

Раздел I

ОРГАНИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СТАТУС СУДЕЙ

Глава I. Общие положения

Статья I. Конституционный Суд Российской Федерации — судебный орган конституционного контроля

Конституционный Суд Российской Федерации — судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

В соответствии с ч. 3 ст. 128 Конституции РФ Закон о Конституционном Суде РФ конкретизирует и развивает конституционные положения о Конституционном Суде (ст. 125 Конституции РФ). Основными целями данного Закона являются: конкретизация правового статуса Конституционного Суда; повышение конституционного Суда в защите основных прав и свобод человека и гражданина; реализация принципа независимости Конституционного Суда.

Комментируемой статье содержатся сущностные характеристики Конституционного Суда: его юридической природы, предпосылок, целей, принципов и форм деятельности.

Отличие от Конституции РСФСР, в которой было зафиксировано, что Конституционный Суд РСФСР является высшим судебным органом конституционного контроля в РСФСР (ст. 115), вступившей Конституции РФ определение «высший» не используется, поскольку в системе используемых в конституционном праве России понятий термин «высший» применительно к судам имеет вполне определенный смысл, предполагающий наличие иерархически устроенной системы судов, особое положение высшего суда в этой системе, который, осуществляя прежде всего конституционные функции, должен решать минимум дел по первой инстанции.

Конституционный Суд РФ является федеральным органом государственной власти, причем конституционным органом, стоящим в одном ряду с другими высшими конституционными органами государства — Президентом, Федеральным Собранием и Правительством¹. Это происходит из роли Суда как гаранта Конституции, его функции по осуществлению политico-правовой интеграции, а также получивших закрепление в Конституции РФ (п. «е» ст. 83, ч. 3 ст. 100, п. «ж» ч. 1 ст. 102, ст. 125, ч. 1, 3 ст. 128) определяющих элементов его статуса — численного состава и порядка формирования, компетенции, юридической характеристики решений и правовой основы деятельности. В известном смысле, обеспечивая верховенство Конституции — акта, принятого всенародным голосованием, КС РФ является выразителем и носителем власти народа.

Из признания КС РФ конституционным органом вытекает ряд последствий, нашедших отражение в федеральном законодательстве.

Прежде всего речь идет о конституционно-правовых отношениях, возникающих между законодателем и Судом.

Уважая высокий правовой статус Суда как самостоятельного конституционного органа, законодатель не использует метод детального регулирования. В Законе о Конституционном Суде РФ законодатель сознательно оперирует широкими по объему юридическими понятиями, справедливо полагая, что квалификация судей КС РФ позволит наполнить их необходимым содержанием в соответствии с потребностями российского конституционализма. Так, например, в части первой ст. 96 комментируемого Закона о праве на обращение в КС РФ отмечается, что правом на обращение в суд с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в Законе.

¹ См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. С. 22. Можно отметить, что трактовка конституционного суда как конституционного органа, например, в ФРГ получила развернутое обоснование в Меморандуме Федерального конституционного суда от 27 июня 1952 г. и некоторых других его документах начального периода деятельности (см.: Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Tübingen, 1957. Bd. 6. S. 110—221). Это нашло понимание со стороны иных конституционных органов ФРГ и доктринальную поддержку (см.: Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch. 2005. S. 175—176; Государственное право Германии. Т. I. М., 1994. С. 274).

Использование термина «объединения» в ряду с понятием «органы и лица» (это и юридические лица) означает, что надлежащими субъектами обращения могут быть и такие объединения граждан, как население муниципальных образований, коренные малочисленные народы и т. д.

В п. 2 ст. 97 Закона о Конституционном Суде РФ содержится норма, в соответствии с которой жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. Каким признакам будет отвечать дело, «завершенное в суде», опять же будет самостоятельно решать КС РФ.

Из признания КС РФ конституционным органом также следует, что Суд не может в организационном, финансовом и материально-техническом отношении зависеть от любых других конституционных органов или быть подчиненным им. Закон о Конституционном Суде РФ (ст. 7), гарантируя названное положение, предусматривает особые правила бюджетного финансирования Суда, информационного и кадрового обеспечения его деятельности, а также указывает на недопустимость каких-либо ограничений правовых, организационных, финансовых, информационных, материально-технических, кадровых и других условий деятельности Конституционного Суда, установленных названным законом.

Суды КС РФ имеют специальный конституционно-правовой статус, что отражается в предъявляемых к ним требованиях, порядке назначения на должность, присвоении квалификационного звания, материальном и социальном обеспечении, наложении дисциплинарных взысканий, приостановлении и прекращении полномочий (ст. 8—19 Закона о Конституционном Суде РФ). Конституционный Суд РФ на основе Конституции и Закона о Конституционном Суде РФ самостоятельно принимает Регламент, которым устанавливает правила процедуры и этикета в заседании, особенности делопроизводства, а также регулирует иные вопросы организационной и внутренней деятельности Суда (ст. 28 комментируемого Закона).

Решения Суда квалифицируются как общеобязательные акты, которые действуют непосредственно, не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами и подлежат опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации (ст. 6, 78, часть вторая ст. 79 комментируемого Закона).

мого Закона), в частности в «Собрании законодательства Российской Федерации»¹.

Конституционный Суд РФ является судом и в этом качестве осуществляет правосудие (судебную власть) посредством конституционного судопроизводства (ч. 1 и 2 ст. 118 Конституции РФ). В доктрине можно встретить гипотезы об иной, несудебной природе КС РФ. Тот факт, что КС РФ, проверяя конституционность юридических норм, может признать их неконституционными, что очень схоже с функцией законодательных органов по признанию утратившими силу юридических положений, используется для доказательства несудебной природы КС РФ. В юридической литературе обращается внимание на участие КС РФ в нормотворчестве². Не затрагивая вопрос о допустимости воздействия судебной власти на формирование государственного волеизъявления народа, отметим, что осуществляемый КС РФ судебный контроль за соблюдением Конституции, сам процесс проверки конституционности юридических положений, наличие юридического масштаба для проверки, т. е. конституционных положений, инициация проверки специально определенными в Законе о Конституционном Суде РФ лицами, а не судом — все это позволяет утверждать, что решения КС РФ являются актами правосудия. Принятие решений органами законодательной и исполнительной власти осуществляется по принципиально иным правилам. Вместе с тем решения КС РФ не являются простыми актами судебного правоприменения. Тут уместна используемая Н. С. Бондарем формула «Конституционный Суд — больше чем суд», поскольку принимаемые им решения в порядке осуществления конституционного контроля как бы примыкают к Конституции, составляя вместе с ней особый вид конституционных источников права, существующих наряду с законами, подзаконными актами, иными видами источников права³. Как справедливо считает Н. С. Бондарь, «специфика нормативной энергии решений Конституционного Суда такова, что она имеет предметом (сферой) своего влияния прежде всего нормативные величины наиболее высокого абстрактного уровня — общие

¹ См.: Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (ст. 7).

² См.: Витрук Н. В. Конституционное правосудие России (1991—2001 гг.): очерки теории и практики. М., 2001. С. 154—170; Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 118—149.

³ См.: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. С. 120.

принципы права, конституционные ценности и принципы. С помощью конституционно-контрольной деятельности происходит своего рода приращение и актуализация нормативного содержания соответствующих принципов, а также установление их сбалансированного взаимодействия¹.

Само расположение ст. 125 Конституции РФ в гл. 7 «Судебная власть» имеет нормативный смысл. Будучи частью судебной власти, КС РФ должен, как и все суды, защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Общие для всех судов как органов государства конституционно-правовые задачи могут быть обнаружены и в ст. 18 Конституции, в соответствии с которой непосредственно действующие права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием.

По смыслу норм, содержащихся в гл. 7 Конституции РФ (в системной связи со словами о «государственном единстве» из преамбулы Конституции), все высшие суды должны обеспечивать единство закона и права как необходимое условие государственного единства. Задачи высших судов — ВС РФ и ВАС РФ — по обеспечению единства правоприменительной практики вытекают из их функций судебного надзора и права давать разъяснения по вопросам судебной практики.

Новеллы 2010 г. в Законе о Конституционном Суде РФ, особенно положения ст. 47¹ (часть первая) и 79 (часть пятая), направлены на то, чтобы усилить роль КС РФ в обеспечении единства правоприменительной практики.

Ранее действовавший Закон о Конституционном Суде РСФСР содержал ст. 2 «Цели и задачи Конституционного Суда РСФСР». Установление таких целей и задач указывалось на охрану суверенитета РСФСР, защиту конституционного строя, основных прав и свобод человека, поддержание верховенства и непосредственности действия Конституции РСФСР. В действующем Законе о Конституционном Суде РФ цели, задачи, предназначение Суда определяются косвенно, с помощью положений, конкретизирующих конституционные нормы о полномочиях КС РФ (ст. 3).

В Законе о Конституционном Суде РФ нет преамбулы, обычно определяющей общие цели принятия закона, столь необходимые для телологическом толковании норм. Именно поэтому норма ст. 1 Закона указывает на цели, стоящие пе-

¹ См.: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. С. 122.

ред Судом, или же на цели конституционного судопроизводства поскольку Суд осуществляет судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

В отличие от целей конституционного правосудия, которые зафиксированы в Законе о Конституционном Суде РФ, понятие «предназначение конституционного судопроизводства» или же «предназначение Конституционного Суда» не является легальным, однако используется в доктрине и в судебных актах КС РФ. Так, в определении от 8 января 1998 г. № 34-О (п. 2 мотивировочной части) указывается, что предназначение КС РФ и его компетенция предполагают необходимость конституционного судопроизводства в случаях, если без признания оспариваемого закона не конституционным нарушенные права и свободы гражданина не могут быть восстановлены иным образом. О предназначении и существе конституционного судопроизводства говорится и в определении от 11 марта 1999 г. № 10-О.

Исходя из предназначения КС РФ как судебного органа конституционного контроля, подчеркивается в определении от 10 ноября 2002 г. № 281-О, предполагается необходимость конституционного судопроизводства в случаях, если без проверки конституционности оспариваемого закона нарушенные права и свободы не могут быть восстановлены. Если же права заявителя могут быть защищены вне зависимости от признания оспариваемого закона не соответствующим Конституции РФ, поставленный заявителем вопрос не подлежит разрешению Судом. Анализ решений КС РФ, в том числе и так называемых отказных определений, свидетельствует о том, что понятие «предназначение» прежде всего используется для разграничения полномочий между КС РФ и законодательными органами государства, а также для выработки правил подсудности и разграничения полномочий Суда и полномочий иных судов.

Складывающиеся доктринальные представления о предназначении Суда имеют практическое значение, поскольку помогают решать сложные вопросы, возникающие при необходимости учета принципа разделения властей в конституционном судопроизводстве. С нашей точки зрения, исходя из своего предназначения и с учетом конституционных полномочий законодателя, КС РФ, как орган судебного нормоконтроля, может решать задачи по «точечному» исправлению дефектов проверяемых законов. Использование термина «точечный», не совсем удачного и понятного, призвано объяснить, что, осуществляя судебный нормоконтроль, Суд не должен менять основные концептуальные положения, лежащие в ос-

нове проверяемого закона. Системное, глубокое изменение закона может осуществить только сам законодатель. Эти соображения могут лежать в основе новых подходов к толкованию понятия «допустимость обращения» из Закона о Конституционном Суде РФ.

В связи с тем, что в Российской Федерации судебная власть осуществляется конституционными (уставными) судами субъектов РФ, судами общей юрисдикции и арбитражными судами, практически важным становится вопрос об определении круга дел, подведомственных КС РФ. Для отбора таких дел КС РФ использует критерии, содержащиеся в ст. 3, 40, 43, 68, 85, 89, 93, 97, 103 и 108 Закона о Конституционном Суде РФ.

Указанный Закон исходит из того, что перечень дел, подведомственных КС РФ, прежде всего определяется характером правоотношений, из которых возникает спор, повлекший обращение в Суд. По своим признакам это должно быть конституционное правоотношение. В ст. 3 Закона о Конституционном Суде РФ сказано, что он решает исключительно вопросы права, т. е. вопросы права, относящиеся к его компетенции.

Конституционный Суд РФ при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию иных органов. Данное положение Закона о Конституционном Суде РФ устанавливает принцип связности компетенции КС РФ с компетенцией других судов Российской Федерации.

Понятие «подведомственность дел Конституционному Суду» позволяет определить, какие юридические дела содержат вопросы, способу характеру и значению относящиеся к числу конституционных. Надо иметь в виду, что определенные юридические дела могут решаться законодательными органами, т. е. являются подведомственными им.

В «отказном» определении КС РФ от 15 июня 1995 г. № 29-О сказано, что, если в законодательстве имеются пробелы, мешающие осуществлению прав и свобод человека, но сам по себе неурегулированный вопрос по своему характеру и значению не относится к числу конституционных, КС РФ не рассматривает данный вопрос, поскольку это разрешение является прерогативой законодателя. А в определении КС РФ от 17 июня 1995 г. № 67-О сказано, что обращение в КС РФ с просьбой об официальном толковании Конституции РФ, предполагающее такую конкретизацию ее положений, который фактически требует от КС РФ создания новых правовых норм, неподведомственно КС РФ.

Категория «предназначение Конституционного Суда» оказывается пригодной не только для того, чтобы решать вопрос о подведомственности рассмотрения того или иного дела Судом, разграничивая его полномочия с полномочиями законодательных и иных нормотворческих органов. Она помогает разграничить полнодумость дел, т. е. разграничить полномочия КС РФ и других судов. Конституционный Суд РФ принимает решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению в случаях, если обращение в соответствии с требованиями Закона о Конституционном Суде РФ не является допустимым.

«Предназначение Конституционного Суда» является категорией конституционного права. Решая вопрос о допустимости рассмотрения дела в КС РФ, необходимо учитывать «встроенность» этого суда в судебную систему Российской Федерации. Как отмечает А. Шайо, «континентальное конституционное судопроизводство энергично действует в направлении расширения основных прав человека. С учетом того что большинство дел в Италии, Германии и Испании вырастает из конкретных правовых споров и что конституционное судопроизводство представляет собой своего рода кассационное судопроизводство в области конституционного права, оно в значительной своей части касается не законодательства, а обычного судопроизводства и практически (в первую очередь посредством защиты основных прав) распространяет конституционализм за пределы общего права, в область уголовного права, государственного управления и частного права»¹.

По сути дела, КС РФ становится суперревизионной инстанцией в судебной системе России.

Итак, вывод о предназначении конституционного правосудия можно сделать из системы (совокупности) норм, содержащихся в ст. 36, 40–43 и 68 Закона о Конституционном Суде РФ. Конституционный Суд РФ призван устранять обнаружившуюся неопределенность в понимании положений Конституции, в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ нормативный акт, при условии, что вопрос, подлежащий разрешению, получил разрешение в Конституции и по своему характеру и значению относится к числу конституционных. Таким образом, перспектива быть разрешенными в рамках конституционного судопроизводства есть прежде всего у обращений, имеющих фундаментальное конституционно-правовое значение. Такое значение приобретает обращение в КС РФ в

¹ Шайо А. Самоограничение власти. М., 2001. С. 243.

тех случаях, если оно ставит конституционно-правовой вопрос, который не может быть разрешен без непосредственного применения норм Конституции РФ и который не был урегулирован ранее или который нуждается в повторном рассмотрении из-за изменившихся общественных отношений.

В комментируемой статье выделены два принципа осуществления судебной власти КС РФ — самостоятельность и независимость, являющиеся конституционными принципами¹. Решения органов государственной власти, органов местного самоуправления могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ). Судебный контроль за законностью нормативных актов осуществляют все суды Российской Федерации, а его интенсивность свидетельствует о реальном воплощении принципа разделения власти и может рассматриваться как объективный критерий самостоятельности судебной власти. Судебный нормоконтроль является способом обеспечения законности (конституционности) в деятельности различных органов государственной власти. В постановлении КС РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П (п. 7 мотивированной части) сформулирован ряд обязательных требований, которые должны соблюдаться законодателем при закреплении полномочий судов общей юрисдикции и арбитражных судов по рассмотрению в порядке административного судопроизводства дел о проверке нормативных актов ниже уровня федерального закона, перечисленных в ч. 1 ст. 125 (п. «а» и «б» ч. 2) Конституции РФ. Это, по сути, общие для всех видов судебного нормоконтроля правовые принципы². Воплощенная в закрепленной в Законе о Конституционном Суде РФ модели конституционного судопроизводства основана на общей теоретической модели, которая приложима и к административному судопроизводству, точнее, к той его части, которая касается судебной проверки законности нормативных актов. Часть этих общих правовых принципов вытекает непосредственно из Конституции РФ, другая — формируется федеральным законодателем. К числу первой может быть отнесено требование Конституции РФ о возможности регулирования полномочий судов в области судебного нормоконтроля за законностью нормативных актов только федеральным конституционным законом. При этом такой закон

¹ См. Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации. М., 2006.

² См. Гаджиев Г. А., Гаджиев А. Г. Общие принципы судебного нормоконтроля. М., 2006. С. 90.

должен устанавливать предметную, территориальную, инстанционную подсудность дел, виды актов, подлежащих проверке.

В качестве одного из общих принципов судебного нормоконтроля выступает принцип связанности судов, осуществляющих судебный нормоконтроль, компетенцией других судов. Суды в процессе нормоконтроля должны решать исключительно вопросы права.

Поскольку речь идет о дела, возникающих из публичных правоотношений в ходе проверки законности нормативного акта, затрагивающего, как правило, интересы широкого круга лиц, одним из общих принципов организации судебного нормоконтроля можно считать коллегиальность при рассмотрении дел.

Как общий принцип можно рассматривать единые для всех процедур судебного нормоконтроля правила о том, что является предметом судебного разбирательства (предметом дела). Поскольку предметом в дела данной категории являются юридические нормы, возникает вопрос, а может ли заявитель в рамках конкретного дела обжаловать норму полностью либо только ту часть нормы, которая была применена в его деле. Судебный нормоконтроль в связи с этим может осуществляться в зависимости от субъекта обращения в двух формах — как абстрактный нормоконтроль (когда проверка законности (конституционности) акта не связана с каким-то конкретным делом, в котором проверяемая норма была применена) и как конкретный нормоконтроль (когда норма проверяется в связи с ее применением в конкретном деле). Обязательной предпосылкой для дела о проверке законности юридических норм по инициативе частных лиц является нарушение применением этой нормы их прав и законных интересов. Поскольку указанное нарушение чаще всего является результатом применения только части нормы, то предметом цели в таком случае должна быть норма в той ее части, которая была применена.

Еще одним общим для всех процедур судебного нормоконтроля является принцип допустимости обратной силы решений суда, признающего незаконность (неконституционность) нормы только для тех лиц, которые выступали инициаторами рассмотрения дела. В этом проявляется уважение к принципу правовой определенности (*res indicata*), который предполагает стабильность правовых отношений. В данном случае его действие выражается в том, что решение суда о признании нормы незаконной имеет значение *contra omnes* лишь в будущем и не оказывается на тех правоотношениях, которые возникли до вынесения решения суда с момента принятия нормативного акта.

Особенностью судебного нормоконтроля (и в том числе осуществляемого в рамках конституционного судопроизводства) является возможность проверки нормативного акта, даже если он отменен или утратил силу к началу рассмотрения дела судом, при условии, что действием этого акта были нарушены права или свободы человека.

И наконец, общим для всех процедур судебного нормоконтроля является принцип, в соответствии с которым решение суда о принятии нормативного акта (нормы) недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же нормативного акта (нормы).

Наличие общих для всех судов, осуществляющих судебный контроль, норм-принципов, естественно, не должно затушевывать особенности конституционного судопроизводства.

Эти особенности исследовались Т. Г. Морщаковой¹. По ее мнению, две особенности отличают регулирование процедурных правил в конституционном судопроизводстве. Первая заключается в том, что все процессуальные формы деятельности КС РФ при осуществлении конституционного судопроизводства основаны на конституционных нормах, которые подробно определяют: а) виды процедур; б) формы обращений, такие как запрос, жалоба, ходатайство; в) стороны, управомоченные на обращение; г) основные критерии допустимости обращений; д) перечень подлежащих проверке актов, т. е. возможный предмет процесса; е) юридическую силу судебных решений. Вторая особенность процессуального регулирования применительно к конституционному судопроизводству состоит в том, что оно закреплено в Законе о Конституционном Суде РФ, представляющем собой единый, комплексный по содержанию акт, устанавливающий не только чисто процедурные правила, но и статусные характеристики судей КС РФ, а также его институциональную структурную и функциональную организацию.

Статья 2. Законодательство о Конституционном Суде Российской Федерации

Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации определяются Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом.

¹ см. Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. М., 2003. С. 615—616.