

## КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА 2020 ГОДА ИЗМЕНИЛА КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2020 г. В. А. Кряжков

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва*

*E-mail: vladimir-kryazhkov@yandex.ru*

Поступила в редакцию 21.06.2020 г.

**Аннотация.** Статья посвящена конституционной реформе 2020 года в части, касающейся Конституционного Суда РФ. Раскрываются нововведения, определяющие его правовую природу как высшего судебного органа конституционного контроля, модифицирующие полномочия Суда по рассмотрению конституционных жалоб граждан, дел о возможности исполнения Российской Федерацией решений межгосударственных и иных подобных органов, принятия им обязательных итоговых решений с выявлением конституционно-правового смысла оспариваемой нормы. Анализируются положения, устанавливающие новые полномочия Конституционного Суда по осуществлению превентивного контроля законов о поправке к Конституции РФ, федеральных и региональных законов, формулируются предложения по дальнейшему регулированию отношений в этой сфере с позиций необходимости совмещения предварительного и последующего нормоконтроля. Дается оценка изменениям, затрагивающим организационные основы Конституционного Суда: уменьшение его численного состава, назначение на должность Председателя Суда и его заместителя, прекращение полномочий конституционных судей, включая названных должностных лиц, Советом Федерации по представлению Президента РФ. В целом констатируется, что новеллы снижают самостоятельность и независимость Конституционного Суда РФ, способны осложнить его деятельность по осуществлению конституционного контроля.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, поправка к Конституции РФ, Конституционный Суд РФ, конституционные судьи, полномочия Конституционного Суда РФ.

**Цитирование:** Кряжков В.А. Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 9. С. 18–32.

При написании статьи использована нормативно-правовая база СПС «КонсультантПлюс».

DOI: 10.31857/S102694520011399-9

## HOW THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 2020 CHANGED THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

© 2020 V. A. Kryazhkov

*National research University “Higher school of Economics”, Moscow*

*E-mail: vladimir-kryazhkov@yandex.ru*

Received 21.06.2020

**Abstract.** The article is devoted to the constitutional reform of 2020 in the part concerning the Constitutional Court of the Russian Federation. Reveals the innovations that define its legal nature as the Supreme judicial body of constitutional control, modifying Court authority to review constitutional complaints of citizens, cases of the possibility of execution by the Russian Federation of decisions of the interstate and other such bodies, making them mandatory outcomes in identifying the constitutional and legal meaning of the contested norm. Analyzed provisions of the new powers of the Constitutional Court for preventive control of laws on amendment of the

Constitution of the Russian Federation, Federal and regional laws, and proposals for further regulation of relations in this sphere from the standpoint of the need to combine the preliminary and subsequent compliance assessment. The article assesses the changes affecting the organizational basis of the Constitutional Court: reduction of its number, appointment of the Chairman of the Court and his Deputy, termination of the powers of constitutional judges, including the named officials, by the Federation Council on the proposal of the President of the Russian Federation. In General, it is stated that novels reduce the independence and independence of the Constitutional Court of the Russian Federation, and can complicate its activities to exercise constitutional control. the Russian Soviet Federated Socialist Republic and the Russian Federation in addition the work analyzes the provisions of the 2020 Law amendments to the Constitution of the Russian Federation, defining the new status of senators of the Russian Federation.

**Key words:** the Constitution of the Russian Federation, amendment to the Constitution of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional judges, the powers of the Constitutional Court of the Russian Federation.

**For citation:** Kryazhkov, V.A. (2020). How the constitutional reform of 2020 changed the Constitutional Court of the Russian Federation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 18–32.

When writing the article, the legal framework of the “ConsultantPlus” was used.

### Преобразование Конституционного Суда РФ как одно из направлений конституционной реформы

Конституционная реформа была заявлена в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 15 января 2020 г.<sup>1</sup> В нем Президент признал необходимым внести изменения в Конституцию страны, которые обеспечивали бы «развитие России как правового социального государства». В этой связи были обозначены семь направлений совершенствования Основного Закона, в числе которых называлась судебная система, и, в частности Конституционный Суд РФ. Признавалось, что его следует наделить полномочиями по запросам Президента РФ проверять конституционность законопроектов, принятых Федеральным Собранием, до их подписания главой государства, а также оценивать конституционность не только законов, но и иных нормативных правовых актов органов государственной власти как федерального, так и регионального уровней. Кроме того, с тем чтобы «защитить независимость судей, принцип их подчиненности только Конституции и федеральному закону», предлагалось предусмотреть возможность Совету Федерации по представлению Президента РФ отрешать от должности конституционных судей (как и судей Верховного Суда РФ) в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, свидетельствующих о невозможности сохранения лицом статуса судьи.

Через пять дней, 20 января 2020 г., Президент РФ внес в Государственную Думу проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования

отдельных вопросов организации публичной власти» (проект № 885214-7). В пояснительной записке к данному законопроекту новеллы о Конституционном Суде (они были расширены в сравнении с теми, которые назывались в Послании) увязывались с задачей повышения его роли, но какие-либо комментарии по этому поводу отсутствовали.

Названный проект закона Государственная Дума приняла в первом чтении 23 января 2020 г. Дополнительно к нему Президент РФ 2 марта инициировал ряд поправок, в соответствии с которыми, в частности:

изменялось название ранее внесенного законопроекта (он стал именоваться «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»);

устанавливалось ad hoc полномочие Конституционного Суда по запросу Президента провести проверку вступившего в силу Закона о поправке к Конституции РФ на соответствие положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ.

Принятие законопроекта Государственной Думой во втором чтении состоялось 10 марта, а в окончательном, третьем, чтении – 11 марта 2020 г. («за» проголосовали 383 депутата, против – 0, воздержались – 43, все из фракции КПРФ). В тот же день Совет Федерации одобрил Закон о поправке к Конституции РФ («за» проголосовали 160 членов палаты, воздержались – три, и один (В.М. Мархаев, представитель от Иркутской области) голосовал против). Законодательные органы всех без исключения субъектов Российской Федерации одобрили названный Закон 12–13 марта. По нашим подсчетам (с участием Б. Каримова и Л. Салыгиной), в голосовании не участвовали 468 депутатов, или 12% от их общего числа; при этом «за» проголосовали 3114, или 78% от числа

<sup>1</sup> См.: Росс. газ. 2020. 16 янв.

избранных депутатов<sup>2</sup>, против – 69, или 2%, воздержались – 333, или 8%. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» был подписан и обнародован Президентом РФ 14 марта 2020 г.<sup>3</sup>

Указанный Закон трансформировал статус Конституционного Суда РФ, затронув почти все его элементы: численный состав, компетенцию, порядок назначения на должность Председателя Суда и его заместителя, а также досрочного прекращения полномочий названных должностных лиц и конституционных судей (п. «е», «е.3» ст. 83, ч. 3 ст. 100, п. «ж», «л» ч. 1 ст. 102, ст. 125, ч. 1 ст. 128). Названные изменения не имели доктринального обоснования, не обсуждались научным и судебным сообществом. Обращает внимание и такой факт, что количество и содержание новаций, предложенных Президентом РФ по Конституционному Суду, заметно отличается от итогового варианта Закона о поправке к Конституции РФ. По нашим подсчетам, это относится к восьми конституционным положениям о данном институте (ч. 3 ст. 100, ч. 4, 5.1, 6, 7 ст. 125 Конституции РФ), которые были дополнены и уточнены в ходе рассмотрения законопроекта о поправке к Конституции в Государственной Думе без видимого участия его инициатора.

14 марта 2020 г. Президент РФ направил запрос в Конституционный Суд РФ о проверке Закона о поправке к Конституции РФ на соответствие положениям Конституции РФ, ее гл. 1, 2 и 9. В заключении Конституционного Суда по данному запросу от 16 марта 2020 г. № 1-3<sup>4</sup> все новеллы, в т.ч. относящиеся к Конституционному Суду, признаны соответствующими положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ. Внесение же депутатами поправок к законопроекту между первым и вторым чтением Суд счел без каких-либо обоснований допустимой практикой, приравняв рассмотрение проекта закона о поправке к Конституции к обычной парламентской процедуре по рассмотрению федеральных законов. Такой подход вряд ли согласуется с Конституцией РФ (ст. 136) в ее

истолковании Конституционным Судом<sup>5</sup> и федеральным законодательством<sup>6</sup>.

С учетом названных положений проанализируем конституционные новеллы о Конституционном Суде РФ.

### Определение правовой природы Конституционного Суда РФ

Конституция РФ, принятая в 1993 г., не раскрывала конституционно-правовую природу Конституционного Суда РФ<sup>7</sup>. До некоторой степени это был пробел, если учесть, что Конституция дает краткую характеристику иным федеральным органам государственной власти: Президенту, Федеральному Собранию, Правительству и Верховному Суду (ст. 80, 94, 110, 126). Данный пробел устраняется Законом о поправке к Конституции РФ. Им определяется: *«Конституционный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации»* (ч. 1 ст. 125).

Названная новелла – синтез прошлых определений Конституционного Суда, которые получали отражение:

в Конституции (Основном Законе) РСФСР (в ред. от 24.05.1991 г.), где Конституционный Суд характеризуется как высший судебный орган конституционного контроля в РСФСР, осуществляющий судебную власть в форме конституционного судопроизводства (ч. 1 ст. 165). Это определение воспроизводилось в Законе РСФСР от 12 июля 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР» (ч. 1 ст. 1)<sup>8</sup>;

в Конституции (Основном Законе) РФ (в ред. от 21.04.1992 г.), в которой Конституционный Суд

<sup>5</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 г. № 12-П по делу о толковании ст. 136 Конституции РФ // СЗ РФ. 1995. № 45, ст. 4408.

<sup>6</sup> См.: Федеральный закон от 04.03.1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 10, ст. 1146; Регламент Государственной Думы (гл. 16) // СЗ РФ. 1998. № 7, ст. 801.

<sup>7</sup> Отметим, что подобное имело место и при учреждении данного органа (см.: Закон РСФСР от 15.12.1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Сов. Россия. 1990. 26 дек.). Такой подход достаточно распространенный, когда правовая природа конституционного суда непосредственно не отражается в конституции соответствующих государств. К ним относятся, например, Австрия, Германия, Испания, Италия, Португалия.

<sup>8</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 30, ст. 1017.

<sup>2</sup> Согласно Федеральному закону от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005) постановление законодательного органа принимается большинством голосов от числа избранных депутатов (ч. 3 ст. 7).

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

<sup>4</sup> См.: СЗ РФ. 2020. № 12, ст. 1855.

назывался высшим органом судебной власти по защите конституционного строя (ч. 1 ст. 165);

в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>9</sup> (далее – Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г.), согласно которому Конституционный Суд определяется в качестве судебного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства (ст. 1).

Вопрос о природе Конституционного Суда как высшего судебного органа конституционного контроля первоначально вообще не вызывал полемики. Отказ от этой характеристики Суда произошел в результате дискуссии, состоявшейся на Конституционном совещании и при последующей разработке Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. Она несла отпечаток текущих политических событий 1993 г., отражала спорные представления тех, кто полагал, что признание Конституционного Суда в качестве высшего судебного органа превращает его как бы в инстанцию, стоящую над судами общей, административной и арбитражной юрисдикций, а также конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Вместе с тем Конституционный Суд – высший конституционный и судебный орган в том смысле, что занимает высшее положение в механизме конституционного контроля в государстве, не поднадзорен никаким инстанциям, его решения обязательны, в т.ч. для других высших органов государственной власти, связан при осуществлении судопроизводства только Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. Его компетенция и иные характеристики, в отличие от Верховного Суда РФ, непосредственно закреплены в Конституции РФ (ст. 125), что ставит Конституционный Суд в один ряд с высшими федеральными органами государственной власти – Президентом, Федеральным Собранием и Правительством РФ<sup>10</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что рассматриваемая поправка к Конституции РФ, раскрывающая правовую природу Конституционного Суда, объективирует его сущностные черты,

<sup>9</sup> См.: СЗ РФ. 1994. № 13, ст. 1447.

<sup>10</sup> См.: *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 1998. С. 60, 61; *Эбзев Б.С.* Конституционный Суд Российской Федерации: становление, юридическая природа, правовые позиции // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б.С. Эбзев: в 2 т. Т. 1. М., 2000. С. 11–13; *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 171–173.

представляет собой обновление, основанное на конституционно-правовых определениях Суда начального периода его деятельности.

### Модификация полномочий Конституционного Суда РФ

Это имело место применительно к *рассмотрению жалоб граждан*. Конституция РФ (ч. 4 ст. 125) до внесения в неё изменений Законом о поправке к Конституции определяла, что Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном законом. С некоторыми уточнениями данную формулу воспроизводил в первоначальной редакции и Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. (п. 3 ч. 1 ст. 3, ст. 96, 97), согласно которому признавалось, что правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. При этом жалоба считалась допустимой, если закон: 1) затрагивает конституционные права и свободы граждан; 2) применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Впервые указанные положения были изменены Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ<sup>11</sup>. В соответствии с ним Суд получил полномочие по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверять конституционность закона, примененного в конкретном деле, при условии, что его рассмотрение завершено в суде. Такой подход (в части необходимости подключения к разрешению жалоб иных судов) обосновывался расширением правового принципа субсидиарности, основное содержание которого составляет требование об исчерпании возможностей по защите прав человека одними судами до того, как дело может быть рассмотрено Конституционным Судом<sup>12</sup>. Несомненно, в данном случае учитывалась и практика

<sup>11</sup> См.: СЗ РФ. 2010. № 45, ст. 5742.

<sup>12</sup> См.: *Гаджиев Г.А.* Вступительная статья // Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г.А. Гаджиева. М., 2012. С. 12, 13. Обстоятельный анализ субсидиарности конституционного судопроизводства см.: *Дудко И.А., Кряжкова О.Н.* Принцип субсидиарности конституционного судопроизводства в Российской Федерации // Росс. правосудие. 2017. № 8. С. 46–59.

конституционных судов Германии и Испании, которые рассматривают жалобы граждан только после того, когда они использовали все другие средства судебной защиты, закрепленные законами<sup>13</sup>.

Федеральным конституционным законом от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ<sup>14</sup> положения Закона о Конституционном Суде в части допустимости жалобы вновь были уточнены: Суд обрел возможность рассматривать жалобы на нарушение законных конституционных прав и свобод, если, в частности, «закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, при этом жалоба должна быть подана в срок не позднее одного года после рассмотрения дела в суде» (п. 2 ст. 97). Иными словами, в российском конституционном судопроизводстве появился срок подачи жалобы.

Согласно новой редакции Конституции РФ (п. «а» ч. 4 ст. 125) Конституционный Суд проверяет «по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан — конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах “а” и “б” настоящей статьи, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты». Дополнительным «бонусом» для граждан становится возможность обжалования в порядке конституционного судопроизводства, кроме законов, также нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов и иных нормативных актов субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации. Однако ужесточаются критерии подачи конституционной жалобы: она допустима не просто, когда рассмотрение конкретного дела заявителя завершено в суде, а при условии, что «исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты». Такой порядок обращения в Конституционный Суд, как сказано в его Заключении от 16 марта 2020 г., обеспечит эффективность обжалования в рамках согласованного функционирования всех судов. Поэтому, приходит к выводу Суд, «требование об исчерпании иных предусмотренных законом способов судебной защиты в качестве условия допустимости жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации не вступает в противоречие с правом граждан на судебную защиту (статья 46, часть 1, Конституции

Российской Федерации) и, более того, будет способствовать его реализации».

Т.Г. Морщакова (судья Конституционного Суда РФ с 1991 по 2002 г.), системно анализируя указанное нововведение, не разделяет позицию Конституционного Суда<sup>15</sup>. В частности, она вполне справедливо констатирует, что уровень защиты прав граждан понижается, поскольку они получают возможность направить жалобу в Конституционный Суд, пройдя в течение длительного времени апелляционную, две кассационные и надзорную инстанции, причем в ситуации уже исполняемого решения. Следствием этого станет то, что право конкретного гражданина не будет восстановлено — даже если Конституционный Суд признает его конституционные права нарушенными. Такие нововведения, добавляет Т.Г. Морщакова, имеют право на существование, только если судебные инстанции, проверяющие судебные акты, могут считаться эффективными средствами правовой защиты. Статистика по делам и в Конституционном Суде, и в Европейском Суде по правам человека не подтверждает данное качество национальных судебных инстанций.

Было изменено и полномочие Конституционного Суда РФ в специальной процедуре *рассматривать дела о возможности исполнения Российской Федерацией решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека* (п. 3.2 ч. 1 ст. 3, ст. 104.1—104.4 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г.)<sup>16</sup>. Законом о поправке к Конституции РФ этому полномочию придается конституционное значение, причем в расширительном (в сравнении с положениями вышеуказанного Федерального конституционного закона) ключе. В настоящий момент в Конституции РФ записано: Конституционный Суд РФ «в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также

<sup>15</sup> См.: Морщакова Т.Г. Комментарий к Заклучению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года. URL: <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zacklyucheniyu-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii/>

<sup>16</sup> В таком виде оно устанавливалось Федеральным конституционным законом от 15.12.2015 г. № 7-ФКЗ (см.: СЗ РФ. 2015. № 51 (ч. 1), ст. 7229). Данное полномочие Конституционного Суда неоднозначно было воспринято научным сообществом (анализ мнений см.: Кряжков В.А. Конституционный Суд РФ как участник процесса исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека // Государство и право. 2017. № 5. С. 25—27) и достаточно критично оценивалось Венецианской комиссией (см.: URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)005-e) (дата обращения: 29.12.2016)).

<sup>13</sup> См.: Штайнбергер Г. Модели конституционной юрисдикции. Изд. Совета Европы, 1994. С. 31, 32.

<sup>14</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 23, ст. 2922.

о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации» (п. «б» ч. 5.1 ст. 125). В Заключении Конституционного Суда на указанный Закон обращается внимание на то, что закрепляемое положение в единстве с положением о возможности не исполнения Россией решений межгосударственных органов, противоречащих Конституции РФ (ст. 79), не предполагает отказа Российской Федерации от соблюдения самих международных договоров и выполнения международных обязательств, а потому названные положения не вступают в противоречие со ст. 15 (ч. 4) Конституции РФ. Данный механизм, поясняет Конституционный Суд, предназначен не для утверждения отказа от исполнения международных договоров и основанных на них решений межгосударственных юрисдикционных органов, а для выработки конституционно-приемлемых способов исполнения таких решений Российской Федерацией при неуклонном обеспечении высшей юридической силы Конституции РФ в российской правовой системе, составной частью которой являются односторонние и многосторонние международные договоры России, в т.ч. предусматривающие соответствующие полномочия межгосударственных юрисдикций. Принимая это во внимание, нельзя не согласиться и с тем, что подобное регулирование, как вполне обоснованно полагает Е. Мишина, свидетельствует о нарастающем риске упразднения примата международного права, установленного ст. 15 (ч. 4) Конституции РФ, и возвращении к изоляционизму и советской доктрине трансформации, в силу которой международное право и национальное право СССР были двумя независимыми системами; подписывая международные договоры, Советский Союз мог не исполнять их положения частично либо полностью во внутреннем правопорядке<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> См.: Мишина Е. Формулы регресса: карманный суд и возврат к доктрине трансформации // Деконструкция Конституции. Что нужно и что не нужно менять в российском Основном законе. Либеральная миссия – Экспертиза. Вып. 8 / под ред. К. Рогова. М., 2020. С. 48, 49. К этому можно добавить, что Венецианская комиссия в своем Заключении от 18.06.2020 г. рекомендовала изменить или полностью отказаться от поправки к ст. 79 Конституции РФ с учетом, что исполнение решений ЕСПЧ является обязанностью России (см.: URL: CDL-AD(2020)009-e. Russian Federation – Adopted Opinion on draft amendments to the Constitution (as signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020) related to the execution in the Russian Federation of decisions by the European Court of Human Rights, adopted by the Venice Commission on 18 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session).

Состоялась модификация полномочия, касающегося принятия Конституционным Судом РФ типов итоговых решений и их юридических последствий. Конституция РФ (ч. 6 ст. 125) до внесения в неё изменений Законом о поправке к Конституции определяла: акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции РФ международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. В первоначальной редакции Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. (ст. 79, 87, 91, 100) закреплялось, что Конституционный Суд РФ вправе принимать решение о признании проверяемого правового акта соответствующим либо не соответствующим Конституции РФ. Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ в ст. 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. было внесено дополнение (ч. 5), которым придавалось обязательное юридическое значение позиции Конституционного Суда относительно того, соответствует ли Конституции РФ смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженной в постановлении Суда; данная позиция подлежала учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного Суда. Этим легализовывалась устойчивая практика Конституционного Суда РФ по вынесению постановлений с выявлением конституционно-правового смысла оспариваемой нормы (таких постановлений в период с 1995 по 2019 г. было принято 254, или 42% от их общего числа<sup>18</sup>).

Федеральный конституционный закон от 28 декабря 2016 г. № 11-ФКЗ<sup>19</sup> внес новые изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. (ст. 79, 87, 100) в части, касающейся принятия Конституционным Судом постановлений о признании нормативного акта или договора либо отдельных их положений соответствующими Конституции РФ в данном Конституционным Судом РФ истолковании. Такое истолкование является общеобязательным. Исключается любое иное истолкование при применении указанных актов или их отдельных положений. При этом последствия подобных постановлений такие же, как установленные для случаев признания нормативного акта или договора либо их отдельных положений не соответствующими Конституции РФ, т.е. дела граждан и их объединений как участников конституционного судопроизводства подлежат пересмотру компетентным органом в обычном порядке.

<sup>18</sup> См: URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>

<sup>19</sup> См.: СЗ РФ. 2017. № 1 (ч. 1), ст. 2.

Закон о поправке к Конституции РФ 2020 г. завершил процесс легитимации указанного типа решений Конституционного Суда, определив: *акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данным Конституционным Судом РФ, не подлежат применению в ином истолковании* (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ).

Полномочие Конституционного Суда РФ принимать решения, наполняющие проверяемую норму конституционно-правовым смыслом, демонстрирует уважительные отношения Суда к законодателю, обеспечивает стабильность и одновременно корректировку правового регулирования и правоприменения. При этом Конституционный Суд усиливает свое влияние на судебную практику, обретает черты надзорной инстанции (по конституционным вопросам) в судебной системе<sup>20</sup>. Вместе с тем следует согласиться, что не во всех случаях уместно принятие Конституционным Судом подобных решений. Они, как вполне обоснованно полагает Е.В. Тарибо, должны исключаться, и Суд обязан признавать проверяемую норму неконституционной в ситуациях, когда, во-первых, данная норма является санкцией или носит запретительный характер и нарушает конституционные права, и, во-вторых, если норма обладает неопределенностью как допускающая несколько толкований, не вступающих в противоречие с Конституцией РФ<sup>21</sup>.

### Новые полномочия Конституционного Суда РФ<sup>22</sup>

Одним из них является *полномочие Конституционного Суда по запросу Президента РФ проверять конституционность проектов законов о поправке к Конституции РФ* (п. «а» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ). Оно согласуется с предназначением Суда – осуществлять конституционное судопроизводство в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 125, ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г.). Отсутствие конституционного контроля за законами о поправках к Конституции РФ справедливо определялось как ограничение судебного гарантирования Конституции<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> См.: *Никитинский Л.* «Закон Дадина» // Новая газ. 2017. 1 марта.

<sup>21</sup> См.: *Тарибо Е.В.* О критериях признания нормы неконституционной // *Росс. правосудие.* 2018. № 8. С. 19–21.

<sup>22</sup> Согласно позиции Конституционного Суда, сформулированной в его Заключении по Закону о поправке к Конституции РФ, установление новых полномочий Конституционного Суда находится в пределах дискреции конституционного законодателя.

<sup>23</sup> См.: *Кравец И.А.* Ограничения судебного гарантирования конституции и право на конституционно-правовую защиту основных прав и свобод в Российской Федерации // *Право и политика.* 2013. № 13 (168). С. 1834.

Это, отметим, находило понимание и со стороны Конституционного Суда, который в одном из своих определений (от 17.07.2014 г. № 1567-О<sup>24</sup>) признавал возможным проведение проверки законопроектов о поправке к Конституции РФ с точки зрения их соответствия положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ, но при условии, что такое полномочие будет закреплено в Конституции РФ и Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Порядок рассмотрения названных запросов, надо полагать, будет регулироваться в указанном Федеральном конституционном законе. В этом случае целесообразно учесть зарубежный опыт<sup>25</sup>. Он имеется, в частности, в Румынии, где Конституция наделяет Конституционный суд полномочием высказываться о конституционности законов до их промульгации по ходатайству Президента, Председателя одной из палат, Правительства, Верховного суда правосудия, не менее 50 депутатов или не менее 25 сенаторов, а также в обязательном порядке – об инициативах пересмотра Конституции (п. «а» ст. 144). Закон Румынии от 18 мая 1992 г. № 47 «О Конституционном суде»<sup>26</sup>, регламентируя процедуру оценки конституционности инициатив пересмотра Конституции, определяет (ст. 19–21): до подачи в парламент ходатайства о возбуждении законодательной процедуры законопроект или законодательное предложение вместе с заключением Законодательного совета должны передаваться в Конституционный суд, который должен принять решение о соблюдении конституционных положений относительно такого пересмотра в течение 10 дней; указанное решение принимается большинством в две трети голосов количества судей; законопроект или законодательное предложение может представляться на рассмотрение парламента только вместе с названным решением Конституционного суда; решение последнего относительно закона о пересмотре Конституции выносится в течение пяти дней после его принятия; если конституционные положения о пересмотре не были соблюдены, то парламент должен привести данный закон в соответствие с решением Конституционного суда.

<sup>24</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 2), ст. 4397.

<sup>25</sup> См.: *Кряжков В.А.* Поправки к Конституции Российской Федерации: правовые основы, пределы и их обеспечение // *Государство и право.* 2016. № 1. С. 10, 11; *Троицкая А.А.* Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // *Сравнительное конституционное обозрение.* 2016. № 2 (111). С. 96–115; *Шустров Д.Г.* Конституционный контроль за поправками к конституции в зарубежных странах. М., 2019.

<sup>26</sup> См.: Интернет-библиотека Романа Пашкова (дата обращения: 14.08.2015).

При конкретизации полномочия Конституционного Суда о проверке законопроекта о поправке к Конституции РФ в порядке ст. 128 (ч. 3) Конституции можно было бы для уравнивания положения участников конституционного процесса расширить круг субъектов, имеющих право направлять соответствующие запросы в Суд, за счет тех, кто наделен правом инициировать поправки в Конституцию, а также предусмотреть условия, при которых была бы возможность последующего официального толкования Конституционным Судом конституционных норм, по которым он высказался в порядке превентивного контроля.

Законом о поправке к Конституции РФ 2020 г. Конституционный Суд наделен еще одним полномочием по осуществлению предварительного контроля — *по запросу Президента РФ проверять конституционность проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ* (п. «а» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ). В первоначальном виде проекта закона о поправке к Конституции РФ, предложенном Президентом РФ, названное полномочие увязывалось только с изменениями, вносимыми в ч. 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, в соответствии с которыми Президент РФ вправе (т.е. в факультативном порядке) после того, как к нему поступает ранее отклоненный им федеральный закон и ему надлежит в течение семи дней его подписать и обнародовать, в течение этих семи дней Президент либо исполняет указанную обязанность, либо обращается в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности названного федерального закона. Срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом РФ. Если Суд подтвердит конституционность этого закона, Президент РФ подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения соответствующего судебного решения; если Суд не подтвердит конституционность закона, Президент возвращает его в Государственную Думу без подписания. Подобное регулирование вводится и применительно к принятому федеральному конституционному закону. Оно отличается от ситуации с федеральным законом лишь тем, что в течение 14 дней Президент РФ либо подписывает и обнародует федеральный конституционный закон, либо в указанные сроки направляет запрос в Конституционный Суд РФ о проверке его конституционности.

Итоговый вариант Закона о поправке к Конституции РФ расширил указанное полномочие Конституционного Суда. В соответствии с ним Президент РФ может направлять в Конституционный Суд не только принятые законы до их подписания,

но и законопроекты, рассматриваемые Государственной Думой на любой стадии законодательного процесса. Пока не ясны последствия такого запроса и принятого судебного решения.

В Заключении Конституционного Суда на Закон о поправке к Конституции РФ дается пояснение только в части изменений о предварительном контроле принятых федеральных законов и федеральных конституционных законов до их подписания Президентом РФ. По мнению Суда, они направлены на обеспечение верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ, на разрешение возможных споров между Федеральным Собранием и Президентом РФ и тем самым на создание — в рамках дискреции конституционного законодателя — одного из механизмов сдержек и противовесов, а потому не могут расцениваться как несовместимые с принципами разделения властей и самостоятельности соответствующих органов.

Анализируя названную новеллу в полном объеме, обратим внимание на следующее. Во-первых, вопрос о наделении Конституционного Суда полномочием осуществлять предварительный контроль договоров и нормативных правовых актов по запросам Президента РФ, федерального парламента и его депутатов поднимался уже при разработке первого Закона о Конституционном Суде РФ, но подобные предложения тогда не получили поддержки. Не имела положительного результата и инициатива Президента РФ Б.Н. Ельцина от 4 декабря 1992 г. дополнить Конституцию РФ нормой о праве Президента до подписания закона обращаться в Конституционный Суд с целью подтверждения его соответствия Конституции РФ с возложением на Президента обязанности подписать данный закон, если он признается конституционным<sup>27</sup>. Дискуссии по этому поводу шли и при подготовке Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г., в ходе которых аргументы в пользу сохранения только последующего контроля законов оказались весомее<sup>28</sup>.

Во-вторых, реанимация ранее отвергаемых предложений по введению предварительного контроля законов стала неожиданностью ввиду отсутствия и реальной потребности в нем. Конституционный Суд никогда не высказывался о его необходимости. Более того, на разных этапах своей деятельности

<sup>27</sup> См.: Митюков М.А. Штрихи к истории Конституционного Суда России: из дневников, блокнотов, интервью, стенограмм и иных документов и материалов 1989–1996 годов. М., 2014. С. 180.

<sup>28</sup> См.: Митюков М.А. Проблемы предварительного судебного конституционного контроля (по материалам подготовки и принятия ФКЗ о КС) // Личность, власть, экономика: правовые проблемы: материалы X Междунар. науч. конф. по конституционному праву. Санкт-Петербург, 20–21 апреля 2012 г. СПб., 2012. С. 34–38.



он придерживался одной позиции: на Президенте РФ лежит обязанность подписать и обнародовать закон, после чего у него появляется возможность направить запрос в Конституционный Суд о проверке его конституционности<sup>29</sup>. Добавим, что в период с 2009 по 2019 г. Президент РФ только четыре раза отклонял федеральный закон (а за эти 10 лет их было принято 3242)<sup>30</sup>. В данной ситуации можно констатировать: вводимый предварительный нормоконтроль — избыточная и ущербная мера. Она не согласуется с принципом сбалансированного разграничения властей, поскольку еще более усиливает за счет Конституционного Суда позиции Президента РФ во взаимоотношении с парламентом Российской Федерации, способствует втягиванию Конституционного Суда, организационно зависимого от Президента РФ, в законотворческий, по сути, политический процесс, ведет к тому, что, как полагает Т.Г. Морщакова, «придется говорить о Конституционном Суде при Президенте РФ»<sup>31</sup>. Создаются также предпосылки для трансформации Конституционного Суда из органа конституционного контроля в малоэффективный надзорный орган, напоминающий Конституционный совет.

В-третьих, оценивая рассматриваемую новеллу, следует учитывать, что предварительный контроль законов — в целом нетипичное полномочие для европейских конституционных судов<sup>32</sup>. Это объясняется присущими ему недостатками в сравнении с последующим нормоконтролем. В частности, в указанном случае конституционному суду приходится оценивать нормы достаточно оперативно, в отсутствие опыта их реализации на практике, тогда как часто неконституционность становится очевидной только в результате применения соответствующих норм судами и административными органами, в контексте конкретной социально-экономической

и правовой ситуации. И наоборот, суды могут иметь «дело» с возможно неконституционным законом путем его толкования конституционным путем. И ещё один момент. Конституционный суд может оказаться в затруднительном положении, когда в предварительном порядке норма определялась им как соответствующая конституции, а позже она вновь будет подвергнута сомнению в неконституционности, особенно в том случае, когда он в последующих слушаниях признает её неконституционной<sup>33</sup>.

Для оптимизации использования предварительного контроля федеральных законов и федеральных конституционных законов было бы целесообразно при внесении соответствующих дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» развести процедуры разрешения дел о проверке конституционности законопроектов, находящихся на рассмотрении в Государственной Думе, и принятых законов до их подписания Президентом, а также предусмотреть:

право запроса по этому поводу не только Президента РФ, но и — для выравнивания баланса отношений в системе разделения властей и защиты прав меньшинства — одной пятой сенаторов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы;

пределы предварительного контроля. Они могут увязываться только с соблюдением законодательных процедур и законодательной компетенции, закрепленных в Конституции РФ, что наиболее приемлемо при лимите времени у Конституционного Суда для быстрой и четкой оценки законов и возможности их проверки на конституционность в последующем. Полномасштабная же проверка законопроектов и законов должна осуществляться исключительно по вопросам, обозначенным в запросе, что облегчит последующий контроль тех норм, которые не были оспорены в рамках процедуры предварительного контроля;

возможность при определенных условиях последующего абстрактного и конкретного контроля норм, которые признавались Конституционным Судом конституционными в процедуре предварительного контроля. Если предварительный контроль законопроектов и законов будет исключать их последующий конституционный контроль, то Конституционный Суд в такой ситуации может стать, по образному определению Т.Г. Морщаковой, «юротделом» законодательного органа,

<sup>29</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20.05.1992 г. № 6-П // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 27, ст. 1571; Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.1998 г. № 11-П // СЗ РФ. 1998. № 16, ст. 1879.

<sup>30</sup> Подсчитано нами по данным, приведенным на официальном сайте Государственной Думы: статистика законодательного процесса.

<sup>31</sup> Морщакова Т.Г. Указ. соч. С. 3, 4.

<sup>32</sup> См.: Мавчиц А. Конституционные суды: модели работы в соответствии с федеральными государственными системами: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. конституционных судов России, Германии и Словении. Петрозаводск, 1998. С. 32, 33. Примечательный факт. В начале 50-х годов у немецкого Конституционного суда было схожее полномочие — он мог вынести заключение о конституционности законопроекта по запросу федерального президента. Эта компетенция была упразднена в связи с опасением вмешательства президента (как и Конституционного суда) в политический процесс принятия закона (см.: *Бланкенгагель А.* Полным ходом вперед в прошлое. К изменениям российской Конституции. 31 марта 2020 // Дайджест новостей Института права и публичной политики. 2020. № 2. С. 3).

<sup>33</sup> См.: Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сб. аналит. материалов Венецианской комиссии Совета Европы / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2016. С. 173, 174; Штайнбергер Г. Указ соч. С. 7, 8.

и конституционное правосудие в России будет иметь символическое значение<sup>34</sup>.

Закон о поправке к Конституции РФ предусматривает также полномочие Конституционного Суда по запросу Президента РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверять конституционность законов субъектов Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (п. «в» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ). В пояснительной записке к законопроекту необходимость данного полномочия не обосновывается. Вместе с тем очевидно, что предварительный контроль региональных законов — это ещё одна мера (их набор достаточно обширный и разнообразный<sup>35</sup>) по контролю (надзору) за нормотворческой деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации со стороны федеральных органов государственной власти, в частности Президента РФ и Конституционного Суда РФ, ведущая к усилению централизации федеративных отношений и сужению самостоятельности субъектов Федерации в нормотворческой сфере.

Предварительный контроль региональных законов Конституционным Судом будет дополнять уже осуществляемый им последующий контроль данных законов (п. «б» ч. 2, ч. 4 ст. 125 Конституции РФ)<sup>36</sup>. Предварительный контроль законов субъектов Российской Федерации возможен, если исходить из идей верховенства, высшей юридической силы и прямого действия Конституции РФ (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15 Конституции РФ), он практикуется в некоторых зарубежных государствах<sup>37</sup>. Однако,

<sup>34</sup> Примером в данном отношении является Республика Беларусь, где Конституционный суд после 2008 г. осуществляет исключительно предварительный контроль всех законов, одобренных парламентом, до их подписания Президентом РБ. За 10 лет Судом было проверено 857 законов, и все они были признаны соответствующими Конституции. Теоретически последующий контроль этих законов возможен, но подобные запросы в Конституционный суд не направляются (см.: Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики / отв. ред. Я. Залесны. М., 2019. С. 180–182).

<sup>35</sup> См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 3, 3.1, 9, 27, 29, 29.1).

<sup>36</sup> Можно отметить, что за последние годы законы субъектов Российской Федерации редко становились предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Об этом свидетельствует тот факт, что, например, в 2014–2017 гг. им выносилось по одному постановлению с оценкой конституционности названных законов, а в 2018 г. таких постановлений было два.

<sup>37</sup> Например, возможность предварительного контроля за конституционностью областных законов с привлечением Конституционного суда предусмотрена Конституцией Италии (ст. 127) и Конституцией Португалии (ст. 278). В Испании в предварительном порядке в Конституционном суде может

вводиться его в Российской Федерации, было бы целесообразно в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» определить, что названный контроль:

осуществляется по запросу Президента РФ в факультативном порядке, в ситуации до опубликования высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) закона в связи с обнаружившейся неопределенностью в вопросе о его соответствии Конституции РФ, но только после использования всех имеющихся конституционно-правовых процедур разрешения вопроса об удалении из закона спорных норм на уровне субъекта Федерации<sup>38</sup> — посредством мотивированного отклонения высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) данного закона и возвращения его в парламент, рассмотрения этого закона в региональном конституционном (уставном) суде (при наличии у него соответствующих полномочий), направления Президентом РФ в парламент представления о приведении закона в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством, использования согласительных процедур при участии главы государства для снятия возникших разногласий. Такой подход демонстрирует уважительное отношение к субъектам Российской Федерации, согласуется с положением Конституции РФ о том, что обеспечение соответствия конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов Конституции РФ — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 72);

допустим относительно закона (его положений), если он издан по вопросу ведения органов государственной власти Российской Федерации или совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации. В настоящий момент указанное ограничение действует при осуществлении Конституционным Судом абстрактного нормоконтроля (п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ);

проводится прежде всего с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, установленного Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами

быть оспорен проект статута об автономии (ст. 79 Органического закона от 03.10.1979 г. «О Конституционном суде»).

<sup>38</sup> См.: ч. 1 ст. 85 Конституции РФ, ст. 8, 25, ч. 3, 4 ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

о разграничении предметов ведения и полномочий, а также по другим критериям, закрепленным в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. (ст. 86), применительно к рассмотрению дел о конституционности действующих нормативных правовых актов в порядке абстрактного контроля;

не исключает, как и в подобной ситуации с федеральными законами, в дальнейшем осуществление Конституционным Судом абстрактного и конкретного последующего контроля региональных законов, признанных им конституционными или неконституционными.

### **Трактовка и изменение численного состава Конституционного Суда РФ**

Полномочия Конституционного Суда реализует коллегия судей, т.е. лиц, наделенных в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. полномочиями осуществлять правосудие и исполнять свои обязанности на профессиональной основе. До принятия Закона о поправке к Конституции РФ 2020 г. Конституция устанавливала: Конституционный Суд состоит из 19 судей (ч. 1 ст. 125). Фиксация численного состава судей в Конституции РФ – одна из характеристик Конституционного Суда как конституционного органа государственной власти, гарантия его стабильного функционирования и защиты от политических манипуляций. При этом согласно положениям Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. (до их изменения в 2014 г.) 19 судей Конституционного Суда определялись как его полный и необходимый состав (ч. 2 ст. 4, ч. 4 ст. 18, ч. 5 ст. 23, ч. 2 ст. 30, ч. 4 ст. 72), что предопределяло порядок наполнения Суда новыми судьями: в случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда представление о назначении другого лица на вакантное место судьи вносилось Президентом РФ в Совет Федерации не позднее месяца со дня открытия вакансии (ч. 4 ст. 9 Закона).

Федеральным конституционным законом от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ этот порядок был изменен. Новое регулирование предусматривало, что, если при выбытии судьи из состава Конституционного Суда число судей окажется менее двух третей от общего числа судей, представление о назначении другого лица на вакантное место судьи вносится Президентом РФ в Совет Федерации не позднее месяца со дня открытия вакансии (ч. 4 ст. 9), т.е. фактически (в скрытой форме) данное положение было нацелено на сокращение общей численности состава судей Конституционного Суда, установленной Конституцией РФ, на одну треть, что расходилось с требованием Конституции РФ о составе Конституционного Суда из 19 судей.

По состоянию на 2020 г. состав Конституционного Суда сократился до 15 судей, трое из которых прекратят свои полномочия до конца этого года в связи с достижением предельного возраста, установленного Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 12). Однако новые кандидатуры так и не предлагались Президентом РФ.

В связи с принятием Закона о поправке к Конституции РФ 2020 г. вопрос о наполнении Конституционного Суда РФ (с позиций прежнего регулирования) утратил актуальность, поскольку названным Законом изменяется количество судей Суда с 19 на 11<sup>39</sup>, в число которых входят Председатель Суда и его заместитель (ч. 1 ст. 125 Конституции РФ)<sup>40</sup>. Данное предложение не озвучивалось в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. и не аргументировалось им при внесении проекта закона о поправке к Конституции в Государственную Думу. В Заключении Конституционного Суда от 16 марта 2020 г. по этому поводу только сказано, что такое регулирование находится в пределах дискреции конституционного законодателя с учетом, что судьи Конституционного Суда, осуществляющие свои полномочия на день вступления в силу Закона о поправке к Конституции, продолжают осуществлять свои полномочия судьи до их прекращения по основаниям, установленным Федеральным конституционным законом от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ.

Вместе с тем сокращение численного состава Конституционного Суда почти наполовину некоторыми исследователями определяется как одно из наиболее разрушительных и абсолютно необоснованных решений<sup>41</sup>. Оно не очень логично, если принять во внимание расширение полномочий Суда, что неизбежно увеличивает объем его работы, которую, получается, он должен реализовывать меньшим составом. Существенно и то, что при таком подходе может понизиться уровень компетентности Суда из-за «недопредставительства» в нем судей – специалистов различных отраслей

<sup>39</sup> Потенциально этот численный состав может быть еще меньше, если сохранится требование наполнения Конституционного Суда новыми судьями тогда, когда их будет меньше двух третей.

<sup>40</sup> По данному показателю Конституционный Суд РФ будет уступать конституционным судам Украины (18 судей), Германии (16 судей), Чехии, Италии и Польши (в их суды входит по 15 членов), Португалии (13 судей), Болгарии и Испании (суды состоят из 12 членов), Австрии, Конституционный суд которой кроме председателя и его заместителя включает 12 членов и 6 заместителей судей (см.: Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сб. аналит. материалов Венецианской комиссии Совета Европы / под ред. Т.Я. Хабриевой. С. 227–251).

<sup>41</sup> См.: Баренбойн П., Мишина Е. Уроки конституционного кризиса 2020. М., 2020. С. 96.

права<sup>42</sup>, неизбежно возрастет нагрузка на Секретариат Конституционного Суда, а также прогнозируемо повысится его роль в конституционном судебном процессе.

### Назначение на должность Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителя

Изначально эта процедура предопределялась идеей коллегиальности, равенства прав судей и независимости Суда<sup>43</sup>. На данной основе Председатель, его заместитель и судья-секретарь (должность упразднена в 2009 г.) избирались самими судьями из своего состава на три года с возможностью быть избранными на новый срок. Предусматривалось досрочное освобождение от должности указанных лиц по инициативе не менее пяти судей Конституционного Суда, считавших, что Председатель, заместитель Председателя или судья-секретарь Суда недобросовестно исполняют свои обязанности или злоупотребляют своими правами. Данный вопрос решался большинством не менее двух третей от общего числа судей Конституционного Суда тайным голосованием.

В настоящее время по действующему Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>44</sup> Председатель Конституционного Суда и его заместитель назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ сроком на шесть лет из числа судей Суда с возможностью быть назначенными на должность на новый срок (ст. 23). На Председателя не распространяются положения Закона о предельном возрасте пребывания в должности судьи, а предельный возраст заместителя Председателя Конституционного Суда – 76 лет (ст. 12). Какое-либо участие судей в данной процедуре не предполагается.

Законом о поправках к Конституции РФ 2020 г. установленный Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» порядок назначения на должность Председателя Конституционного Суда и его заместителя получил закрепление в Конституции РФ (п. «е» ст. 83, п. «ж» ч. 1 ст. 102, ч. 1 ст. 128). При этом обоснование к законопроекту о поправке к Конституции по этому поводу не приводилось, но оно имело место, когда вносились названные изменения в указанный Закон. В частности,

<sup>42</sup> См.: Федотов М. Чтобы я поправил в поправках. Блог // Эхо Москвы. 2020. 4 февр.

<sup>43</sup> См.: Тиунов О.И. Новый закон о Конституционном Суде Российской Федерации // Росс. юрид. журнал. 1995. № 1 (5). С. 25.

<sup>44</sup> Соответствующие изменения в него были внесены Федеральными конституционными законами от 02.06.2009 г. № 2-ФКЗ, от 03.11.2010 г. № 7-ФКЗ и от 29.07.2018 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2009. № 23, ст. 2754; 2010. № 45, ст. 5742; 2018. № 31, ст. 4811.

разъяснялось, что подобное необходимо для оптимизации и унификации процедуры наделения указанных лиц полномочиями. Однако такое регулирование политизирует руководство Суда, возвышает его должностных лиц (прежде всего Председателя Суда как администратора по отношению к судьям) и ставит их в зависимое положение от тех, кто назначает данных лиц на должность, в целом это ещё один фактор, понижающий уровень самостоятельности и независимости Конституционного Суда РФ.

### Преращение полномочий конституционных судей

В начальной редакции Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 18) вопрос о прекращении полномочий конституционных судей по большинству оснований находился в компетенции Конституционного Суда РФ: он принимал соответствующее решение и направлял его Президенту РФ и в Совет Федерации, что рассматривалось как официальное уведомление об открытии вакансии. Только в двух случаях – при нарушении порядка назначения судьи на должность и при совершении им поступка, порочащего честь и достоинство судьи – Совет Федерации принимал решение о прекращении полномочий судьи по представлению Конституционного Суда, причем во втором случае представление принималось большинством не менее двух третей от общего числа судей. Федеральным конституционным законом от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ года данные отношения были скорректированы: Совет Федерации получил возможность производить прекращение полномочий конституционного судьи по представлению Конституционного Суда не только по выше названным основаниям, но и в случае продолжения судьей, несмотря на предупреждение со стороны Суда, занятий или совершения действий, не совместимых с его должностью, а также неучастия судьи в заседаниях Конституционного Суда или уклонения его от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин.

Законом о поправке к Конституции РФ 2020 г. механизм досрочного прекращения полномочий судей Конституционного Суда упрощается: теперь по представлению Президента РФ, а не Конституционного Суда и без какого-либо его участия вообще Совет Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом прекращает полномочия конституционных судей, включая Председателя Конституционного Суда и его заместителя, в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий (п. «е.3» ст. 83, п. «л» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ).

Конституционный Суд, оценивая данное положение, признал, что оно не может рассматриваться как несовместимое со ст. 10 Конституции РФ, гарантирующей самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, и с конституционной природой судебной власти в демократическом правовом государстве, принимая во внимание, что в соответствующей процедуре участвуют Президент РФ и законодательная власть в лице Совета Федерации, и она во всяком случае не допускает немотивированного и ничем не обоснованного прекращения полномочий судей, предполагая установление федеральным конституционным законом оснований и порядка такого прекращения (Заключение от 16.03.2020 г.)<sup>45</sup>. Остается только надеяться, что названные полномочия Президента и Совета Федерации будут носить чрезвычайный характер<sup>46</sup>, а рекомендации Конституционного Суда найдут отражение в законодательстве. Пока же вводимое правовое регулирование досрочного прекращения полномочий судей в контексте российской реальности воспринимается как условие для принятия произвольных решений по этому вопросу, то, что до опасного предела снижает независимость Конституционного Суда и его судей, делает Суд, по определению Венецианской комиссии, подверженным политическому давлению (Заключение от 18.06.2020 г.).

\* \* \*

Каким стал Конституционный Суд РФ в результате конституционной реформы 2020 г.? Окончательно это определится после законодательной конкретизации и практического применения новых конституционных положений о Суде. Пока же можно констатировать, что состоявшиеся изменения увязаны с общей трансформацией российской политической системы, а также представляют собой продукт вполне определенной эволюции Конституционного Суда за последние 10 лет, итогом

<sup>45</sup> По сути, Конституционный Суд в данном случае абстрагируется от того факта, что Совет Федерации по установленному порядку формирования и соответственно по своему составу — орган, зависимый от Президента РФ, что, в свою очередь, означает: решение вопроса о досрочном прекращении полномочий конституционных судей de facto становится исключительным правом Президента (см.: *Бланкенагель А.* Сказка о российском конституционализме. 20 апреля 2020 // Дайджест новостей Института права и публичной политики. 2020. № 2. С. 6).

<sup>46</sup> Иной подход, как вполне справедливо полагает Н.Г. Стеничкин, будет означать отход от основных гарантий судебной власти, ее независимости, коренной пересмотр базовых конституционных идей правосудия во взаимосвязи с международными договорами, конвенциями в судоустройственной сфере, участниками которых является Российская Федерация (см.: *Стеничкин Н.Г.* Обеспечение независимости и самостоятельности судебной власти в контексте конституционной реформы 2020 года // *Lex Russica*. Т. 73. 2020. № 5. С. 49).

которой стала, по существу, смена его изначальной конституционно-правовой модели по линии полномочий (они модифицировались и конъюнктурно расширялись) и гарантий независимости и самостоятельности Суда (наблюдается последовательное их сокращение). Следствием обозначенных тенденций является снижение способности Конституционного Суда в опоре на Конституцию РФ уравнивать законодательную и исполнительную власть, эффективно защищать основные права и свободы граждан, о чем отчасти свидетельствует принятое им исключительно положительное Заключение о поправке к Конституции РФ.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Баренбойн П., Мишина Е.* Уроки конституционного кризиса 2020. М., 2020. С. 96.
2. *Бланкенагель А.* Полным ходом вперед в прошлое. К изменениям российской Конституции. 31 марта 2020 // Дайджест новостей Института права и публичной политики. 2020. № 2. С. 3.
3. *Бланкенагель А.* Сказка о российском конституционализме. 20 апреля 2020 // Дайджест новостей Института права и публичной политики. 2020. № 2. С. 6.
4. Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сб. аналит. материалов Венецианской комиссии Совета Европы / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2016. С. 173, 174, 227–251.
5. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 171–173.
6. *Гаджиев Г.А.* Вступительная статья // Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г.А. Гаджиева. М., 2012. С. 12, 13.
7. *Дудко И.А., Кряжкова О.Н.* Принцип субсидиарности конституционного судопроизводства в Российской Федерации // *Росс. правосудие*. 2017. № 8. С. 46–59.
8. Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики / отв. ред. Я. Залесны. М., 2019. С. 180–182.
9. *Кравец И.А.* Ограничения судебного гарантирования конституции и право на конституционно-правовую защиту основных прав и свобод в Российской Федерации // *Право и политика*. 2013. № 13 (168). С. 1834.
10. *Кряжков В.А.* Конституционный Суд РФ как участник процесса исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и сво-

- бод человека // Государство и право. 2017. № 5. С. 25–27.
11. *Кряжков В.А.* Поправки к Конституции Российской Федерации: правовые основы, пределы и их обеспечение // Государство и право. 2016. № 1. С. 10, 11.
  12. *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 1998. С. 60, 61.
  13. *Мавчиц А.* Конституционные суды: модели работы в соответствии с федеральными государственными системами: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. конституционных судов России, Германии и Словении. Петрозаводск, 1998. С. 32, 33.
  14. *Митюков М.А.* Проблемы предварительного судебного конституционного контроля (по материалам подготовки и принятия ФКЗ о КС) // Личность, власть, экономика: правовые проблемы: материалы X Междунар. науч. конф. по конституционному праву. Санкт-Петербург, 20–21 апреля 2012 г. СПб., 2012. С. 34–38.
  15. *Митюков М.А.* Штрихи к истории Конституционного Суда России: из дневников, блокнотов, интервью, стенограмм и иных документов и материалов 1989–1996 годов. М., 2014. С. 180.
  16. *Мишина Е.* Формулы регресса: карманный суд и возврат к доктрине трансформации // Деконструкция Конституции. Что нужно и что не нужно менять в российском Основном законе. Либеральная миссия – Экспертиза. Вып. 8 / под ред. К. Рогова. М., 2020. С. 48, 49.
  17. *Морщакова Т.Г.* Комментарий к Заклучению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года. С. 3, 4. URL: <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zacklyucheniyu-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii/>
  18. *Никитинский Л.* «Закон Дадина» // Новая газ. 2017. 1 марта.
  19. *Стеничкин Н.Г.* Обеспечение независимости и самостоятельности судебной власти в контексте конституционной реформы 2020 года // Lex Russica. Т. 73. 2020. № 5. С. 49.
  20. *Тарибо Е.В.* О критериях признания нормы неконституционной // Росс. правосудие. 2018. № 8. С. 19–21.
  21. *Тиунов О.И.* Новый закон о Конституционном Суде Российской Федерации // Росс. юрид. журнал. 1995. № 1 (5). С. 25.
  22. *Троицкая А.А.* Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2 (111). С. 96–115.
  23. *Федотов М.* Чтобы я поправил в поправках. Блог // Эхо Москвы. 2020. 4 февр.
  24. *Штайнбергер Г.* Модели конституционной юрисдикции. Изд. Совета Европы, 1994. С. 7, 8, 31, 32.
  25. *Шустров Д.Г.* Конституционный контроль за поправками к конституции в зарубежных странах. М., 2019.
  26. *Эбзеев Б.С.* Конституционный Суд Российской Федерации: становление, юридическая природа, правовые позиции // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б.С. Эбзеев: в 2 т. Т. 1. М., 2000. С. 11–13.

## REFERENCES

1. *Barenboin P., Mishina E.* Lessons from the constitutional crisis of 2020. M., 2020. P. 96 (in Russ.).
2. *Blankenagel A.* Full stroke forward in the word. To changes in Russian legislation. March 31, 2020 // Registration of the newest Institute of law and public policy. 2020. No. 2. P. 3 (in Russ.).
3. *Blankenagel A.* Literature about the Russian Congress. 20 April 2020 // Digest of the new Institute of law and public policy. 2020. № 2. P. 6 (in Russ.).
4. The Venice Commission on the Constitution, the Constitution and the Constitution of law: collection of analytical materials of the Venice Commission of Soviet Europe / ed. by T. Ya. Khabrieva. M., 2016. P. 173, 174, 227–251 (in Russ.).
5. *Vitruk N.V.* Constitutional justice. Judicial and Constitutional Law and process: Textbook. 4th ed., revised and add. M., 2012. P. 171–173 (in Russ.).
6. *Gadzhiev G.A.* Introductory article // Comments to the Federal Constitutional Law “The Constitution of the Russian Federation” / ed. by G.A. Gadzhiev. M., 2012. P. 12, 13 (in Russ.).
7. *Dudko I.A., Zhukova O.N.* The main subsidy for judicial proceedings in the Russian Federation // Russ. justice. 2017. No. 8. P. 46–59 (in Russ.).
8. Educational position in the countries of Eastern Europe: problems of theory and practitioners / ex. editor Ya. Zalesny. M., 2019. P. 180–182 (in Russ.).
9. *Kravets I.A.* Restrictions on judicial guarantees of the right and the right to constitutional legal capacity of assets and freedoms in the Russian Federation // Law and politics. 2013. No. 13 (168). P. 1834 (in Russ.).
10. *Kryazhkov V.A.* The Constitutional Court of the Russian Federation as a participant in the process of executing decisions of the competent authority for the protection of human rights and freedoms // State and Law. 2017. No. 5. P. 25–27 (in Russ.).
11. *Kryazhkov V.A.* Property rights of federations: legal bases, goals and their maintenance // State and Law. 2016. No. 1. P. 10, 11 (in Russ.).
12. *Kryazhkov V.A., Lazarev L.V.* Constitution in the Russian Federation: Textbook. M., 1998. P. 60, 61 (in Russ.).

13. *Mavcich A.* Judicial proceedings: models work in accordance with Federal authorities: collection of materials International science-practice Conf. of constitutional courts of Russia, Germany and Slovenia. Petrozavodsk, 1998. P. 32, 33 (in Russ.).
14. *Mityukov M.A.* Problems of previous judgment control (on cells of preparation and receipt of FCL about CC) // *Dexterity, waxing, economy: legal problems: materials of the X International scientific Conf. on Constitutional Law.* Saint-Petersburg, 20–21 April 2012, SPb., 2012. P. 34–38 (in Russ.).
15. *Mityukov M.A.* Touches on the history of the Constitutional Court of Russia: from diaries, notebooks, interviews, transcripts and these doctrines and materials of 1989–1996. M., 2014. P. 180 (in Russ.).
16. *Mishina E.* Regression formula: pocket court and document for transformation // *Deconstruction of the Constitution. What should and should not be changed in the Russian Basic Law. Liberal mission – Expertise.* Issue 8 / ed. by K. Rogov. M., 2020. P. 48, 49 (in Russ.).
17. *Morshchakova T.G.* Comment to the Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 16, 2020. P. 3, 4. URL: <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zacklyucheniyu-konstitutsionno-go-suda-rossiyskoy-federatsii/> (in Russ.).
18. *Nikitinsky L.* “The Law of Dadin” // *Novaya gazeta.* 2017. March 1 (in Russ.).
19. *Stenichkin N.G.* Ensuring independence and self-sufficiency of the judiciary in the context of the Constitution version 2020 // *Lex Russica.* Vol. 73. 2020. No. 5. P. 49 (in Russ.).
20. *Taribo E.V.* On the criteria for recognizing a norm as unconstitutional // *Russ. justice.* 2018. No. 8. P. 19–21 (in Russ.).
21. *Tiunov O.I.* New law on the Supreme Court of the Russian Federation // *Russ. legal journal.* 1995. No. 1 (5). P. 25 (in Russ.).
22. *Troitskaya A.A.* Mechanical Court and wiring of priests to the Constitution: how to smear a transparent door // *Comparative opening.* 2016. No. 2 (111). P. 96–115 (in Russ.).
23. *Fedotov M.* That I specified in the amendments. Blog / *The echo of Moscow.* 2020. 4 Feb. (in Russ.).
24. *Shtainberger G.* Model of constitutional jurisdiction. Ed. Europe, 1994. P. 7, 8, 31, 32 (in Russ.).
25. *Shustrov D.G.* Harmonic control of floats for comparison in foreign pages. M., 2019 (in Russ.).
26. *Ebzeev B.S.* The Constitutional Court of the Russian Federation: formation, legal insight, legal positions // *Comments on the mediation of the President of the Russian Federation / rev. ed. B.S. Ebzeev: in 2 vols.* Vol. 1. M., 2000. P. 11–13 (in Russ.).

#### Сведения об авторе

**КРЯЖКОВ Владимир Алексеевич** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, профессор Департамента дисциплин публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; 101000 г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

#### Authors' information

**KRYAZHKOV Vladimir A.** – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of Public Law Disciplines of the National Research University “Higher School of Economics”; 20 Myasnitskaya str., 101000 Moscow, Russia