующем в Определении от 25 июля 2001 г. №138-О Конституционный Суд указал, что выводы названного Постановления касаются только добросовестных налогоплательщиков, что предполагает обязанность налоговых и других органов государства осуществлять контроль за исполнением налоговых обязательств в установленном порядке, проводить проверку добросовестности налогоплательщиков и банков и в случае выявления их недобросовестности обеспечивать охрану интересов государства, в том числе с использованием механизмов судебной защиты.

Налоговый кодекс, в отличие от утратившего силу Закона «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», более четко определил, что обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика, а при уплате налогов наличными денежными средствами - с момента внесения денежной суммы в счет уплаты налога в банк или кассу органа местного самоуправления либо организацию связи Госкомитета по связи и информатизации (п. 2 статьи 45). В то же время устанавливается обязанность банков по исполнению в указанные в Кодексе сроки поручений налогоплательщика на перечисление налогов и сборов в соответствующие бюджеты (внебюджетные фонды) и ответственность банков за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими данной обязанности (статья 60).

Последующее отражение выраженных в решениях Конституционного Суда правовых позиций в законодательстве, как в приведенных примерах, не означает, что такие решения являются только «одним из важных источников для правотворчества» (В.С. Нерсесянц). Они вступают в силу немедленно после провозглашения и именно с этого момента, как правило, начинается действие содержащихся в них нормативно-интерпретационных предписаний, внося новое в нормативно-правовое регулирование, правопонимание и правоприменительную практику.

В принципе никто не отрицает, что Конституционный Суд фактически осуществляет в определенных пределах правотворческую функцию. В то же время резонно ставится вопрос: имеет ли он право на это, не подменяет ли Конституционный Суд законодателя?

Если обратиться к букве Конституции и Закона о Конституционном Суде, то в них не найти прямого формулирования правотворческих полномочий Конституционного Суда. Вместе с тем в литературе обращается внимание на целый ряд конституционных положений, которые интерпретируются как правовая основа правотворческой деятельности судов вообще, Конституционного Суда в частности.

Это, во-первых, положение Конституции о том, что Россия - правовое государство (статья 1), которое (положение) обязывает законодателя издавать только правовые законы, а суды - обеспечивать верховенство права и исключение возможности применения противоречащих праву нормативных актов; во-вторых, положения Конституции об осуществлении государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную и самостоятельности органов этих ветвей власти, в том числе судебной (статья 10); в-третьих, новые полномочия судов по рассмотрению дел о непосредственном оспаривании нормативных актов; в-четвертых, новая функция правосудия - оценивать законы и иные нормативные акты на предмет их соответствия Конституции, общепризнанным принципам и нормам международного права.

Правда, такие из указанных составляющих правовой основы, как провозглашение государства правовым и принцип разделения властей имеют несколько общий и многозначный характер и могут быть интерпретированы по-разному - и как допускающие, и как отрицающие право на судебное правотворчество (о чем говорилось ранее). А функция правосудия оценивать соответствие нормативных актов Конституции или иному нормативному акту, имеющему большую юридическую силу, своим результатом в гражданском (согласно ч. 2 и 4 статьи 11 ГПК РФ), арбитражном (согласно ч. 3 и 4 статьи 13 АПК РФ) судопроизводстве имеет отказ от применения ущербного нормативного акта и принятие решения на основе акта, имеющего наибольшую юридическую силу, что не означает осуществления правотворческой функции. Вместе с тем названные конституционные положения являются определенным правовым контекстом, открывающим возможность для выявления более конкретизированной применительно к Конституционному Суду конституционно-правовой основы его правотворческой (точнее - правокорректирующей) деятельности.

К этой основе относится, прежде всего, вытекающая из конституционно-законодательного закрепления статуса и компетенции Конституционного Суда его двуединая правовая природа как не только особого органа судебной власти, но одновременно и как высшего конституционного органа одного уровня с федеральными звеньями президентской, законодательной и исполнительной власти (что обосновывалось выше). Конституция (статья 125) и Закон о Конституционном Суде распространяют возложенную на Конституционный Суд функцию судебного конституционного контроля, правовой защиты Конституции прежде всего и главным образом на нормотворческую и договорно-правовую деятельность, ее результаты, всех высших звеньев законодательной и президентско-исполнительной власти федерального и регионального уровней. В то же время Конституция (статьи 2, 17, 18) устанавливает и главные критерии оценки правотворчества органов публичной власти, которыми должен руководствоваться Конституционный Суд при осуществлении своих полномочий, - права и свободы человека и гражданина, которые согласно Конституции определяют смысл и содержание правотворчества, деятельность законодательной и иных публичных властей и обеспечиваются правосудием. Стержневой составляющей конституционно-правовой основы правотворческой (правокорректирующей) функции Конституционного Суда является конституционно-законодательное определение особенностей юридической природы его решений.

К основным свойствам решений Конституционного Суда относятся их общеобязательность (статья 6), окончательность, неоспариваемость, немедленное вступление в силу после провозглашения, незамедлительное официальное опубликование, непосредственное действие (статьи 78, 79 Закона о Конституционном Суде), а также такие правовые последствия их принятия, как утрата силы актов или их отдельных положений, признанных неконституционными; не введение в действие и неприменение признанных неконституционными не вступивших в силу для Российской Федерации международных договоров или их отдельных положений (статья 125, ч. 6, Конституции, статьи 79, 91 Закона о Конституционном Суде); приведение органом или должностным лицом принятого ими нормативного акта (заключенного договора), признанного неконституционным, в соответствие с Конституцией в связи с решением Конституционного Суда (статьи 79, 80); недопустимость преодоления юридической силы постановления о признании акта неконституционным повторным принятием этого же акта (статья 79); отмена (изменение), а до этого - неприменение судами, иными органами и должностными лицами других нормативных актов и договоров, основанных на признанных неконституционными нормативных актах либо договорах или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными (статьи 79, 80, 87); пересмотр в установленных федеральным законом случаях, а до этого - прекращение исполнения решений судов и иных органов, основанных на актах, признанных неконституционными (статьи 79, 100 Закона о Конституционном Суде).

Из указанных конституционно-законодательных установлений об итоговых решениях Конституционного Суда следует, прежде всего, что им придаются свойства, присущие нормативным актам, ибо такие акты направлены не только на установление, но и на изменение и отмену норм права или на изменение сферы их действия. Решение Конституционного Суда, в результате которого акт или его отдельные положения утрачивают силу, приводит к их устранению из правовой системы, фактической отмене, тем самым к изменениям в нормативно-правовом массиве, а следовательно, и в осуществлении прав, обязанностей и ответственности субъектов права, т.е. оказывает праворегулирующее воздействие на общественные отношения. Такие юридические последствия означают, что Конституция (статья 125, ч. 6) наделяет решения Конституционного Суда свойствами нормативности и большей юридической силой по сравнению с признаваемыми неконституционными законами, договорами, указами, уставами, постановлениями.

Отсюда вытекает роль конституционных судов в качестве «негативного законодателя», как это образно определил еще в начале ХХ в. известный австрийский юрист, теоретик европейской модели конституционной юрисдикции Х. Кельзен. В современной литературе эта терминология широко используется, хотя и делаются попытки ее «усовершенствовать», определяя Конституционный Суд как «отрицающего», «негаторного законодателя», принимающего «нормативно-дерогаторные» судебные решения.

В то же время, например, В.С. Нерсесянц, отрицая нормативность судебных решений, утверждает, что по смыслу конституционного разделения властей акты всех звеньев судебной системы - судов общей, арбитражной и конституционной юрисдикции, несмотря на их внешние различия, - являются именно правоприменительными актами и только в этом качестве обязательны. По его мнению, по Конституции и действующему законодательству у судебной власти (у судов всех видов юрисдикции и всех ступеней) нет права отменять нормативный акт, признанный ею не соответствующим Конституции или закону. Во всех случаях отмена нормативного правового акта - это прерогатива правотворческих органов, а не суда. Суд вправе дать лишь юридическую квалификацию (правовую оценку и характеристику) рассматриваемого нормативного правового акта в смысле его соответствия или несоответствия Конституции, закону. Решение же судебного органа об указанном несоответствии - лишь основание для отмены этого акта компетентным правотворческим органом, а не сама отмена. Такое решение суда является также лишь основанием (юридическим фактом), с которым законодатель (и действующее право) связывает определенные последствия (утрата силы акта, его неприменение судами и т.д.). Но данные последствия - это уже заранее установленные законодателем нормы, а не нормы права, создаваемые самим судом.

Утверждение, что у судов всех юрисдикций нет права отменять нормативный акт, признанный ими незаконным или неконституционным, что судебное решение - лишь основание для отмены такого акта правотворческим органом, не учитывает особенности юридической природы решений Конституционного Суда. Данное утверждение верно применительно к решениям судов других юрисдикций, что вытекает, в частности, из взаимосвязи положений статьи 253 ГПК РФ, статьи 195 (ч. 5) АПК РФ, Федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 4 статьи 9, подп. «а» п. 2 статьи 29), «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 1 статьи 73, п. 1 ч. 1 статьи 74).

Так, в первом из названных федеральных законов предусмотрены меры ответственности в случае, если законодательный орган субъекта Федерации в пределах установленного срока не принял «мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим». То же относится и к высшему должностному лицу субъекта Федерации. Аналогичные положения установлены другим из названных федеральных законов применительно к представительному органу и главе муниципального образования, главе местной администрации.

Иные правовые последствия влечет за собой признание Конституционным Судом нормативного правового акта противоречащим федеральной Конституции. Статья 125 (ч. 6) Конституции России устанавливает, что акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Следовательно, с принятием решения Конституционного Суда они перестают быть составной частью правовой системы, считаются отмененными. Ссылка на то, что такое последствие судебного решения, как утрата юридической силы акта (его отдельных положений) - это установление (норма) самой Конституции, а не суда, не опровергает тот факт, что статья 125 (ч. 6) Конституции в нормативном единстве со статьей 79 Закона о Конституционном Суде наделяют именно решения Конституционного Суда такой юридической силой, что именно конкретное решение Конституционного Суда приводит к указанным юридическим последствиям применительно к конкретным нормативным актам на основе их конституционно-правовой интерпретации и оценок, к распространению выводов Конституционного Суда в их содержательной определенности, конкретности на аналогичные положения других нормативных актов и тем самым к изменениям в нормативно-правовом массиве.

Обосновывая различия в юридических последствиях признания закона субъекта Федерации незаконным и неконституционным, Конституционный Суд в Постановлении от 11 апреля 2000г., касавшемся положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», отмечал, например, что рассмотрение судом общей юрисдикции дела о проверке закона субъекта Федерации, в результате которой он может быть признан противоречащим федеральному закону, не исключает последующей проверки его конституционности в порядке конституционного судопроизводства. Следовательно, решение суда общей юрисдикции о признании закона субъекта Федерации противоречащим федеральному закону по своей природе не является подтверждением «недействительности» закона, его отмены самим судом, а означает лишь признание его «недействующим», не подлежащим применению. «Лишение же акта юридической силы возможно только по решению самого законодательного органа, издавшего акт, или в предусмотренном Конституцией Российской Федерации порядке конституционного судопроизводства».

Вытекающая из факта признания нормативного акта не соответствующим Конституции и в связи с этим утратившим силу роль Конституционного Суда как «негативного законодателя» не сводится, однако, просто к фактической отмене такого акта или его отдельных положений. Признание их неконституционными, как, собственно, и подтверждение конституционности акта всегда опирается на интерпретацию конституционно-правовых принципов и норм, которая раскрывает смысл конституционных установлений и в его контексте - должное конституционно-правовое содержание проверяемого нормативного акта или отдельной нормы. Вообще толкование Конституции (не только как специальное полномочие по статье 125, ч. 5, Конституции), в контексте которой дается оценка оспариваемого нормативного акта или компетенционного полномочия государственного органа, является сутью деятельности Конституционного Суда. При этом происходит конкретизация общих конституционных установлений, соприкоснувшихся с реальной жизнью права, формирование «живого» права - конституционного и иных правовых отраслей, что находит воплощение в правовых позициях Конституционного Суда. Поэтому правомерна характеристика Конституционного Суда не только как «негативного», но и как «позитивного законодателя».

Конституционный Суд – «позитивный законодатель», конечно, не в том смысле, что он наряду с парламентом принимает законы. В сфере правотворчества этот орган, как отмечалось, осуществляет правокорректирующую функцию, а корректировать можно только то, что уже существует. Поэтому правы те авторы (А.А. Белкин, Ж.И. Овсепян и др.), которые указывают на производный характер нормотворчества органа судебного конституционного контроля. Формулируя свои правовые позиции и итоговые выводы, Конституционный Суд берет «исходный материал» прежде всего в Конституции, а также в оспариваемых законах, иных нормативных актах с учетом их толкования и применения на практике. Следует отметить и ограниченность правокорректирующей функции Конституционного Суда, которая может осуществляться в пределах предмета, указанного в обращениях, и лишь по инициативе иных субъектов права. В то же время деятельность Конституционного Суда подчинена не задаче регулировать общественные отношения, что является главным для законодателя, его предназначение - обеспечить верховенство и прямое действие федеральной Конституции, единство конституционно-правового пространства. Поэтому правокорректирующая, регулятивная функция Конституционного Суда имеет подчиненное этим целям значение.

Изложенные доктринальные подходы и конституционно-законодательная характеристика решений Конституционного Суда позволяют вновь вернуться к вопросу, чем же они являются по своей юридической природе. Несомненен их нормативно-интерпретационный, общеобязательный характер. Признание нормативного акта или его части неконституционными влечет утрату ими юридической силы, а международные договоры РФ в таком случае не подлежат введению в действие и применению. По этим юридическим свойствам и правовым последствиям принятия решения Конституционного Суда близки к нормативным актам, на что обращал внимание и сам Конституционный Суд в Постановлении от 16 июня 1998 г., касавшемся толкования статьи 125, 126 и 127 Конституции. Он отмечал, что решения Конституционного Суда, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, в пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам иных судов.

Однако такая интерпретация не означает, что Конституционный Суд считает свои решения нормативными актами. Он указывает лишь на общность у этих видов правовых актов определенных признаков (юридических свойств), которых нет у актов иных судов. Вместе с тем решения Конституционного Суда, в отличие от нормативных актов, во-первых, принимаются с целью не правового регулирования, а контроля за конституционно-правовым качеством действующего права, защиты Конституции и являются «побочным продуктом» этой судебно-контрольной деятельности, что, однако, не отрицает их праворегулирующего воздействия; во-вторых, представляют собой интерпретацию конституционно-правовых принципов и норм, раскрывающую смысл конституционных положений и в его контексте должное конституционное содержание проверяемого акта (нормы), т.е. всегда носят производный непосредственно от Конституции и общих принципов права характер; в-третьих, принимаются в процедуре не законотворчества, а конституционного судопроизводства; в-четвертых, принимаются в форме судебного решения; в-пятых, нормативное содержание присуще не всему решению Конституционного Суда, а только содержащимся в нем правовым позициям и основанным на них итоговым выводам.

Немало общего у решения Конституционного Суда с судебным прецедентом. Прецедентный (в определенном смысле) характер акта конституционной юрисдикции можно усмотреть в том, что выраженная в нем правовая позиция (позиции) является образцом (правилом), которым должны руководствоваться законодательные, судебные и иные органы, должностные лица при решении вопросов в рамках своей компетенции применительно к аналогичным по содержанию актам, нормам. Такой характер решений Конституционного Суда можно подтвердить, в частности, положениями статьи 87 Закона о Конституционном Суде.

Сближает с судебным прецедентом и сам характер изложения решения Конституционного Суда. В нем общеобязательно не все сказанное в мотивировочной части, а только правовые позиции как нормативно-интерпретационная составляющая в единстве с резолютивной частью. В Определении Конституционного Суда от 7 октября 1997 г. №88-О указывалось, что «правовые позиции, содержащие толкование конституционных норм либо выявляющие конституционный смысл закона, на которых основаны выводы Конституционного Суда Российской Федерации в резолютивной части его решений, обязательны для всех государственных органов и должностных лиц (статья 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»)».

Вместе с тем есть резон в утверждении, что не совсем точно рассматривать решения Конституционного Суда в качестве судебного прецедента в собственном смысле слова, т.е. как решения по конкретному делу, которому как образцу должны следовать нижестоящие суды при рассмотрении аналогичных дел. Речь по сути идет об общеобязательной силе решений Конституционного Суда, т.е. о том, что исполнять их должны все государственные и иные органы, а не только прямые адресаты.

Действительно, суд общей юрисдикции, например, признавая на основе решения Конституционного Суда недействительным закон субъекта Федерации, аналогичный признанному неконституционным, рассматривает не аналогичное дело (такие дела, по которым принимаются решения Конституционного Суда, не вправе рассматривать никто), а применяет решение Конституционного Суда к аналогичному акту. Поэтому характеристику решений Конституционного Суда как имеющих нормативно-прецедентный характер следует понимать в том смысле, что они обязательны не только для сторон по рассмотренному делу, а для всех органов публичной власти, других субъектов права, и юридическая сила решений распространяется не только на акт, который был предметом проверки, но и на все иные, аналогичные по содержанию.

Иногда такую обязательность рассматривают как преюдициальное значение решений Конституционного Суда. Тем самым понятие преюдиции как обязательности для всех судов, рассматривающих дело, фактов, ранее установленных судебным решением по какому-либо другому делу, распространяется на нормативные акты как разновидность «фактов», устанавливаемых в конституционном правосудии. В принципе такая позиция имеет под собой определенные основания, но сведение значения решений Конституционного Суда только к преюдициальности, к установлению факта конституционности или неконституционности нормативного акта обедняет их характеристику как решений нормативно-интерпретационного характера и роль Конституционного Суда как в определенном смысле «позитивного законодателя».

Рассмотренные и иные свойства решений Конституционного Суда (например, развитие в них конституционной доктрины) позволяют сделать вывод, что, не относясь в полной мере ни к одному из существующих источников права, они одновременно вбирают в себя те или иные их черты (признаки) и приобретают тем самым новое качество, становясь самостоятельным источником права. Такой вывод близок к позиции Н.В. Витрука, однако он относит к источникам права и решения Конституционного Суда и содержащиеся в них правовые позиции, в конце концов определяя именно последние как источник права. Но правовые позиции не источник права. Если следовать традиционному пониманию источников права в юридическом смысле как формы нормативного выражения права, то источником права являются решения Конституционного Суда как нормативно-интерпретационные акты, а правовые позиции - выраженным в ним «правом».

# 3. Основания отказа в принятии обращения к рассмотрению Конституционным Судом РФ[[3]](#footnote-3)

Ежегодно в Конституционный Суд РФ поступает в среднем более 11000 обращений. При этом Суд выносит каждый год около 20 постановлений, то есть таких решений, в которых вопросы, поставленные в обращениях, находят свое разрешение по существу (нормативный акт или его отдельные положения признаются соответствующими или не соответствующими Конституции РФ, дается официальное толкование ее отдельных положений и пр.). Подавляющее же большинство обращений Судом не рассматривается: они либо возвращаются заявителям решением Секретариата Конституционного Суда, либо сам Суд отказывает в принятии их к рассмотрению.

Федеральный конституционный Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает, что все решения Суда являются окончательными и не подлежат пересмотру (статья 71, ч. 1 статьи 79). Тем самым, по существу, исключается повторное обращение в Суд по вопросу, который уже был им разрешен, в том числе и по вопросу о принятии обращений к рассмотрению. Отсюда очевидно, что грамотно составленное обращение в Конституционный Суд РФ является одним из основных условий для достижения заявителем успеха при рассмотрении любого дела в этом органе. При подготовке же обращения необходимо иметь четкое представление о том, в каких случаях Суд вправе отказать в принятии обращения к рассмотрению.

Согласно ч. 1 статьи 43 Закона о Конституционном Суде, решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению принимается Судом в случаях, если:

1) разрешение вопроса, поставленного в обращении, неподведомственно Конституционному Суду;

2) обращение в соответствии с требованиями Закона о Конституционном Суде не является допустимым;

3) по предмету обращения Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

Этот перечень, однако, не является исчерпывающим. Статья 40 Закона о Конституционном Суде предусматривает право Секретариата Конституционного Суда уведомить заявителя о несоответствии его обращения требованиям Закона о Конституционном Суде. В соответствии с частью второй указанной статьи такими основаниями могут быть:

1) явная неподведомственность обращения Конституционному Суду;

2) несоответствие обращения требованиям Закона о Конституционном Суде по форме;

3) подача обращения ненадлежащим органом или лицом;

4) неуплата государственной пошлины.

В случае получения такого уведомления гражданин вправе на основании п. 4 ч. 2 статьи 40 Закона о Конституционном Суде не согласиться с позицией Секретариата Конституционного Суда и потребовать, чтобы вопрос о принятии его обращения был решен самим Судом. Если Конституционный Суд в такой ситуации соглашается с позицией Секретариата, он (Суд) выносит определение об отказе в принятии обращения к рассмотрению.

Таким образом, системный анализ положений ч. 2 статьи 40 и ч. 1 статьи 43 Закона о Конституционном Суде свидетельствует о том, что все перечисленные в них обстоятельства являются для Суда основаниями к отказу в принятии обращений к рассмотрению. Рассмотрим данные обстоятельства подробно.

1. Неподведомственность Конституционному Суду разрешения вопроса, поставленного в обращении (п. 1 ч. 1 статьи 43 Закона о Конституционном Суде), и явная неподведомственность обращения Конституционному Суду (п. 1 ч. 2 статьи 40 Закона о Конституционном Суде). Разрешение вопроса, поставленного в обращении, неподведомственно Конституционному Суду в случае, если оно не относится к компетенции этого Суда, как она определена в Конституции РФ и Законе о Конституционном Суде. Для квалификации вопроса как неподведомственного Конституционному Суду не имеет значения, наделен ли какой-либо другой суд или иной орган полномочиями по решению этого вопроса. Существуют целые категории юридических дел, разрешение которых вообще не отнесено к подведомственности какого-либо органа (например, дела о проверке соответствия федеральных законов федеральным конституционным законам, о проверке соответствия федеральных законов международным договорам Российской Федерации, о проверке соответствия актов органов местного самоуправления уставам муниципальных образований и пр.). Иными словами, если разрешение поставленного в обращении вопроса неподведомственно Конституционному Суду, он отказывает в принятии такого обращения к рассмотрению, независимо от того, наделен ли какой бы то ни было иной орган полномочиями по решению данного вопроса.

Вопрос о подведомственности (или, напротив, неподведомственности) Конституционному Суду того или иного вопроса, поставленного в обращении в Суд, не всегда может быль решен путем простого сопоставления обращения с перечнем полномочий Конституционного Суда (ч. 2-5 и 7 статьи 125 Конституции РФ, ч. 1 статьи 3 Закона о Конституционном Суде). В случаях же, когда неподведомственность обращения Суду видна невооруженным взглядом, она характеризуется как явная и является основанием для возврата обращения заявителю еще на стадии рассмотрения обращения Секретариатом Конституционного Суда.

Гораздо чаще неподведомственность обращений является «скрытой». Заявители зачастую «маскируют» требования о разрешении вопросов, неподведомственных Конституционному Суду, под требования о проверке конституционности правовых актов. Для «отсеивания» таких обращений Конституционный Суд должен проводить их глубокий анализ с учетом сопутствующих правовых и фактических обстоятельств.

Обобщение «отказных» определений Конституционного Суда позволяет составить достаточно обширный перечень неподведомственных ему дел. К таковым, в частности, относятся дела, предполагающие:

1) решение вопросов, отнесенных к компетенции законодателя:

- об оценке и восполнении пробелов в законах, о разрешении не урегулированных в законодательстве вопросов (определения от 8 января 1998 г. №3-О, от 10 апреля 2002 г. №107-О);

- об определении пределов действия законов (Определение от 17 февраля 2000 г. по жалобе гражданина Пашкина);

- о распространении действия закона на определенные категории субъектов правоотношений (Определение от 2 ноября 2000 г. по жалобе гражданки Горшковой);

- об оценке целесообразности выбора того или иного законодательного регулирования (Определение от 12 марта 1998 г. №32-О) или финансово-экономической обоснованности законодательного решения (Определение от 15 декабря 2000 г. №251-О), в частности, целесообразности введения того или иного налога (Определение от 7 февраля 2002 г. №37-О) или предоставления государством льгот той или иной категории граждан (Определение от 15 декабря 2000 г. по запросу Законодательного Собрания Тверской области и жалобам ОАО «Мосэлектроприбор» и Алтайского краевого союза общественных организаций инвалидов);

- об установлении юридической ответственности за правонарушения (Определение от 23 июня 2000 г. по жалобе гражданина Дробалова);

- об изменении существенных элементов налоговых обязательств (Определение от 21 декабря 1998 г. №190-О);

- об устранении коллизии между законами (Определение от 15 мая 2001 г. №89-О);

- о внесении в законы дополнений, целесообразных с точки зрения заявителя (Определение от 4 октября 2001 г. №203-О);

2) рассмотрение вопросов (споров), подведомственных другим судам: арбитражным (Определение от 11 марта 1999 г. №10-О) или общей юрисдикции (Определение от 7 октября 1999 г. №137-О);

3) непосредственную проверку соответствия федеральных законов международным обязательствам Российской Федерации (Определение от 4 декабря 1997 г. №139-О);

4) проверку конституционности указов Президента РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод (Определение от 20 февраля 2002 г. №23-О);

5) проверку законности подзаконных актов (Определение от 21 декабря 2000 г. по жалобе гражданки Солововой);

6) проверку конституционности нормативных правовых актов, не являющихся законами, по жалобам граждан (Определение от 20 февраля 2002 г. №23-О);

7) проверку нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти по запросам судов (Определение от 5 июля 2001 г. №162-О) или иных государственных органов (Определение от 6 июля 2001 г. №151-О);

8) проверку конституционности постановлений Пленума Верховного Суда РФ по жалобам граждан (Определение от 13 января 2000 г. №11-О);

9) установление несоответствия акта государственного или иного органа закону (Определение от 5 ноября 1999 г. №182-О);

10) решение вопроса о соотношении федерального закона и закона субъекта Российской Федерации (определения от 4 октября 2001 г. №248-О, от 9 апреля 2002 г. №69-О);

11) установление соответствия норм одного федерального закона нормам другого (Определение от 19 апреля 2000 г. №76-О);

12) устранение противоречий между нормами разных законов (Определение от 15 мая 2001 г. №89-О);

13) решение вопроса о возможности применения в конкретном деле каких-либо положений закона (Определение от 14 января 2000 г. по запросу Московского областного суда);

14) выбор норм, подлежащих применению в конкретном деле (определения от 14 декабря 2000 г. №268-О, от 15 мая 2001 г. №89-О);

15) обеспечение надлежащего применения законов (Определение от 21 декабря 2000 г. №296-О);

16) проверку по жалобам граждан законности и обоснованности решений правоприменительных органов, в том числе правильности выбора ими подлежащего применению закона или подзаконного акта (Определение от 14 января 2000 г. №5-О);

17) проверку исполнения Правительством РФ требований федеральных законов (Определение от 3 декабря 1998 г. по запросам Тульской областной Думы и администрации Тульской области);

18) установление юридических фактов (Определение от 6 июля 2001 г. №174-О);

19) проверку фактов возможных нарушений конституционных прав и свобод граждан в результате конкретных правоприменительных действий (Определение от 1 декабря 1999 г. №211-О);

20) проверку обоснованности ограничений прав граждан (Определение от 14 декабря 1999 г. №229-О);

21) оценку соответствия одних конституционных положений другим конституционным положениям (Определение от 19 марта 1997 г. №56-О).

2. Несоответствие обращения требованиям Закона о Конституционном Суде по форме (п. 2 ч. 2 статьи 40 Закона о Конституционном Суде). Требования к форме обращения в Суд установлены в ч. 1 статьи 36 и в статьях 37 и 38 Закона о Конституционном Суде.

Согласно ч. 1 статьи 36 Закона о Конституционном Суде обращение в Конституционный Суд подается - в зависимости от того, какие вопросы в нем ставятся, - в форме запроса, ходатайства или жалобы. Наиболее распространенным видом обращения в Конституционный Суд является запрос. В этой форме в Суд направляются обращения о проверке конституционности нормативных актов или договоров (ч. 2 статьи 125 Конституции РФ), обращения судов о проверке конституционности законов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле (ч. 4 статьи 125 Конституции РФ), обращения о даче толкования Конституции РФ (ч. 5 статьи 125 Конституции РФ), а также обращение Совета Федерации о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (ч. 7 статьи 125 Конституции РФ). Жалобы в Суд подаются по вопросам нарушения законами, примененными или подлежащими применению в конкретном деле, конституционных прав и свобод граждан (ч. 4 статьи 125 Конституции РФ). Наконец, обращение о разрешении Судом споров о компетенции, согласно статье 92 Закона о Конституционном Суде, именуется ходатайством. Эти требования должны точно соблюдаться: нельзя направлять в Суд, например, ходатайства о толковании Конституции РФ или запросы о разрешении споров о компетенции. В равной мере нельзя именовать обращение в Конституционный Суд просто «обращением».

Любое обращение в Суд, вне зависимости от того, является ли оно запросом, жалобой или ходатайством, направляется только в письменной форме (ч. 1 статьи 37 Закона о Конституционном Суде). Обращения, полностью или частично поданные в устной форме (по телефону, во время приема граждан и т.п.), рассматриваться Конституционным Судом не могут.

Суд рассматривает в качестве нарушения установленных требований к форме обращения также отсутствие в обращении отдельных содержательных элементов, перечисленных в ч. 2 статьи 37 Закона о Конституционном Суде. Так, нарушением указанных требований признается отсутствие в обращении позиции заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции РФ (см., например, Определение от 10 июля 2003 г. №252-О).

3. Ненадлежащий заявитель (п. 3 ч. 2 статьи 40 Закона о Конституционном Суде). Иногда в Конституционный Суд обращаются органы и лица, которым такое право не предоставлено. Суд в своих «отказных» определениях, в частности, указывал, что:

- граждане и их объединения не вправе обращаться в Суд с жалобами на нарушение законом конституционных прав и свобод других лиц. Например, гражданин, являющийся представителем юридического лица или одним из его учредителей, может обратиться с жалобой на нарушение законом конституционных прав и свобод этого юридического лица только в данном качестве, но не как частное лицо (Определение от 13 апреля 2000 г. по жалобе гражданина Лобанова); гражданин, являющийся представителем юридического лица, не вправе обращаться в Суд от своего имени (Определение от 18 апреля 2000 г. №58-О);

- ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» не относят третейские суды к судебной системе; следовательно, третейские суды не вправе обращаться в Суд в порядке, предусмотренном ч. 4 статьи 125 Конституции РФ и гл. XIII Закона о Конституционном Суде (Определение от 13 апреля 2000 г. №45-О по обращению Независимого арбитражного (третейского) суда при Торгово-промышленной палате Ставропольского края);

- если суд рассматривал дело в коллегиальном составе, то только в таком составе этот суд вправе обращаться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле; судья же вправе обращаться в Конституционный Суд лишь в связи с производством по тем делам, которые в силу закона он рассматривает единолично (Определение от 2 марта 2000 г. по запросу судьи Юркина);

- граждане не вправе обращаться в Суд с требованиями о даче толкования положениям Конституции РФ (Определение от 18 апреля 2000 г. по жалобе гражданина Галкина).

4. Неуплата государственной пошлины (п. 4 ч. 2 статьи 40 Закона о Конституционном Суде). Значительная часть обращений, направляемых в Конституционный Суд, оплачивается государственной пошлиной, размер которой в настоящее время определяется ч. 1 статьи 39 Закона о Конституционном Суде. При подаче запроса и ходатайства, а также при подаче жалобы юридического лица размер государственной пошлины составляет 15 МРОТ, при подаче жалобы гражданина - один МРОТ. Следует помнить, что под МРОТ в данном случае понимается базовая сумма, равная 100 рублям (ч. 1 статьи 5 Федерального закона от 19 июня 2000 г. «О минимальном размере оплаты труда»).

Пункт 3 ч. 1 статьи 38 Закона о Конституционном Суде устанавливает, что документ об уплате государственной пошлины прилагается к обращению, направляемому в Суд. Это требование, однако, действует лишь в том случае, если обращение должно быть оплачено государственной пошлиной (отдельные виды обращений, перечисленные в ч. 3 статьи 39 Закона о Конституционном Суде, государственной пошлиной не оплачиваются).

5. Недопустимость обращения (п. 2 ч. 1 статьи 43 Закона о Конституционном Суде). Даже если разрешение вопроса, поставленного в обращении, подведомственно Суду, это еще не означает, что такое обращение может быть рассмотрено. Закон о Конституционном Суде требует, чтобы обращение в Конституционный Суд отвечало ряду особых условий, именуемых «критериями допустимости». Соблюдение этих критериев необходимо, поскольку в противном случае Конституционный Суд будет вынужден рассматривать множество вопросов, разрешение которых не согласуется с целями его деятельности и характером полномочий.

Специальные критерии допустимости обращений в Конституционный Суд по различным категориям дел установлены в соответствующих главах раздела III Закона о Конституционном Суде. Так, в соответствии с ч. 1 статьи 85 Закона о Конституционном Суде запрос о проверке конституционности нормативного акта органа государственной власти или договора между органами государственной власти либо отдельных их положений допустим, если заявитель:

- либо считает их не подлежащими действию из-за неконституционности;

- либо, напротив, считает их подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов Российской Федерации или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции РФ.

Часть вторая статьи 85 Закона о Конституционном Суде устанавливает дополнительный критерий допустимости запроса о проверке конституционности нормативного акта субъекта Российской Федерации. Такой запрос допустим, если оспариваемый нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к ведению органов государственной власти Российской Федерации или к совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов Федерации.

В соответствии со статьей 89 Закона о Конституционном Суде запрос о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации допустим, если:

1) упоминаемый в запросе международный договор Российской Федерации подлежит, согласно Конституции РФ и федеральному закону, ратификации Государственной Думой или утверждению иным федеральным органом государственной власти;

2) заявитель считает не вступивший в силу международный договор Российской Федерации не подлежащим введению в действие и применению в России из-за его несоответствия Конституции РФ.

Наибольшее число критериев допустимости установлено для ходатайства органа (органов) государственной власти о разрешении споров о компетенции. Согласно ч. 1 статьи 93 Закона о Конституционном Суде, такое ходатайство является допустимым при одновременном соблюдении следующих условий:

1) оспариваемая компетенция определяется Конституцией РФ;

2) спор не касается вопроса о подведомственности дела судам или о подсудности;

3) спор не был или не может быть разрешен иным способом;

4) заявитель считает издание акта или совершение действия правового характера либо уклонение от издания акта или совершения такого действия нарушением установленного Конституцией разграничения компетенции между органами государственной власти;

5) заявитель ранее обращался к указанным в ч. 3 статьи 125 Конституции РФ органам государственной власти с письменным заявлением о нарушении ими определенной Конституцией и договорами компетенции заявителя либо об уклонении этих органов от осуществления входящей в их компетенцию обязанности;

6) в течение месяца со дня получения письменного заявления, упомянутого в предыдущем пункте, не были устранены указанные в нем нарушения;

7) в случае обращения соответствующего органа государственной власти к Президенту РФ с просьбой об использовании согласительных процедур, предусмотренных статьей 85 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации в течение месяца со дня обращения не использовал эти согласительные процедуры либо такие процедуры не привели к разрешению спора.

Кроме того, ч. 2 статьи 93 Закона о Конституционном Суде устанавливает, что ходатайство Президента РФ, внесенное в порядке применения ч. 1 статьи 85 Конституции РФ, допустимо, если соблюдаются следующие условия:

1) Президент Российской Федерации использовал согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти;

2) разногласия между органами государственной власти являются подведомственным Конституционному Суду спором о компетенции.

Для жалоб на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан статьей 97 Закона о Конституционном Суде установлены следующие критерии допустимости:

1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан;

2) закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Запрос суда о проверке конституционности закона допустим, если закон применен или подлежит, по мнению суда, применению в рассматриваемом им конкретном деле (статья 102 Закона о Конституционном Суде).

Закон о Конституционном Суде не устанавливает специальных критериев допустимости запросов о толковании положений Конституции РФ. Такие критерии были выработаны самим Судом. Анализ и обобщение решений Конституционного Суда по делам о толковании Конституции РФ позволяет выделить шесть критериев допустимости запросов по делам этой категории:

1) рассмотрение запроса не должно требовать от Суда создания новых правовых норм (Определение от 16 июня 1995 г. №67-О);

2) запрос не должен быть таким, чтобы под видом его рассмотрения осуществлялся предварительный конституционный контроль законопроектов (Определение от 11 июня 1999 г. №104-О);

3) запрос не должен быть таким, чтобы под видом его рассмотрения производилась проверка конституционности действующих правовых актов (Определение от 7 декабря 1995 г. №80-О);

4) запрос не должен быть таким, чтобы в результате его рассмотрения какое-либо положение Конституции РФ становилось недействующим (Определение от 28 декабря 1998 г. №137-О по запросу Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о толковании положений статьи 80 и части 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации);

5) запрос о толковании нескольких положений Конституции Российской Федерации допустим, если все эти положения взаимосвязаны между собой (Определение от 2 ноября 1995 г. №93-О);

6) не является допустимым запрос, содержащий требование о толковании таких положений, которых в Конституции Российской Федерации нет (Определение от 22 мая 1997 г. №62-О).

Наконец, запрос в Конституционный Суд о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления допустим, если обвинение выдвинуто Государственной Думой и имеется заключение Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков соответствующего преступления (статья 108 Закона о Конституционном Суде).

Помимо приведенных положений статей 85, 89, 93, 97, 102, 108, в Законе о Конституционном Суде имеется целый ряд норм более общего порядка, которые также рассматриваются Конституционным Судом в качестве критериев допустимости обращений. В отличие от специальных критериев, распространяющихся только на дела соответствующих категорий, эти общие положения применимы ко всем делам, рассмотрение которых подведомственно Конституционному Суду.

Конституционный Суд сформулировал общие критерии допустимости обращений.

Так, Конституционный Суд должен воздерживаться от рассмотрения дел, в которых по сути преобладают аспекты политической целесообразности, при этом о политическом, а не правовом, характере обращения может свидетельствовать сам момент обращения заявителя в Суд. Руководствуясь этим критерием, Конституционный Суд, в частности, неоднократно отказывался принимать к рассмотрению обращения о проверке конституционности положений избирательного законодательства в период проведения соответствующей избирательной кампании (определения от 20 ноября 1995 г. №77-О, от 7 декабря 2001 г. №216-О).

Поскольку основанием рассмотрения дела в Суде, согласно статье 36 Закона о Конституционном Суде, является наличие правовой неопределенности в соответствующем вопросе, постольку являются недопустимыми обращения, в которых такая неопределенность отсутствует (определения от 5 ноября 1998 г. №134-О, от 8 июня 2000 г. №91-О, от 4 октября 2001 г. №182-О).

Не являются допустимыми обращения, производство по которым после их начала должно быть прекращено на основании статьи 68 Закона о Конституционном Суде, в частности, обращения, в которых ставится вопрос, не относящийся к числу конституционных (определения от 15 июня 1995 г. по жалобам граждан Шульженко и Мазанова, от 8 октября 1999 г. №160-О, от 7 декабря 2001 г. №256-О).

К полномочиям Конституционного Суда не относится осуществление предварительного конституционного контроля; следовательно, не могут быть признаны допустимыми обращения, в которых, по существу, ставится вопрос о проверке конституционности законопроектов (Определение от 11 июня 1999 г. №104-О).

По смыслу Закона о Конституционном Суде Конституционный Суд Российской Федерации в процессе конституционного судопроизводства проверяет конституционность действующих норм; следовательно, не является допустимым обращение о проверке конституционности нормы, отмененной или утратившей силу до начала производства в Конституционном Суде (Определение от 4 декабря 1997 г. №138-О).

6. Наличие вынесенного по предмету обращения и сохраняющего свою силу постановления Конституционного Суда (п. 3 ч. 1 статьи 43 Закона о Конституционном Суде). Поскольку решения Конституционного Суда в соответствии со статьями 6, 71 и ч. 1 статьи 79 Закона о Конституционном Суде являются общеобязательными и окончательными, постольку Суд не вправе рассматривать какой-либо вопрос, если решение по нему ранее уже было вынесено. Именно поэтому п. 3 ч. 1 статьи 43 Закона о Конституционном Суде устанавливает, что если по предмету обращения имеется сохраняющее свою силу постановление Конституционного Суда, то такое обращение к рассмотрению не принимается.

Следует иметь в виду, что ранее вынесенное решение и вновь поданное обращение могут касаться совершенно различных проблем, не связанных между собой. Распространение действия ранее сформулированных правовых позиций Суда на иные сферы общественных отношений становится возможным благодаря тому, что Конституция РФ как краеугольный камень отечественной правовой системы имеет универсальный, всеобщий предмет регулирования (это особенно явственно проявляется в связи с действием конституционных норм-принципов).

# 4. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества[[4]](#footnote-4)

В современных условиях, когда с переходом России к новому конституционному строю весьма остро проявились многие кризисные явления и конфликты, исследование социальных противоречий, в том числе в правовых формах их проявления, приобретает повышенную актуальность. Это в полной мере касается и конституционно-правовой науки, современного российского конституционализма. Очевидным является тот факт, что эффективность конституционного регулирования, степень реальности провозглашаемых Конституцией демократических принципов во многом определяются глубиной ее проникновения в природу социальных конфликтов и противоречий современного общества и государства.

Конец ХХ века ознаменован стремительными и масштабными конституционными преобразованиями во многих странах. Если старые конституции и закрепленный ими конституционный строй отличались стабильностью, то в современных условиях наблюдается небывалый конституционный динамизм в России и других государствах СНГ, странах Центральной и Восточной Европы, других государствах. При этом принятие каждой новой конституции неизбежно сопровождается завышенными социальными ожиданиями и политическими иллюзиями, о чем свидетельствует не только российская история, но и история становления и развития конституционализма современных демократических государств.

Тринадцатый год действующей Конституции России - срок, достаточный для того, чтоб переболеть конституционными иллюзиями и освободиться от необоснованных надежд и ожиданий, связанных с ее принятием. В то же время это, пожалуй, слишком короткий период, чтобы на основе действия принятой всего лишь тринадцать лет назад Конституции сформировать устойчивую, признаваемую всеми субъектами права систему координат конституционного реализма и - о чем вполне позволительно помечтать - здорового конституционного прагматизма.

Вместе с тем господствующие в общественном сознании оценки конституции определяются в своей основе не ее «возрастом», временем принятия и продолжительностью действия. Есть значительно более важные, глубинные причины социокультурного плана, предопределяющие, с одной стороны, сущностные характеристики конституции как основного закона общества и государства и, с другой - оказывающие решающее влияние на состояние политической и правовой культуры общества, включая господствующую конституционную идеологию, и даже - на социальную психологию.

Важно учитывать, что конституция - при всей космополитичности данного понятия и самого по себе термина «constitutio» - представляет собой явление конкретно-историческое, социокультурное и уже в этом смысле всегда - национально-специфическое.

Процесс исторических преобразований, сопровождавший Россию на всем протяжении выработки, принятия и в последующем - тринадцатилетнего периода действия Конституции 1993 г., выдвигает на передний план исследование Конституции как документа, впитавшего в себя все многообразие социальных противоречий в условиях политических и экономических преобразований и призванного конституционно-правовыми средствами способствовать - как реально действующий, работающий акт - разрешению их при переходе к качественно новым направлениям социально-экономического и политического развития общества и государства. В наиболее полном, концентрированном виде соответствующие свойства конституции в их соотношении с социальными противоречиями современного общества могут быть представлены в следующих триединых характеристиках:

а) конституция как порождение и своего рода нормативно-правовой результат социальных противоречий современного общества;

б) конституция - юридизированная форма отражения социальных противоречий, их зеркальное (адекватно-зеркальное или искаженное, находящееся в оптической системе «кривых зеркал») отражение;

в) конституция - институционная нормативно-правовая основа разрешения противоречий современного общества.

1. Сущность конституции как воплощение социальных противоречий. Сама сущность конституции как политико-правового явления, призванного отражать основополагающие качественные характеристики общества, государства и личности в их соотношении и взаимосвязях, предопределяет необходимость восприятия конституционных явлений во всей их многогранности и противоречивости, когда конституция может рассматриваться как порождение и своего рода нормативно-правовой результат социальных противоречий.

Современный цивилизационный подход, характерный для конституционализма стран развитой демократии, основан на признании того факта, что сущность конституции демократического государства должна проявляться не в регистрации итогов политической борьбы, победы одной политической силы (части общества) над другой, а в юридическом закреплении согласованных интересов и воли всех социальных групп, наций и народностей, составляющих государственно-организованное общество.

Согласование, приведение к общему знаменателю интересов и воли различных групп общества происходит на основе объективно складывающегося соотношения социальных сил в обществе. Однако показателем этого соотношения и его результатом должна быть не классовая, национально-этническая, религиозная или иная борьба, а достижение гражданского мира и согласия в обществе, социальная солидарность.

Сущностная же характеристика конституции в этом случае проявляется в том, что она является юридически узаконенным балансом интересов всех социальных групп общества, мерой достигнутого в обществе и государстве баланса между властью и свободой. Уже поэтому в юридическом плане конституция есть политико-правовое порождение наиболее значимых социальных противоречий, выражающих соотношение между основными политическими силами общества и составляющих в своей совокупности фактическую конституцию общества. Конституция как основной закон государства призвана отражать на правовом уровне соответствующие противоречия и по мере возможности способствовать их разрешению с помощью специфического, юридико-правового конституционного инструментария воздействия на различные сферы общественных отношений.

Не является исключением и Конституция РФ 1993 г., которая явилась государственно-правовым результатом разрешения политических противоречий между старой (советской) партийно-государственной системой и новыми общественно-политическими силами, провозгласившими лозунги демократии, обновления на основе отказа от классовых приоритетов и признания общечеловеческих, общедемократических ценностей.

2. Конституция России - юридизированная форма отражения социальных противоречий. Каждый народ имеет такую конституцию, которой он достоин. Судьба российской Конституции, история ее становления и развития достаточно адекватно отражают общую сложную, противоречивую судьбу нашего государства.

История конституционного развития России подтверждает тот непреложный факт, что конституция, в силу самой сущности данного явления, представляет собой политико-правовое отражение и порождение социальных противоречий общества в их историческом развитии. Признание всеобщей, универсальной роли социальных противоречий как «локомотива» конституционного процесса не исключает специфики их проявления на отдельных этапах исторического развития общества и государства.

История российского конституционализма наполнена причудливым переплетением самых сложных, нередко, казалось бы, внутренне несовместимых политико-правовых тенденций, связанных, например, с периодом дворянского конституционализма (XVIII - начало XIX вв.), в последующем - с придворно-бюрократическим, просвещенно-монархическим, а на протяжении семи десятилетий XX века - с советским конституционализмом. Весьма противоречивым оказался и новый, современный этап российского конституционализма.

Принятию Конституции 1993 г. предшествовало, как известно, начало конституционной реформы, которая проходила параллельно со становлением новой российской государственности в условиях острой политической борьбы. На начальных этапах это была борьба между старой советской системой и новыми политическими силами, провозгласившими лозунги демократии и обновления. На последующих этапах, в том числе непосредственно предшествовавших принятию Конституции РФ, развернулась не менее острая внутренняя борьба между противоборствующими группами новой политической элиты и государственной бюрократии. В этом плане новая Конституция как юридизированная форма отражения социальных противоречий начала 90-х годов имела триединое назначение: а) устранить несоответствие новым общественным отношениям сохранявшейся на тот момент советской конституционно-правовой системы, преодолеть противоречие между старой юридической формой в лице многократно «латаной» Конституции РСФСР 1978 г. и реальным (материально-политическим) наполнением нового вектора конституционного развития новой России; б) с помощью обновленных конституционных средств преодолеть сопротивление экономическим и политическим преобразованиям в обществе; в) создать устойчивую систему конституционных противовесов неизбежным проявлениям негативных тенденций и противоречий в новых условиях зарождающейся рыночной экономики и плюралистической демократии.

Качественно новая для российского конституционализма сущностная характеристика вновь принятой Конституции - как юридического средства социального компромисса, поддержания и обеспечения гражданского мира и согласия в обществе - получила также институционно-правовое наполнение. Всем своим содержанием Конституция 1993 г. подтверждает, что с развитием рыночной экономики и плюралистической демократии действие социальных противоречий не только не «отменяется», но и во многом усиливается. Под ее воздействием произошла смена господствующих тенденций развития конституционных отношений. Тенденция к их мнимой чистоте, «социалистической бесконфликтности» после достижения конституционной цели «полного подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и водворения социализма» (статья 9 Конституции РСФСР 1918 г.) сменилась тенденцией к усложнению конституционных процессов, наполнению их внутренними противоречиями, развивающимися на своей собственной основе. При этом «созревание» внутренних противоречий новой демократической государственности, усложнение спектра социальной действительности происходит вместе с формированием нового конституционного строя России как государственно-правового выражения гражданского общества.

Конституция 1993 г. исходит из того, что прочность, незыблемость основ нового конституционного строя России определяется не его «монолитностью», недопустимостью столкновения и противоборства идей и интересов, а напротив - наличием внутренних противоречий и конфликтов между несовпадающими конституционными ценностями институтов организации публичной власти, федерализма, правового положения личности и, соответственно, закреплением уже на уровне основ конституционного строя системы сдержек и противовесов как правовых механизмов разрешения соответствующих противоречий. Значение институтов конституционного строя тем более усиливается, если иметь в виду, что, получая воплощение в главе 1 Конституции, они представляют собой своего рода метаюридическую часть Конституции, которая обладает повышенной юридической силой по отношению не только к текущему законодательству, но и в соотношении со всеми другими структурными частями самой Конституции (ч. 2 статьи 16). Это предопределяет особое значение основ конституционного строя как для оценки конституционности правовых норм на любом уровне их закрепления, включая конституционный, так и для преодоления в правоприменительной и правотворческой практике пробелов, коллизий, иных противоречий. И одновременно предполагает возможность и необходимость двуединой характеристики институтов конституционного строя: с одной стороны, как главного критерия конституционности законов, иных нормативно-правовых актов, являющихся предметом конституционного контроля и разрешения на этой основе социальных противоречий; с другой - как сферы возможных проявлений социальных противоречий и, соответственно, важнейшего объекта конституционного контроля, осуществляемого в целях охраны высших конституционных ценностей общества и государства.

С учетом различной степени «зрелости» и особенностей форм проявления социальных противоречий в отдельных сферах общественных отношений в системе конституционного регулирования в той или иной мере находят свое отражение: а) противоречия - несовпадения (отражающие многообразие несовпадающих личных и общественных, федеральных и региональных, государственных и муниципальных интересов и т.д.); б) противоречия - противоположности (основанные на противоположных ролевых функциях и интересах субъектов конституционного права в отдельных сферах социальных отношений); в) противоречия - конфликты, возникающие, как правило, в результате развития, «вызревания» социальных противоречий и их трансформации в правовую, политическую, властно-управленческую, экономическую сферы, что проявляется, например, в виде коллизионно-правовых, управленческо-компетенционных конфликтов или национально-этнических, социально-экономических и иных конфликтов.

Таким образом, определяя стратегию конституционного регулирования новых явлений общественной жизни, порожденных демократическими преобразованиями, следует исходить из того, что социальные противоречия, конфликты и различия во взглядах на их разрешение - дело нормальное. Конституция и текущее законодательство должны не нивелировать, а официально, на нормативно-правовом уровне, признав сам факт существования несовпадающих интересов, конфликтов и социальных противоречий, предложить эффективные правовые средства их разрешения.

3. Конституция - нормативно-правовая основа разрешения противоречий современного общества. Данное назначение конституции определяется уже тем, что она призвана раскрывать содержание важнейших принципов и закономерностей социально-экономического, политического развития общества, действие которых проявляется через развертывание социальных противоречий в соответствующих сферах общественной и государственной жизни. Включением в сферу конституционного воздействия противоречивых явлений социальной действительности, несомненно, повышается не только реальность, но и эффективность всей системы конституционного регулирования.

Отдельным видам противоречий, как и уровням их развития, соответствуют свои, специфические способы правового воздействия на них. Во-первых, в условиях плюралистической демократии становится возможным и необходимым максимальное использование позитивного регулирования социальных противоречий, создание правовых условий для достижения оптимального сочетания, гармонизации противоречивых сторон конфликтной ситуации, которая имеет объективные предпосылки для своего существования. Яркий пример - позитивное, многоуровневое полиструктурное регулирование социальных противоречий между государством и гражданским обществом, что находит свое отражение прежде всего в системе институтов конституционного строя России. Во-вторых, установление норм, ориентирующих на постепенное преодоление различий между сторонами социального противоречия, в том числе - в подходе к решению конкретной конфликтной ситуации (здесь могут быть как поощрительные или обязывающие нормы, так и институты коллизионного права, судебного контроля и т.д.). В-третьих, запретительное воздействие на социальные противоречия и конфликты, которые обнаруживаются не только в виде антиобщественных действий, преступлений, терроризма и т.п., но и, например, захвата власти или присвоения властных полномочий (ч. 4 статьи 3 Конституции), дискриминации (ч. 2 статьи 19), монополизации или недобросовестной конкуренции (ч. 2 статьи 34). Каждый из этих методов находит свое воплощение в конкретных правовых нормах и институтах различных отраслей права, имеющих в конечном счете конституционное обоснование.

Конституция призвана определять и институционные средства разрешения социальных противоречий, среди которых можно выделить две основные разновидности: а) всеобщие, универсальные институты, которые могут быть использованы для разрешения любых социальных противоречий и конфликтов; б) специальные институты, имеющие конкретно-целевое назначение с точки зрения разрешения социальных противоречий и конфликтов в конкретных сферах государственной и общественной жизни. К специальным относятся, например, институты роспуска Государственной Думы (статья 109), президентского вето (статья 107), недоверия Правительству (статья 117) или институты экономической конкуренции (ч. 1 статьи 8, ч. 2 статьи 34), петиций (статья 33), индивидуальных и коллективных трудовых споров, включая право на забастовку (ч. 4 статьи 37), судебного обжалования решений и действий органов государственной и муниципальной власти, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 статьи 46) и т.д.

К универсальным институтам разрешения социальных противоречий относятся не только, например, институты разделения властей - по горизонтали (статья 10) и вертикали (статьи 11-12), политического и идеологического многообразия, многопартийности (статья 13), экономического плюрализма, множественности форм собственности (статья 8), которые самим своим нормативно-правовым содержанием сориентированы на многовекторное регулятивное воздействие и, соответственно, на выявление и достижение баланса различных интересов и несовпадающих конституционных ценностей, но и такие комплексные по своему характеру институты, как конституционные основы социального государства (статья 7), с одной стороны, и правового государства (статья 1) - с другой (с их несовпадающими конкурирующими конституционными ценностями).

Особым универсальным институтом разрешения социальных противоречий и конфликтов является судебно-конституционный контроль, представленный деятельностью Конституционного Суда РФ, а также конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

4. Конституционный Суд - универсальный институт разрешения социальных противоречий и конфликтов. Являясь судебным органом конституционного контроля, он обладает государственно-властными полномочиями особого характера, позволяющими принимать решения, имеющие общеобязательный характер и нередко обладающие нормативностью.

Причем в данном случае речь идет не только о так называемом негативном правотворчестве, когда Конституционный Суд признает неконституционным определенное положение нормативного акта; нередко Суд выступает и «позитивным законодателем», формулируя правовые позиции нормативного характера, имеющие повышенную юридическую силу. Но и в первом, и во втором случаях Конституционный Суд осуществляет в конечном счете в рамках установленных конституционных процедур функцию по урегулированию, снятию противоречий и конфликтов в социальной и правовой действительности.

Это становится возможным, в частности, в силу особой природы, повышенной юридической силы решений Конституционного Суда и его правовых позиций. Не ставя перед собой задачи проанализировать имеющиеся по данной проблеме весьма аргументированные, хотя и далеко не всегда совпадающие точки зрения Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, В.А. Кряжкова, В.В. Лазарева, Л.В. Лазарева, М.А. Митюкова, Т.Я. Хабриевой, Б.С. Эбзеева и других ученых, в обобщенном виде выделим следующие основные характеристики правовых позиций Конституционного Суда как весьма своеобразных носителей нормативных начал его решений.

Это, во-первых, итогово-обобщающий характер правовых позиций. Они лежат в основе решений Конституционного Суда, хотя по своему объему содержание решений (постановлений, определений) заметно шире, богаче и не сводится только к сформулированным в них правовым позициям. Правовые позиции определяют внутренний смысл решений Конституционного Суда, составляют юридическую квинтэссенцию принятого судебного решения в порядке конституционного контроля. Именно в правовой позиции Суда содержится нормативно-правовой ключ к разрешению социального противоречия (конфликта), лежащего в основе предмета запроса в Конституционный Суд.

Во-вторых, оценочная, аксиологическая природа правовых позиций, в которых получает выражение отношение Конституционного Суда не только к самой правовой норме, составляющей предмет запроса, но и к содержанию лежащих в ее основе социальных отношений, а стало быть, и заложенных в них возможных противоречий. Однако главным и в этом случае остается ответ на вопрос о конституционности рассматриваемой Судом нормы. При этом правовая позиция - это не только итоговый вывод, содержащийся в резолютивной части решения Конституционного Суда. Мотивировочная часть решения нередко содержит не менее важные правовые позиции, усиливающие значение решений с точки зрения не только понимания природы и характера соответствующих противоречий, но и способов их разрешения. Без глубокого проникновения в содержание мотивировочной части решения Суда невозможно адекватное реальному значению понимание конституционно-правовых выводов, содержащихся в резолютивной части.

В-третьих, правовые позиции Конституционного Суда есть результат истолкования конкретных положений законодательства, итог выявления конституционного смысла рассматриваемых положений в пределах компетенции Суда. Тем самым обеспечивается своего рода «конституционная рихтовка» норм текущего законодательства в соответствии с требованиями наиболее высоких по уровню своего обобщения норм и институтов конституционного права без дисквалификации, признания неконституционной той или иной отраслевой нормы. В конечном счете это - специфическая форма правотворческой деятельности Конституционного Суда РФ, так как с помощью конституционного истолкования: а) уточняется нормативное содержание статьи проверяемого закона; б) преодолевается коллизия между несколькими нормами путем поиска баланса содержащихся в них конкурирующих конституционных ценностей; в) выявляются системные, иерархические связи и зависимости между отдельными нормами различных правовых институтов; г) придается новое, современное содержание норме «доконституционного» закона и т.д.

В-четвертых, концептуальный в своей основе характер правовых позиций Конституционного Суда, в рамках которых не просто дается ответ о конституционности конкретной правовой нормы (по принципу да-нет), но предлагаются конституционно-правовые решения рассматриваемых социальных противоречий и конфликтов.

В-пятых, общий характер правовых позиций Конституционного Суда, их юридическая обязательность. Правовые позиции Конституционного Суда имеют такую же юридическую силу, как и сами его решения. Поэтому официальный, обязательный характер является не только важным свойством правовых позиций, но эти качества, пожалуй, в наибольшей степени сближают правовые позиции Конституционного Суда с правовыми нормами, хотя знак равенства между этими правовыми явлениями ставить нельзя.

5. Аксиологическая основа судебно-контрольных форм разрешения социальных противоречий. Конституция является не только некой праксиологической базой государственно-властной деятельности по разрешению социальных конфликтов и противоречий, но и конституционные институты имеют достаточно определенное аксиологическое значение в качестве нормативной основы разрешения правотворческих и правоприменительных проблем в соответствующих сферах социальной действительности.

С учетом этих обстоятельств определяются сами возможности конституционного контроля, равно как и цели, задачи, на решение которых должен ориентироваться Конституционный Суд при разрешении социальных противоречий и конфликтов.

Анализ практики деятельности не только Конституционного Суда РФ, но и органов конституционного контроля других стран свидетельствует о весьма активном влиянии конституционных судов на разрешение социальных противоречий, в особенности - в переходные периоды политических и экономических реформ, выработки новой социальной политики. Справедливости ради следует, правда, признать, что не во всех странах такое влияние было исключительно положительным. Достаточно привести в связи с этим мнение известного венгерского ученого Андраша Шайо, высказанное им в статье с красноречивым названием – «Как верховенство права погубило реформу социальной защиты в Венгрии». В ней ученый обращает внимание на некоторые решения Конституционного суда Венгрии, которые «замедлили реорганизацию системы социальной защиты в стране и остро поставили принципиальные вопросы, связанные с зависимостью посткоммунистического общества от опеки государства».

Конституционный Суд РФ, активно занимаясь соответствующими вопросами, оказывает своими решениями весьма позитивное влияние на законотворческую и правоприменительную практику, способствует разрешению существующих противоречий в сфере социально-экономической и политической жизни.

Это обеспечивается с помощью различных способов конституционно-судебного контроля в рамках, определенных Конституцией (статья 125) полномочий Конституционного Суда РФ. Во-первых, это толкование норм Конституции РФ, с помощью чего обеспечивается как государственно-правовая (конституционная) оценка соответствующих сфер социальной действительности, так и развитие содержания самих конституционных норм без изменения текста соответствующих конституционных статей, и одновременно - обоснование отраслевого законодательства, конкретизирующего данные конституционные нормы и институты. Речь идет о постепенном преобразовании Конституции под влиянием общественного развития. Конституция меняется без изменения ее текста, а Конституционный Суд, толкуя Конституцию при разрешении конкретных споров или давая ей официальное и обязательное толкование, лишь констатирует такие изменения. Такого рода «преобразовательная» функция конституционного правосудия была подмечена еще Н.И. Лазаревским, который считал, что «судебный контроль изменяет самый характер конституции».

Вместе с тем было бы ошибочно рассматривать официальное толкование Конституции в качестве некоего универсального, применимого во всех случаях нашей противоречивой действительности института преобразования Конституции. В одних случаях причиной такого отказа являлась попытка добиться путем толкования положений Конституции признания их недействующими, что противоречило бы, как отметил Конституционный Суд, самой юридической природе толкования. В других ситуациях отказ в даче официального толкования норм Конституции был связан с тем, что, отвечая на поставленные вопросы, Конституционный Суд был бы вынужден выйти за рамки толкуемых положений и, по существу, создавать новые правовые нормы.

Недопустимо толкование норм Конституции и в тех случаях, когда такое толкование, по мнению самих заявителей, необходимо в связи с возникновением проблем в законотворческой деятельности, в частности при разработке законопроектов, направленных на регулирование общественных отношений в сфере действия соответствующих норм Конституции: такое толкование, по существу, означало бы предварительный конституционный контроль законопроектов либо проверку в ненадлежащей процедуре конституционности принятых федеральных законов. Есть и другие ограничители толкования норм Конституции, на некоторые из них обратил внимание судья Г.А. Гаджиев: «Конституционный Суд может рассматривать только обращения о толковании положений Конституции, предполагающие постановку конкретного конституционно-правового вопроса, касающегося только определенных норм (положений) Конституции, и исключающие возможность рассмотрения запросов о толковании понятий, глав Конституции, Конституции в целом. Подобные пределы полномочий Конституционного Суда по толкованию Конституции в процедуре части 5 статьи 125 Конституции необходимы ввиду потенциальной опасности того, что Президент, Правительство или палаты Федерального Собрания могут попытаться решать политические вопросы через толкование Конституции Конституционным Судом, избегая принятия решений. Давая толкование в этих случаях, Конституционный Суд может быть вынужден высказать политическую позицию в условиях политического конфликта». С другой стороны, в Определении от 1 июля 1999 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы о толковании статьи 7 (ч.1) Конституции РФ Конституционный Суд указал, что предрешение поставленных в обращении вопросов было бы нарушением основополагающего принципа осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, привело бы к созданию Конституционным Судом правовых норм. Кроме того, в условиях активного законотворческого процесса в социальной сфере толкование указанных в запросе положений, по существу, означало бы предварительный конституционный контроль законопроектов либо проверку в ненадлежащей процедуре конституционности принятых федеральных законов. Во многом по той же причине Конституционный Суд отказал в принятии к рассмотрению и запроса Законодательного Собрания Тверской области о толковании положений статьи 12 Конституции РФ (Определение от 11 июня 1999 г. №104-О).

Во-вторых, - разрешение в рамках высшего судебного нормоконтроля конституционности указанных в ч. 2 статьи 125 Конституции нормативно-правовых актов, что имеет прямой выход также на разрешение социальных противоречий и правовых коллизий.

В-третьих, - разрешение компетенционных споров между высшими органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, являющихся разновидностью противоречий-конфликтов в сфере властеотношений.

В-четвертых, - конституционное истолкование правовых норм отдельных отраслей российского законодательства, что является, как отмечалось, специфической формой правотворческой деятельности Конституционного Суда, направленной на разрешение социальных противоречий и конфликтов.

В-пятых, - конституционная корректировка сложившейся правоприменительной практики, которая придала (может придать) неконституционный смысл нормам текущего законодательства и на основе этого возможно возникновение различного рода противоречий и конфликтов социального и (или) правового характера.

В-шестых, - выработка на основе разрешенных конкретных дел рекомендаций законодателю по совершенствованию правового регулирования в соответствующих конфликтных сферах. Конституционному Суду принадлежит главенствующая роль в создании и укреплении юридического фундамента правового государства, он своими решениями содействует развитию и совершенствованию всех основных отраслей права. Суд ориентирует законодателя, когда в своих решениях обращается к палатам Федерального Собрания с рекомендациями устранить возникший в праве пробел, преодолеть правовую коллизию и т.п. Этим он способствует выработке парламентом новых правовых норм, которые в полной мере отвечали бы требованиям Конституции и способствовали бы разрешению социальных противоречий и конфликтов.

В рамках соответствующих направлений деятельности Конституционного Суда обеспечивается конституционализация отраслей текущего законодательства и правоприменительной практики. Посредством конституционного правосудия конституционные положения наиболее общего характера (существующие в виде принципов, основ и т.п.) как бы трансформируются в специфические нормативно-правовые требования социальной действительности, приобретают характер конституционных императивов при разрешении противоречий и конфликтов.

**5. Как исполняются решения Конституционного Суда Российской Федерации[[5]](#footnote-5)**

Современный уровень исполнения актов Конституционного Суда РФ, основанный на их «самодостаточности», непосредственном действии, внешне идеальный, рассчитанный на четкое функционирование институтов власти, к сожалению, не всегда эффективен и порой дает отдельные «сбои». Некоторые из них очевидны: неоперативность исполнения постановлений, требующих законодательного либо подзаконного решения; продолжение действия актов правительственного и ведомственного уровня, независимо от признания неконституционными отдельных положений федеральных законов; игнорирование отдельными должностными лицами и органами постановлений по делам конкретного нормоконтроля; медленное распространение органами законодательной и исполнительной власти, а также правоприменителями правовых позиций Конституционного Суда на аналогичные положения других нормативных актов. Остановимся подробнее на обозначенных недостатках исполнения решений Конституционного Суда.

Неоперативность исполнения решений Конституционного Суда, требующих законодательного либо подзаконного решения.

Депутаты Госдумы редко проявляют инициативу по разработке поправок в федеральные законы, положения которых признаны неконституционными.

Отмечено лишь несколько таких инициатив. Например, обсуждение в Государственной Думе «по свежим следам» 26 апреля 2000 года вопроса о целесообразности поправки в п. 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» на основании Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 года по данному вопросу. Более менее также оперативно были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», вытекающие из известного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 1999 года.

Чаще же проходит более года, пока рекомендация Суда бывает реализована.

В частности, в соответствии с п. 3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1995 года №4-П федеральным органам законодательной и исполнительной власти предписывалось определить порядок выплаты назначенной трудовой пенсии в период нахождения пенсионера в местах лишения свободы по приговору суда. Этот вопрос был разрешен только с 1 июля 1997 года с принятием нового Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. Более полутора лет органы социального обеспечения не исполняли постановления Конституционного Суда. Правительство же не решилось на установление временного порядка выплаты пенсии, хотя постановление Конституционного Суда касалось и исполнительной власти.

Органы исполнительной власти не всегда отменяют в установленном порядке положения нормативных актов, основанных на признанных неконституционными законах. Так, Постановлением Конституционного Суда от 15 июня 1998 года по делу о проверке конституционности положений статей 2, 5 и 6 Закона Российской Федерации от 2 июля 1993 года «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации» признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации вышеназванные положения упомянутого закона в той части, в какой ими допускается лишение пенсионеров права на получение трудовых пенсий, если они выехали на постоянное жительство за границу до 1 июля 1993 года либо после этой даты, но не проживали непосредственно перед выездом на территории России. Одновременно в п. 3 Постановления Конституционного Суда указывалось, что оно является основанием для отмены в установленном порядке положений нормативных актов, основанных на признанных неконституционными положениях Закона либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения.

Вопреки этому и статье 87 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Правительство по информации на 5 января 2001 года не внесло корректив в Положение о порядке выплаты пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 1994 года №981 (в редакции Постановления Правительства от 15 января 1997 года №36). И вплоть до недавнего времени, по сообщению первого заместителя министра труда и социального развития Российской Федерации, согласно этому Положению пенсии выплачивались, только назначенные в случае выезда граждан на постоянное жительство за пределы Российской Федерации после 1 июля 1993 года и именно с территории Российской Федерации, то есть действовал акт исполнительной власти, основанный на неконституционных положениях Закона.

По мнению Правительства и Минтруда, «для реализации постановления Конституционного Суда в полном объеме» требовалось внесение изменений в пенсионное законодательство, что находится в компетенции Федерального Собрания Российской Федерации.

Думается, что в вопросе отмены положений нормативных актов, основанных на признанных неконституционными положениях законов, требуется прежде всего выявление таких актов, а затем скоординированная деятельность Генеральной прокуратуры и судов общей и арбитражной юрисдикции в пределах компетенции каждых. Выявление и мониторинг нормативных актов, «производно» неконституционных в связи с признанием таковым иерархично более высшего акта, вероятно, должны осуществляться Министерством юстиции Российской Федерации.

Как известно, решения Конституционного Суда Российской Федерации, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как и решения нормотворческого органа, а следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам.

Но по вопросам конкретного нормоконтроля нередко предпринимаются попытки исполнения решений Конституционного Суда лишь в отношении авторов жалобы, к которым закон применен или подлежит применению. А по аналогичным ситуациям других граждан правоприменитель продолжает руководствоваться признанным неконституционным положением закона.

Например, Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 23 февраля 1999 года по делу о проверке конституционности положений ч. 2 статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года «О банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан Веселяшкиной О. Ю., Веселяшкина А. Ю. и Лазаренко Н. П. были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации названные положения Федерального закона об изменении банком в одностороннем порядке процентной ставки по срочным вкладам граждан, как позволяющие банку произвольно снижать ее исключительно на основе договора, без определения в федеральном законе оснований, обусловливающих такую возможность. Как показывают жалобы, поступающие в аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, в нарушение постановления Конституционного Суда отделения Сберегательного банка РФ в одностороннем порядке продолжали изменять процентную ставку. В частности, Минусинское отделение №181 Сбербанка в отношении Есина М. М. дважды изменило процентную ставку депозитного вклада. После нашего реагирования на жалобу Есина прокурор в его интересах обратился с исковым заявлением в суд.

Одним из недостатков исполнения постановлений Конституционного Суда РФ являются попытки восполнения пробела правового регулирования, образованного актами суда, заинтересованными ведомствами, а не законодателем или Правительством. Например, учитывая Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, ч. 2 статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Гаглоевой М.М. и Пестрековой А.Б., Государственный таможенный комитет своим приказом от 16 июля 2000 года №516 определил порядок передачи в суд дел о нарушении Таможенных правил, меры обеспечения судебной процедуры применения взыскания в виде конфискации товаров и транспортных средств за нарушение таможенных правил до введения в действие соответствующих законодательных актов, регулирующих такую процедуру. Хотя ясно, что данная проблема относится к компетенции законодателя и в крайнем случае в соответствии с уже установленными конституционными прецедентами временное регулирование впредь до принятия федерального закона осуществляется Президентом Российской Федерации.

Иногда Государственной Думой игнорируются предложения об учете постановлений Конституционного Суда при внесении изменений в федеральные законы. В частности, Президентом РФ в заключении от 28 марта 2000 года №Пр-576 на проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», принятом Госдумой в первом чтении 16 февраля 2000 года, указывалось на необходимость внесения изменений и дополнений, связанных с принятием Конституционным Судом Постановления от 27 декабря 1999 года по делу о проверке конституционности п. 3 статьи 20 названного федерального закона. Однако это предложение не было учтено Государственной Думой при принятии изменений и дополнений в федеральный закон.

Не всегда законодатель учитывает правовые позиции Конституционного Суда при разработке новых законов. Так, при принятии Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не была реализована рекомендация Суда о разработке механизма преодоления ситуации, когда высшее должностное лицо субъекта в установленные сроки не подписывает и не отклоняет принятые региональные законы. В этом же федеральном законе вопрос о недоверии руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ решается не так, как ранее был решен в Постановлении Конституционного Суда от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края.

Приведены лишь некоторые недостатки исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. Но и они дают достаточные основания для реформирования механизма исполнения решений: от объявления решения до его полной реализации. Естественно, что свое слово здесь должен сказать законодатель. Но в порядке обсуждения все же надо обозначить те вопросы, которые, на взгляд Митюкова М. А., требуют законодательной регламентации.

Проблема законодательного регулирования исполнения решений Конституционного Суда РФ возникла практически с первых дней его функционирования. Особенно отчетливо это проявилось после Постановления Суда от 13 марта 1992 года по делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года. В начале апреля 1992 года на сессии Верховного Совета Российской Федерации было предложено принять закон об обязательном исполнении решений Конституционного Суда. Комитетом по законодательству тогда был внесен проект закона Российской Федерации «Об обеспечении исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации», который был обсужден в первом чтении. Этот документ уже стал исторической реликвией, а идея же принятия специального закона об ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации либо воспрепятствование ему была отражена лишь в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» (статья 81). В определенной мере исполнению актов Конституционного Суда способствуют изменения и дополнения в федеральные законы об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Однако в целом задача законодательной регламентации механизма исполнения решений Конституционного Суда требует разрешения.

Нетрудно заметить, что решения Конституционного Суда оказывают влияние на законодательную деятельность Федерального Собрания, на его законодательные инициативы и содержание принимаемых законов.

Постановления Конституционного Суда предопределяют необходимость упорядочения регулирования тех или иных общественных отношений либо корректировки законодательных актов и дополнений в них. Основой для этого нередко являются рекомендательные предложения резолютивных частей постановлений Конституционного Суда, базирующиеся на соответствующих статьях Конституции. Такие рекомендации содержатся в 23 решениях Конституционного Суда 1995-2000 годов. Они стали поводом для законодательных инициатив депутатов Государственной Думы, а также для внесения изменений в законопроекты, уже обсуждаемые в Федеральном Собрании. С учетом рекомендаций Конституционного Суда, в частности, приняты федеральные законы: «О порядке разрешения коллективных трудовых споров»; «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», «Об обороне», «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации».

По своей юридической природе предложение Конституционного Суда Федеральному Собранию по совершенствованию действующего законодательства, высказанное в достаточно категорической форме, является по существу законодательным предположением, реальность которого обеспечивается непосредственным применением Конституции. Однако степень реализации предложений Конституционного Суда во многом зависит от воли субъектов законодательной инициативы трансформировать их в соответствующие законопроекты, а от палат Федерального Собрания - принять и одобрить эти проекты.

К настоящему времени остаются нереализованными предложения десяти постановлений Конституционного Суда. В их числе:

1. упорядочить законодательство об использовании Вооруженных Сил, а также о регулировании других возникающих в условиях экстраординарных ситуаций и конфликтов вопросов;
2. ускорить разработку и принятие федерального закона об отношениях области (края) с автономными округами, входящими в состав края или области;
3. утвердить нормативы финансирования судов, обеспечивающие требования Конституции и Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»;
4. внести в законодательство изменения, обеспечивающие на всей территории Российской Федерации каждому обвиняемому в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, возможность реализации права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей;
5. предусмотреть размер и порядок выплаты разумной и соразмерной компенсации должникам, находящимся в процедуре конкурсного производства, и механизм реализации решений федеральных органов государственной власти, приводящих к увеличению расходов бюджетов разных уровней.

Сложившаяся ситуация с реализацией рекомендаций Конституционного Суда Российской Федерации о совершенствовании законодательства требует внесения соответствующих дополнений в Регламент Государственной Думы. Суть последних могла бы заключаться в возложении на соответствующий комитет обязанности подготавливать изменения и дополнения, вытекающие из постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации.

Кстати, такая практика установлена в некоторых государствах, в том числе - в постсоветских. В частности, одним из направлений деятельности Комитета по вопросам права и правопорядка Сейма Литовской Республики является «разработка на основании постановлений Конституционного Суда о несоответствии законов и других принятых Сеймом правовых актов Конституции проектов поправок к этим законам и другим принятым Сеймом правовым актам или внесение предложений другим комитетам о разработке других проектов».

В соответствии с ч. 4 статьи 79 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», в случае, если признание нормативного акта неконституционным создало пробел в правовом регулировании, непосредственно применяется Конституция Российской Федерации. Но весьма высокий уровень абстрактности конституционных норм на практике затрудняет реализацию этого требования. И фактически непосредственно действует постановление Конституционного Суда вместо нормативного акта, его положения мотивировочной и резолютивной частей.

Это вызывает несколько проблем:

- ясности изложения текстов постановлений Конституционного Суда;

- оперативной корректировки действующего законодательства;

- необходимости ссылок в хронологических и систематизированных кодификациях, а также в будущем Своде законов РФ и иных публикациях законов на то, что акты или их отдельные положения признаны неконституционными и не подлежат применению (с указанием на соответствующие постановления и определения Конституционного Суда).

Следует отметить, что отдельные компьютерные программы самостоятельно решают названную проблему, хотя очевидно, что она предполагает внесение изменений и дополнений в Федеральный закон от 14 июня 1994 года «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

Естественно, что решение этого вопроса касается и указов Президента, постановлений Правительства, а в некоторых случаях и актов правоприменительной практики, а особенно - законодательства субъектов Российской Федерации.

Сложилась весьма обширная практика вынесения Конституционным Судом так называемых отказных или иных определений с позитивным содержанием.

Это когда на основе п. 3 ч. 2 статьи 43, ч. 2 статьи 79 и ч. 3 статьи 87 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» последний в распорядительном пленарном заседании выносит определение о том, что акт подлежит отмене в установленном порядке и не может применяться правоприменительными органами, поскольку, по существу, является таким же, как положение, которое ранее Конституционным Судом Российской Федерации признано не соответствующим Конституции и сохраняет свою силу. Только в 2000 году, по неполным данным, таких определений вынесено более 30.

Подобная практика объяснима с прагматической точки зрения, а также в материально-правовом плане, как применение прецедентов, выработанных ранее Конституционным Судом. Но с точки зрения конституционного судопроизводства, процессуальной она требует теоретического осмысления, а также, возможно, внесения соответствующих поправок в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

«Пропускные» возможности Конституционного Суда РФ по рассмотрению дел с вынесением итогового решения (постановления, заключения) весьма ограничены (не более 20-24 дел в год). Поэтому необходимо в целях реализации уже выработанных им правовых позиций, что относится к сфере исполнения решений, предоставить право конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации, судам общей и арбитражной юрисдикции и в перспективе - административным судам, рассматривать дела о признании недействующими законов субъектов Федерации путем «распространения» на них правовых позиций Конституционного Суда. Естественно, что эта проблема должна быть разрешена на основе известных постановлений Конституционного Суда путем внесения изменений в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», а также принятия соответствующих конституционных законов о судах общей юрисдикции и административных судах.

Требует законодательного разрешения и проблема распространения на аналогичные случаи постановлений Конституционного Суда, принятых по жалобам граждан и запросам судов, которые сейчас являются основанием для пересмотра конкретных дел в установленном порядке (ч. 2 статьи 100 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). В связи с чем необходимо внесение соответствующих изменений в УПК и ГПК. Следует заметить, что в ряде постсоветских государств такие изменения уже сделаны. В частности, согласно статьям 2 и 237 ГПК Республики Казахстан, нормативные постановления Конституционного Совета являются составной частью гражданского процессуального права, а также основанием для пересмотра судебных актов, вступивших в законную силу. Соответствующая норма имеется и в новом ГПК Кыргызской Республики (статья 361).

Надлежащее исполнение актов Конституционного Суда Российской Федерации невозможно обеспечить без их незамедлительного опубликования. В соответствии со статьей 78 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» постановления и заключения Суда подлежат опубликованию не только в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, но и в таких же изданиях субъектов Федерации, которых касается принятое решение. Как правило, проблем с этим в большинстве субъектов Российской Федерации не возникает. Но, к сожалению, имеются отдельные исключения. Многим известна эпопея с длительным неопубликованием в Республике Башкортостан Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года о несоответствии Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций шести республик, в том числе и Республики Башкортостан. После жалоб граждан в различные инстанции Определение было опубликовано, но не в официальной (с большим тиражом) газете «Советская Башкирия - Известия Башкортостана», а в «Ведомостях Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан», тираж которых более чем в десять раз меньше, чем газеты.

Приведенный случай высветил несколько проблем. Во-первых, необходимость дополнения статьи 78 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» указанием о незамедлительном опубликовании и так называемых определений с позитивным содержанием, а не только постановлений и заключений. Во-вторых, обязательное направление актов Конституционного Суда не только главам субъектов Российской Федерации, но и в официальные издания (газеты, ведомости, вестники и т.п.). В-третьих, конкретизацию термина «незамедлительное опубликование» и увязку его с порядком опубликования нормативных актов в соответствующих официальных изданиях. И, наконец, установление ответственности должностных лиц этих изданий за игнорирование нормы Федерального конституционного закона.

Остается незаметной и роль Правительства Российской Федерации в обеспечении эффективного исполнения решений Конституционного Суда федеральными органами исполнительной власти, хотя в соответствии с ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» на него возложена такая обязанность (статья 42). Очевидно, что она касается решений всех судебных органов, в том числе и Конституционного Суда Российской Федерации. К сожалению, этот аспект не нашел должной конкретизации и в разделе VIII «Порядок взаимоотношений Правительства с органами судебной власти» Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 1998 года №604 (в ред. от 5 октября 2000 года №760) (статьи 121 и 122).

Крайне редки инициативы Правительства, направленные на исполнение решений Конституционного Суда. Например, в переданном 31 декабря 1999 года Правительством в Госдуму Перечне законопроектов №5994П-ПЗ, внесенных в 1995-1999 годах и предлагаемых к рассмотрению Госдумой в период весенней сессии 2000 года, в том числе подлежащих рассмотрению в приоритетном порядке, были названы два закона: «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в части выполнения Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года №18-П) и «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации» (об уточнении времени действия и круга лиц, к которым относятся положения закона в связи с Постановлением Конституционного Суда от 15 января 1998 года №2-П).

Последнее постановление долго не реализовывалось, что порождало жалобы из-за рубежа. И лишь относительно недавно Президентом был подписан соответствующий федеральный закон.

В связи с этим заслуживает внимания предложение рабочей группы по совершенствованию ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которому при признании не соответствующим Конституции Российской Федерации федерального закона Правительство Российской Федерации в трехмесячный срок вносит в Государственную Думу законопроект о соответствующих изменениях в действующее законодательство, а Государственная Дума рассматривает его в месячный срок во внеочередном порядке. В случае отклонения Государственной Думой названного законопроекта Правительство в месячный срок вносит его повторно, доработав с учетом мотивов отклонения. При признании не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативных актов Президента Российской Федерации и Правительства изменения в них вносятся соответственно главой государства и Правительством в двухмесячный срок. Заслуживает внимания и мнение о вовлечении в механизм исполнения решений Конституционного Суда Министерства юстиции Российской Федерации, которое могло бы вести мониторинг исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, иметь право обращения в суды общей и арбитражной юрисдикции о признании недействующими законов и иных нормативных актов, противоречащих позициям Конституционного Суда Российской Федерации.

Возможно, что и территориальные органы юстиции осуществляли бы контроль за приведением нормативных актов субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ. По их представлению мог бы решаться и вопрос о применении ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Естественно, требуется определить и механизм обеспечения исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В качестве его основы упомянутая межведомственная рабочая группа предлагает принять следующие правила:

1. При признании не соответствующей Конституции Российской Федерации нормы конституции (устава) или закона субъекта Российской Федерации его высшее должностное лицо в двухмесячный срок вносит в законодательный орган субъекта Российской Федерации законопроект о соответствующих изменениях. Законодательный орган обязан рассмотреть его в месячный срок в первоочередном порядке. В случае отклонения законодательным органом законопроекта высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в месячный срок повторно вносит законопроект, доработанный с учетом мотивов отклонения. Если в течение шести месяцев решение Конституционного Суда не исполнено, применяется механизм ответственности, предусмотренный Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

2. При признании не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативных актов высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации изменения в акты вносятся этим органом в месячный срок.

3. Установить, что в случае признания неконституционным нормативного правового акта субъекта Российской Федерации подлежат отмене аналогичные положения в актах других субъектов Российской Федерации. Если в установленный законом срок органы власти этих субъектов не привели такие акты в соответствие с Конституцией Российской Федерации, то территориальные органы юстиции направляют заявление в суд общей юрисдикции о признании нормативного акта недействующим. Конституционное судопроизводство, его решения являются одной из форм, способствующих осуществлению уголовного, гражданского и административного судопроизводства. Без конституционно-правового истолкования и раскрытия смысла многих норм уголовного и гражданского процесса практически не происходило бы их модернизации в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Поэтому вполне объяснимо, что запросы судов по количественному показателю находятся на третьем месте (после жалоб граждан и запросов субъектов Российской Федерации) в ряду поводов к рассмотрению дел в Конституционном Суде Российской Федерации (38 за 1995-2000 годы).

Однако на стыке конституционного и общего судопроизводства существует немало проблем, особенно в области нормоконтроля. При отсутствии четкого разграничения компетенции общих и конституционных (уставных) судов возникали случаи конкуренции решений этих судов в отношении актов субъектов Российской Федерации или местного самоуправления. Суды общей юрисдикции, вторгаясь в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, проверяют конституционность конституций и уставов субъектов Российской Федерации и по тем вопросам, по которым не высказывалась ранее правовая позиция Конституционного Суда РФ.

Не способствует единому конституционно-правовому пониманию российского законодательства и то, что постановления пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, являющиеся по существу разъяснениями, а в какой-то мере формой толкования федеральных законов, не подлежат судебному конституционному контролю. На практике гражданам, обжалующим такие постановления, судьи отказывают в принятии заявления со ссылкой на статью 116 ГПК РСФСР.

Таким образом, граждане лишаются предусмотренного ч. 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации права обжалования решения органа государственной власти. Хотя до сих пор имеются отдельные факты, когда судьи основываются на разъяснениях постановлений пленумов, сформировавшихся до вступления в силу Конституции Российской Федерации и противоречащих правовым позициям, выработанным Конституционным Судом. Это констатируется в отказных определениях Конституционного Суда. Одним из них является Определение от 13 января 2000 года по жалобе гражданина Насибова Н.А. о нарушении его конституционных прав главой 30 УПК РСФСР, где фактически оспаривалась практика применения этой главы на основе Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1993 года «О практике судебной проверки законности и обоснованности ареста или продления срока содержания под стражей».

Представляется, что в перспективе можно было обсудить вопрос о дополнении статьи 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» новым полномочием, обеспечивающим конституционный контроль постановлений пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. Оно бы обеспечило единство конституционно-правового понимания всеми судами правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Подводя итоги изложенному, можно констатировать, что для решения непростой задачи гармонизации и укрепления единого правового пространства Российской Федерации необходимо усовершенствовать, а в чем-то изменить существующий механизм исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, основанный на их непосредственном действии и авторитете судебного органа.

Прежде всего, для осуществления этого процесса должна быть создана прочная юридическая основа в виде изменений и дополнений к существующим федеральным конституционным законам и федеральным законам, а при необходимости приняты и новые законы.

Во-вторых, механизм исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и региональных конституционных (уставных) судов должен основываться на одних и тех же принципах.

В-третьих, реальное доведение решений Конституционного Суда Российской Федерации до «логического» конца невозможно без комплексного организационного взаимодействия и участия в этом Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, судов, прокуратуры и органов юстиции. В-четвертых, механизм исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и региональных конституционных (уставных) судов невозможен без широкого информирования об этих решениях правоприменителей, в том числе граждан и должностных лиц, средств массовой информации.

И, наконец, должна быть установлена декларируемая ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» ответственность за неисполнение, ненадлежащее исполнение и воспрепятствование исполнению решений Конституционного Суда Российской Федерации.

# 6. Предварительный контроль[[6]](#footnote-6)

Ставшее известным Письмо Секретариата Конституционного Суда РФ о недопустимости жалобы на нормы ФЗ «О борьбе с терроризмом» интересно, как это стало уже привычным в практике Конституционного Суда РФ, прежде всего своим «побочным продуктом» - воспроизведенной в нем позицией суда. Жалоба была признана не соответствующей предъявляемым требованиям по той причине, что в тот момент в Госдуме рассматривался законопроект о внесении изменений в обжалуемую норму Закона. Является ли такой подход логичным следствием из принципа недопустимости предварительного конституционного контроля либо же первым шагом на пути к его произвольному толкованию? Об этом рассуждает Виктор Анатольевич Лушников, советник Управления конституционных основ административного права Секретариата Конституционного Суда РФ.

В государствах, где существует конституционный контроль законов, он осуществляется либо в предварительном порядке (в отношении законопроектов и не вступивших в силу принятых законов), либо в последующем (в отношении обнародованных и вступивших в силу законов). В России воспринята концепция исключительно последующего судебного конституционного контроля, что нашло нормативное закрепление в статье 125 Конституции РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде РФ». Конституционно-правовое регулирование наделяет Конституционный Суд РФ полномочием по проверке конституционности законов, при этом под законами подразумеваются лишь акты действующего законодательства.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ о недопустимости предварительного конституционного контроля высказана им по крайней мере в семи решениях (шесть «отказных» определений и одно постановление). Конституционный контроль признается предварительным в случае, если Конституционный Суд РФ должен был бы проверить конституционность: 1) законопроекта, рассмотренного Государственной Думой в первом или втором чтении; 2) закона принятого, но не подписанного Президентом РФ и не обнародованного.

Впервые такая правовая позиция была сформулирована в Определении Конституционного Суда РФ от 26.09.95 №74-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы о толковании ч. 1 статьи 74 Конституции РФ и проверке конституционности статьи 3 Таможенного кодекса РФ». Обращение Государственной Думы в Конституционный Суд РФ было вызвано затруднениями, которые возникли при разработке проекта федерального закона «О свободных экономических зонах». При этом требование заявителя по вопросу толкования ч. 1 статьи 74 Конституции РФ сводилось к тому, чтобы Конституционный Суд РФ разъяснил, что указанная конституционная норма имеет в виду запрещение установления границ только между субъектами РФ при осуществлении ими экономических связей друг с другом и что действие этой нормы не распространяется на свободные таможенные зоны и свободные склады при осуществлении в них внешнеторговых операций с зарубежными странами. Отказывая в принятии запроса к рассмотрению, Конституционный Суд РФ указал, что Государственная Дума вправе сама решать вопросы таможенного регулирования, связанные с принятием Федерального закона «О свободных экономических зонах». В запросе фактически в скрытой форме предлагалось суду осуществить предварительный контроль обсуждаемого в Государственной Думе законопроекта, что не входит в компетенцию Конституционного Суда.

В другом случае Законодательное собрание Владимирской области просило Конституционный Суд РФ разъяснить, что следует понимать под общими принципами организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н» ч. 1 статьи 72 Конституции РФ). Конституционный Суд РФ отказал заявителю в принятии к рассмотрению его обращения, учитывая, что Государственной Думой был принят в первом чтении ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». В связи с этим, отметил Конституционный Суд РФ, рассмотрение запроса означало бы предварительный конституционный контроль, что не отвечает требованиям ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» и не является допустимым (Определение от 04.02.97 №14-О).

Приведенная правовая позиция была подтверждена Конституционным Судом в определениях от 11.06.99 №104-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного собрания Тверской области о толковании положений статьи 12 Конституции РФ», от 01.07.99 №98-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы о толковании статьи 7 (ч. 1) Конституции РФ», от 25.12.2003 №430-О «По запросу Государственного собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ч. 1 статьи 26 Конституции РФ» и от 08.04.2004 N 128-О «По запросу Волгоградской областной Думы о проверке конституционности п. 5 Положения о паспорте гражданина РФ».

В подтверждение и развитие данной правовой позиции в Постановлении Конституционного Суда РФ от 06.04.98 №11-П по делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом РФ, между Государственной Думой и Президентом РФ об обязанности Президента РФ подписать принятый ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в СССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ» отмечается, что Конституционный Суд РФ не осуществляет предварительный контроль законов, не вступивших в силу, то есть не подписанных и не обнародованных Президентом РФ. Следует отметить, что в данном случае речь идет не о законопроекте, а об уже принятом, но не прошедшем заключительные стадии законодательного процесса законе.

Однажды сформулированный и неоднократно подтвержденный вывод о недопустимости предварительного конституционного контроля представляет собой устоявшуюся правовую позицию Конституционного Суда РФ. Этот фактор необходимо учитывать всем заявителям, направляющим запросы и жалобы в Конституционный Суд. В противном случае заявитель рискует получить отказ суда в принятии обращения к рассмотрению.

**Заключение**

Конституционный Суд РФ осуществляет особый вид правосудия - конституционное правосудие, применяя при этом особую правовую процедуру - конституционное судопроизводство. Он наделен функцией конституционного контроля.

Предназначение Конституционного Суда в правовой защите федеральной Конституции, его конституционная компетенция, юридическая сила принимаемых им решений, роль в обеспечении баланса (равновесия) и ограничения властей объективно предопределяют статус Конституционного Суда как не только особого органа судебной власти, но одновременно и как высшего конституционного органа одного уровня с федеральными звеньями президентской, законодательной и исполнительной власти.

Судебный конституционный контроль - важный составной элемент системы сдержек и противовесов обеспечивающей баланс, уравновешивание властей в конституционных границах, один из конституционно-правовых гарантов баланса, динамического равновесия властей. Обеспечению правового характера законов (действующего права) призваны служить различные институты публичной власти, прежде всего законодательная власть. В то же время в данной сфере существенную роль играют и специальные институты и процедуры - судебный нормоконтроль, особенно судебный конституционный контроль. Конституционный Суд как раз и призван проверять конституционно-правовое качество законов и придавать им качество правовых законов, если оно ущербно.

В принципе никто не отрицает, что Конституционный Суд фактически осуществляет в определенных пределах правотворческую функцию. Определенный набор причин делает правотворческую роль Конституционного Суда законной.

Согласно ч. 1 статьи 43 Закона о Конституционном Суде, решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению принимается Судом в случаях, если:

1) разрешение вопроса, поставленного в обращении, неподведомственно Конституционному Суду;

2) обращение в соответствии с требованиями Закона о Конституционном Суде не является допустимым;

3) по предмету обращения Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

В соответствии с частью второй статьи 40, основаниями несоответствия обращения могут быть:

1) явная неподведомственность обращения Конституционному Суду;

2) несоответствие обращения требованиям Закона о Конституционном Суде по форме;

3) подача обращения ненадлежащим органом или лицом;

4) неуплата государственной пошлины.

Для жалоб на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан статьей 97 Закона о Конституционном Суде установлены следующие критерии допустимости:

1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан;

2) закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Конституционный Суд должен воздерживаться от рассмотрения дел, в которых по сути преобладают аспекты политической целесообразности, при этом о политическом, а не правовом, характере обращения может свидетельствовать сам момент обращения заявителя в Суд.

В современных условиях наблюдается небывалый конституционный динамизм в России и других государствах СНГ, странах Центральной и Восточной Европы, других государствах. При этом принятие каждой новой конституции неизбежно сопровождается завышенными социальными ожиданиями и политическими иллюзиями, о чем свидетельствует не только российская история, но и история становления и развития конституционализма современных демократических государств.

Процесс исторических преобразований, сопровождавший Россию на всем протяжении выработки, принятия и в последующем - тринадцатилетнего периода действия Конституции 1993г., выдвигает на передний план исследование Конституции как документа, впитавшего в себя все многообразие социальных противоречий в условиях политических и экономических преобразований и призванного конституционно-правовыми средствами способствовать - как реально действующий, работающий акт - разрешению их при переходе к качественно новым направлениям социально-экономического и политического развития общества и государства.

Сама сущность конституции как политико-правового явления, призванного отражать основополагающие качественные характеристики общества, государства и личности в их соотношении и взаимосвязях, предопределяет необходимость восприятия конституционных явлений во всей их многогранности и противоречивости, когда конституция может рассматриваться как порождение и своего рода нормативно-правовой результат социальных противоречий.

Конституция России - юридизированная форма отражения социальных противоречий. Судьба российской Конституции, история ее становления и развития достаточно адекватно отражают общую сложную, противоречивую судьбу нашего государства.

Конституция - нормативно-правовая основа разрешения противоречий современного общества. Конституционный Суд - универсальный институт разрешения социальных противоречий и конфликтов. Являясь судебным органом конституционного контроля, он обладает государственно-властными полномочиями особого характера, позволяющими принимать решения, имеющие общеобязательный характер и нередко обладающие нормативностью.

Современный уровень исполнения актов Конституционного Суда РФ, основанный на их «самодостаточности», непосредственном действии, внешне идеальный, рассчитанный на четкое функционирование институтов власти, к сожалению, не всегда эффективен и порой дает отдельные «сбои». Некоторые из них очевидны: неоперативность исполнения постановлений; продолжение действия актов правительственного и ведомственного уровня; игнорирование отдельными должностными лицами и органами постановлений по делам конкретного нормоконтроля; медленное распространение органами законодательной и исполнительной власти, а также правоприменителями правовых позиций Конституционного Суда на аналогичные положения других нормативных актов.

В России воспринята концепция исключительно последующего судебного конституционного контроля, что нашло нормативное закрепление в статье 125 Конституции РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде РФ». Конституционный контроль признается предварительным в случае, если Конституционный Суд РФ должен был бы проверить конституционность: 1) законопроекта, рассмотренного Государственной Думой в первом или втором чтении; 2) закона принятого, но не подписанного Президентом РФ и не обнародованного.

**Список использованного законодательства**

1. Конституция Российской Федерации 1993 г.
2. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994 г.
3. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 г.
4. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.1997 г.
5. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 14.05.1997 г.
6. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 23.06.2004 г.
7. Федеральный закон «О Прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 г.
8. Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14.06.1994 г.
9. Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 06.02.1998 г.
10. Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» от 15.04.1998 г.
11. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 24.07.1999 г.
12. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г.
13. Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» от 19.06. 2000 г.
14. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г.
15. АПК РФ
16. ГПК РФ
17. Налоговый кодекс РФ
18. Закон Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991 г. (утратил силу).
19. Положение о порядке выплаты пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.07.1994 г. №981
20. Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.06.1998 г. №604 (в ред. от 5 октября 2000 года №760)
21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности статьи 124 Закона РСФСР от 20.11.1990 г. «О государственных пенсиях в РСФСР» в связи с жалобами граждан Г.Г. Ардерихина, Н.Г. Попкова, Г.А. Бобырева, Н.В. Коцюбки от 16.10.1995 г.
22. Постановление Конституционного Суда РФ по делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом РФ, между Государственной Думой и Президентом РФ об обязанности Президента РФ подписать принятый Федеральный Закон «О культурных ценностях, перемещенных в СССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ» от 06.04.1998 г. №11-П
23. Постановление Конституционного Суда по делу о проверке конституционности положений статей 2, 5 и 6 Закона Российской Федерации от 2 июля 1993 года «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации» от 15.06.1998 г.
24. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации от 16.06.1998 г.
25. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности положений ч. 2 статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года «О банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан Веселяшкиной О.Ю., Веселяшкина А.Ю. и Лазаренко Н.П. от 23.02.1999 г.
26. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от по делу о проверке конституционности федерального закона от 15.04.1998 г. «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй Мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» 20.07.1999 г.
27. Постановление Конституционного Суда «О признании неконституционным п. 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 25.04.2000 г.
28. Определение Конституционного Суда РФ от 15.06.1995 г. по жалобам граждан Шульженко и Мазанова
29. Определение Конституционного Суда РФ от 16.06.1995 г. №67-О
30. Определение Конституционного Суда РФ от 26.09.1995 г. №74-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы о толковании ч. 1 статьи 74 Конституции РФ и проверке конституционности статьи 3 Таможенного кодекса РФ».
31. Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.1995 г. №93-О
32. Определение Конституционного Суда РФ от 20.11.1995 г. №77-О
33. Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.1995 г. №80-О
34. Определение Конституционного Суда РФ от 04.02.1997 г. №14-О
35. Определение Конституционного Суда РФ от 19.03.1997 г. №56-О
36. Определение Конституционного Суда РФ от 22.05.1997 г. №62-О
37. Определение Конституционного Суда РФ от 07.10.1997 г. №88-О
38. Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.1997 г. №138-О
39. Определение Конституционного Суда РФ от 08.01.1998 г. №3-О
40. Определение Конституционного Суда РФ от 12.03.1998 г. №32-О
41. Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1998 г. №134-О
42. Определение Конституционного Суда РФ от 03.12.1998 г. по запросам Тульской областной Думы и администрации Тульской области
43. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.1998 г. №190-О
44. Определение Конституционного Суда РФ от 28.12.1998 г. №137-О по запросу Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о толковании положений статьи 80 и части 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации
45. Определение Конституционного Суда РФ от 11.03.1999 г. №10-О
46. Определение Конституционного Суда РФ от 11.06.1999 г. №104-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного собрания Тверской области о толковании положений статьи 12 Конституции РФ»
47. Определение Конституционного Суда об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы о толковании статьи 7 (ч. 1) Конституции РФ от 01.07.1999 г.
48. Определение Конституционного Суда РФ от 08.10.1999 г. №160-О
49. Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1999 г. №182-О
50. Определение Конституционного Суда РФ от 01.12.1999 г. №211-О
51. Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.1999 г. № 229-О
52. Определение Конституционного Суда РФ от 13.01.2000 г. №11-О
53. Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2000 г. по запросу Московского областного суда
54. Определение Конституционного Суда РФ от 02.03.2000 г. по запросу судьи Юркина
55. Определение Конституционного Суда РФ от 13.04.2000 г. по жалобе гражданина Лобанова
56. Определение Конституционного Суда РФ от 13.04.2000 г. №45-О по обращению Независимого арбитражного (третейского) суда при Торгово-промышленной палате Ставропольского края
57. Определение Конституционного Суда РФ от 18.04.2000 г. №58-О
58. Определение Конституционного Суда РФ от 19.04.2000 г. №76-О
59. Определение Конституционного Суда РФ от 08.06.2000 г. №91-О
60. Определение Конституционного Суда РФ от 23.06.2000 г. по жалобе гражданина Дробалова
61. Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2000 г. по жалобе гражданки Горшковой
62. Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 г. №268-О
63. Определение Конституционного Суда РФ от 15.12.2000 г. по запросу Законодательного Собрания Тверской области и жалобам ОАО «Мосэлектроприбор» и Алтайского краевого союза общественных организаций инвалидов
64. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2000 г. по жалобе гражданки Солововой
65. Определение Конституционного Суда РФ от 15.05.2001 г. №89-О
66. Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 г. №162-О
67. Определение Конституционного Суда РФ от 06.07.2001 г. №151-О
68. Определение Конституционного Суда РФ от 06.07.2001 г. №174-О
69. Определение Конституционного Суда РФ от 04.10.2001 г. №182-О
70. Определение Конституционного Суда РФ от 04.10.2001 г. №203-О
71. Определение Конституционного Суда РФ от 04.10.2001 г. №248-О
72. Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.2001 г. №216-О
73. Определение Конституционного Суда РФ от 07.12. 2001 г. №256-О
74. Определение Конституционного Суда РФ от 07.02.2002 г. №37-О
75. Определение Конституционного Суда РФ от 20.02.2002 г. №23-О
76. Определение Конституционного Суда РФ от 09.04. 2002 г. №69-О
77. Определение Конституционного Суда РФ от 10.04.2002 г. №107-О
78. Определение Конституционного Суда РФ от 10.07.2003 г. №252-О
79. Определение Конституционного Суда РФ от 25.12.2003 г. №430-О «По запросу Государственного собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ч. 1 статьи 26 Конституции РФ»
80. Определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2004 №128-О «По запросу Волгоградской областной Думы о проверке конституционности п. 5 Положения о паспорте гражданина РФ».
81. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.04.1993 г. «О практике судебной проверки законности и обоснованности ареста или продления срока содержания под стражей».
82. ГПК Республики Казахстан
83. ГПК Кыргызской Республики
84. Конституция РСФСР 1918 г.
85. Конституция РСФСР 1978 г.
86. ГПК РСФСР
87. УПК РСФСР

**Список использованной литературы**

1. Бондарь Н.С. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества // Журнал российского права. 2003 г. №11.
2. Митюков М.А. Как исполняются решения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. // Журнал российского права. 2001 г. №7.
3. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М. 2003 г.
4. Лушников В.А. Предварительный контроль // эж-ЮРИСТ. 2005 г. №12.
5. Петров А.А. Основания отказа в принятии обращения к рассмотрению Конституционным Судом РФ. // «Журнал российского права». 2004 г. № 12.

1. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М. 2003 г. [↑](#footnote-ref-1)
2. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М. 2003 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. Петров А.А. Основания отказа в принятии обращения к рассмотрению Конституционным Судом РФ. // «Журнал российского права». 2004 г. № 12. [↑](#footnote-ref-3)
4. Бондарь Н.С. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества // Журнал российского права. 2003 г. №11. [↑](#footnote-ref-4)
5. Митюков М.А. Как исполняются решения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. // Журнал российского права. 2001 г. №7. [↑](#footnote-ref-5)
6. Лушников В.А. Предварительный контроль // эж-ЮРИСТ. 2005 г. №12. [↑](#footnote-ref-6)