

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

УДК 342.56

*И. А. Двойменный,
С. Ю. Кравцов*

ПРАВОТВОРЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы правотворческой активности Конституционного Суда Российской Федерации, природа и сущность участия органов судебного конституционного контроля в процессе правотворчества. Анализируется правотворческое содержание решений Конституционного Суда Российской Федерации, принимаемых в процедурах толкования Конституции, проверки конституционности актов отраслевого законодательства.

Ключевые слова: Конституционный Суд РФ, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, судебное правотворчество.

UDK 342.56

*I. A. Dvoymenny,
S. Yu. Kravtsov*

LAW-MAKING CONTENTS OF DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: in article questions of law-making activity of the Constitutional Court of the Russian Federation, the nature and essence of participation of bodies of judicial constitutional control in the course of law-making are considered. The law-making contents of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation made in procedures of interpretation of the Constitution, check of constitutionality of acts of the industry legislation are analyzed.

Keywords: Constitutional court of the Russian Federation, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, judicial law-making.

Введение

Конституционный Суд Российской Федерации — уникальный институт в судебной системе, непосредственный носитель судебной власти.

В условиях происходящих в мире процессов трансформации представлений о правосудии, развития судебных систем одной из актуальных проблем является определение места и роли органов конституционного контроля в системе судебной власти и государственно-правовом механизме в целом, анализ юридической природы актов конституционного правосудия. Конкретные решения данных проблем обусловлены как общими, имеющими универсальное значение подходами, так и особенностями национальной судебной системы, ее конституци-

онно-контрольных органов [1]. Это в полной мере касается и Российской Федерации.

Юридическое значение позиций (решений) Конституционного Суда Российской Федерации в правотворчестве и толковании права

Отдельные формы правотворческой деятельности Конституционного Суда РФ изучаются и теоретически оцениваются специалистами в различных отраслях правовой науки, а также судьями Конституционного Суда РФ, однако в научной литературе до сих пор не сложилось единого мнения ни по вопросу, касающемуся общенормативного характера решений высших судов в целом, ни по вопросу правомерности и допустимости судебного

правотворчества со стороны Конституционного Суда РФ в частности.

Конституционный Суд Российской Федерации, самостоятельно и независимо осуществляя судебную власть посредством конституционного судопроизводства, участвует в пределах своих полномочий в корректировке нормативно-правового пространства страны. Принимаемые им в процессе отправления конституционного правосудия итоговые решения, обладающие свойствами обязательности и окончательности, выступают в качестве своеобразных источников права, заключая в себе наряду с индивидуальными предписаниями нормативные веления.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин отметил: «Правовые позиции Конституционного Суда РФ, содержащиеся в решениях, фактически отражают его особого рода правотворчество. Решения Конституционного Суда РФ с содержащимися в них правовыми позициями занимают особое место в общей системе источников права» [2].

Он также высказал точку зрения, что «юридическая сила итоговых решений Конституционного Суда превышает юридическую силу любого закона, а, следовательно, практически равна юридической силе самой Конституции, которую уже нельзя применять в отрыве от итоговых решений Конституционного Суда, относящихся к соответствующим нормам, и тем более вопреки этим решениям. Любое толкование высшего закона страны, которое дается Конституционным Судом в его правовых позициях, имеет конституционную силу...» [3].

Действительно, решение Конституционного Суда РФ в случае признания той или иной нормы (в том числе даже федерального конституционного закона) не соответствующей Конституции РФ является окончательным и не подлежит обжалованию. Оно вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Более того, данное решение не может быть пересмотрено даже самим Конституционным Судом.

Однако не все ученые согласны с выводом, сделанным В. Д. Зорькиным. Основное возражение противников данной точки зре-

ния сводится к тому, что акты Конституционного Суда не могут рассматриваться в качестве источников права.

В юридической науке под судебным правотворчеством понимается особая деятельность судов, результатом которой является создание, отмена и изменение правовых норм.

Имеются и более развернутые определения судебного правотворчества. Так, О. В. Попов под судебным правотворчеством понимает особую разновидность правотворчества высших органов судебной власти с целью создания необходимых условий для осуществления правосудия, не противоречащих Конституции РФ и общепризнанным принципам и нормам международного права, направленных на внесение вторичных (вспомогательных, дополнительных) изменений в действующую систему права [4].

В первом случае в основе определения понятия судебного правотворчества лежит правотворческий результат судебной деятельности, который одновременно раскрывает и его правовую природу. Правотворческая деятельность судебных органов автором связывается с созданием новых норм права, отменой уже существующих, изменением устаревших. Во втором случае судебное правотворчество обосновывается потребностью осуществления правосудия путем создания необходимых для этого правовых условий за счет внесения разрешаемых законом изменений норм права.

Второй подход предпочтительнее, поскольку отражает специфику судебного правотворчества, указывая на его вторичное, вспомогательное значение, а также на роль в системе правотворчества в целом, подчеркивая зависимость от процесса разрешения судебных дел. Излишняя абстрактность и краткость первого определения судебного правотворчества не раскрывает его специфики, которая не может быть связана с изданием нормативных правовых актов, интерпретирующих и развивающих положения Конституции и закона, поскольку это противоречит природе правосудия и задачам судебной власти.

Специфика судебного правотворчества состоит в наличии в нем определенных признаков, которые характеризуют его как са-

мостоятельное правовое явление, отличающееся от других видов правотворчества.

Эти признаки могут раскрывать различные его особенности.

По своему функциональному назначению судебное правотворчество:

1) создает условия разрешения конкретных судебных дел;

2) устраняет пробельность и неясность отдельных норм законодательства в ходе судебного процесса;

3) дополняет правотворческую систему в целом, последовательно устраняя ее изъяны правоустановлениями, основанными на действующем законодательстве.

По правовой природе судебное правотворчество:

1) является «побочным продуктом» правосудия, поскольку всегда сопутствует ему и не может протекать вне этого процесса;

2) определяется характером разрешаемых судом дел.

По регулятивным свойствам судебное правотворчество:

1) образует новую норму права в случае наличия пробела в законодательстве;

2) дает толкование норм права в рамках их текстуального содержания;

3) осуществляет конкретизацию норм права путем указания дополнительных сведений, вытекающих из закона.

Анализ выявленных признаков судебного правотворчества показывает, что это самостоятельный вид правотворчества, протекающий в границах судопроизводства. Таким образом, судебное правотворчество - это самостоятельный вид правотворчества, протекающий в рамках компетенции судебных органов, когда имеющиеся дефекты правового регулирования устраняются с помощью правотворческих судебных решений на основании действующего законодательства в результате толкования и конкретизации излишне обобщенных и абстрактных правовых норм, а также путем восполнения пробелов в праве.

Таким образом, отдельные судебные акты, издаваемые в процессе правоприменительной деятельности судов, могут соответствовать всем признакам права:

1) содержат нормативные предписания;

2) обладают формальной определенностью;

3) обеспечиваются государством;

4) рассчитаны на многократное использование судами по определенной категории дел;

5) адресуются неопределенному кругу лиц.

Такие акты представляют собой официальный письменный документ судебного правотворчества, в котором сформулировано обязательное для последующего разрешения аналогичных дел правило, восполняющее пробел в позитивном праве (судебный прецедент) либо интерпретационные нормы права (в виде правовых позиций).

Важнейшими видами судебного правотворчества являются судебное толкование и судебная конкретизация правовых норм.

Под толкованием норм права понимается деятельность судебных органов, направленная на установление содержания юридических норм.

Актами нормативного толкования являются руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда РФ и акты разъяснения Конституционного Суда РФ. При этом нормативные акты Пленума Верховного Суда РФ принимаются на основе разрешения конкретных дел, а акты Конституционного Суда РФ — в результате обнаружившейся неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон или иной нормативный акт, либо обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции, или обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции РФ.

Судебное правотворчество полностью основано на законе и не является самостоятельным источником права, что исключает возможность изменить или отменить закон с его помощью. Обладая такими функциями, как толкование норм права, восполнение пробелов в праве и конкретизация правовых норм, судебное правотворчество имеет реальную возможность разрешать любые правотворческие проблемы в соответствии с законом, его целями и задачами.

Еще одним из важных аспектов является проблема пределов судебного правотворчества. В условиях продолжающегося реформирования судебной системы в нашей стране говорить об устойчивости судебного правотворчества преждевременно.

Укрепляются позиции судебной власти, но вместе с тем возникает вопрос, не произойдет ли подмена законодательных актов судебными. Происходит смешение правотворческих и правоприменительных функций законотворческих и судебных органов. Резюмируя анализ наиболее актуальных вопросов судебного правотворчества, можно отметить, что без наличия концептуального видения современного состояния судебного правотворчества прогрессивные изменения невозможны.

Конституционный Суд РФ уточняет компетенцию судов, отделяя собственные полномочия от полномочий иных судов, корректирует процессуальное законодательство, по которому осуществляют производство иные суды, уточняет правовое положение судей и др. Все суды обязаны исполнять решения Конституционного Суда РФ.

Решения Конституционного Суда РФ характеризуются особыми юридическими свойствами, к которым относятся общеобязательность, окончательность, непосредственность действия, непреодолимость, что в конечном итоге свидетельствует об их нормативности, распространении действия не только на заявителей, но и иных субъектов права, включая все суды. Эту позицию разделяют судьи Конституционного Суда РФ и его председатель, многие ученые — С. А. Авакьян, Л. В. Лазарев и др. О. Е. Кутафин, не признавая нормативности судебных актов, все же назвал их источниками права «в широком смысле слова», отнеся при этом к источникам «в узком смысле слова» традиционные нормативные акты [5].

В случае сомнения в конституционности подлежащего применению акта суд обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом. Такой запрос может быть сделан судом любой инстанции и в любой стадии рассмотрения дела.

Нередко Конституционный Суд РФ выполняет функцию законодателя, восполняя законодательные пробелы, исключая тем самым неконституционное истолкование в правоприменительной практике. Безусловно, Конституционный Суд в подавляющем большинстве случаев отказывает заявителям в рассмотрении их обращений, указывая, что ему «неподведомственно восполнение имеющихся, по мнению заявителя, пробелов в правовом регули-

ровании и уточнение тех или иных формулировок и понятий, содержащихся в правовых нормах».

Однако Конституционный Суд РФ все же рассматривает жалобы на пробелы закона, если это влечет нарушение конституционных прав и свобод граждан в результате неконституционной практики правоприменения.

Конституционный Суд указал, что дефекты закона (неточность или неясность формулировок, пробелы) могут приводить в процессе правоприменения к нарушениям конституционных прав и свобод, поэтому может быть признана неконституционной практика применения такого закона.

Таким образом, в целях пресечения нарушений прав и свобод человека и гражданина Конституционный Суд РФ фактически осуществляет законотворческую функцию.

Одним из наиболее ярких примеров является предложенный Конституционным Судом РФ вид федерального законодательного акта — закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. При этом в Конституции РФ такой вид законодательного акта не назван.

Нередко Конституционный Суд РФ делает вывод о конституционности оспоренного закона исключительно в его истолковании и при этом указывает законодателю на необходимость урегулировать пробел, нередко определяя юридическую конструкцию восполнения пробела. Например, при проверке конституционности Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», допускающего, по мнению заявителя, временное применение международных договоров РФ, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, до их вступления в силу без официального опубликования для всеобщего сведения, что не позволяет заинтересованным лицам своевременно ознакомиться с ними, предвидеть последствия их применения, с тем чтобы соотнести свое поведение с содержащимися в них правилами. Суд признал данный Закон не противоречащим Конституции, поскольку он «по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего нормативного регулирования не предполагает возможность временного применения в Российской Феде-

рации международного договора (или части международного договора) Российской Федерации, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающего при этом иные правила, чем предусмотренные законом, без его официального опубликования».

При этом Конституционный Суд установил, что его вывод «не освобождает федерального законодателя от необходимости установления в кратчайшие сроки порядка официального опубликования временно применяемых международных договоров Российской Федерации» [6].

В деле о досрочном увольнении с военной службы в связи с невыполнением условий контракта Конституционный Суд фактически сформулировал ряд правил: о недобросовестном отношении военнослужащего к своим обязанностям могут свидетельствовать, в частности, характер ранее совершенных им дисциплинарных проступков, наличие неснятых дисциплинарных взысканий и иные юридически значимые обстоятельства; решение об увольнении должно быть основано на проведенной в установленном порядке аттестации военнослужащего; аттестация военнослужащего должна быть обязательным элементом порядка досрочного увольнения; специальные основания увольнения военнослужащих за уголовные преступления с осуждением к лишению свободы, лишению воинского звания или права замещать воинские должности не препятствуют командованию досрочно уволить военнослужащего, которому по приговору суда назначено иное наказание. При этом Конституционный Суд РФ указал, что законодателью надлежит определить срок, в течение которого может производиться досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта. До внесения соответствующих изменений досрочное увольнение военнослужащих с военной службы в таких случаях не может производиться за пределами срока погашения или снятия судимости либо срока, по истечении которого последнее из дисциплинарных взысканий, наложенных на военнослужащего, считается снятым [7].

В деле, касающемся досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления, Конститу-

ционный Суд РФ, признав неконституционность законоположений в силу того, что они не закрепляют механизм, обеспечивающий взаимодействие институтов судебной защиты прав выборного должностного лица, удаленного в отставку, и досрочных выборов главы муниципалитета. Тем самым не гарантируется возможность реально восстановить права такого лица в случае, если суд признает соответствующее решение представительного органа местного самоуправления незаконным. Конституционный Суд не только указал на необходимость урегулирования пробела, но и указал направление регуляции: «Этими поправками необходимо обеспечить максимально возможное сокращение сроков судебного обжалования подобного решения об отставке и незамедлительное рассмотрение судом дела о проверке его законности» [8].

Приведенные примеры явно свидетельствуют об активной правотворческой функции Конституционного Суда РФ.

В литературе анализируется немало решений Конституционного Суда РФ, которыми он фактически создает новые нормы. При этом отмечается, что создание Судом новых правовых норм означает подмену законодательного порядка выработки и принятия новых законов, характеризующихся демократическим и публичным обсуждением в многочисленных инстанциях.

Ряд ученых прямо называют Конституционный Суд правотворческим органом и признают его акты по юридической силе выше актов парламента. В научный оборот введена категория «конституционно-судебное правотворчество». Предлагается официально признать и урегулировать в законодательстве «правотворческие проявления Конституционного Суда РФ», как, впрочем, и иных судов.

Необходимо отметить, что даже без восполнения законодательного пробела Конституционный Суд РФ, признавая закон неконституционным, отказывает в применении такого закона, что уже само по себе некоторым образом связано с созданием им права.

Как полагает Г. А. Гаджиев, Конституционный Суд связан принципами Конституции Российской Федерации и, прежде всего, принципами конституционной сдер-

жанности и народовластия. Политические решения парламента, облеченные в форму закона, легитимированы способом его формирования, т.е. избирательным процессом. «Принятие же судом актов, которые вносят поправки в решения законодателя путем самостоятельного изменения баланса ценностей в пользу тех или иных прав или интересов, едва ли существенно отличается от позитивного нормотворчества. Подчиняясь в известной мере субъективизму самих судей и их представлениям о должном, подобные действия суда выходят за пределы той компетенции, которая отведена им Конституцией Российской Федерации в системе разделения властей» [9].

Заключение

Осуществление правотворческой функции Конституционным Судом РФ оправдано, на наш взгляд, в случаях, не терпящих затягивания в урегулировании острых проблем, связанных с реализацией прав и свобод граждан и их объединений. Ведь главной целью конституционного судопроизводства является защита не столько Конституции как нормативного акта высшей юридической силы, сколько конституционализма, закрепленного этой Конституцией. А права человека составляют ядро конституционализма. Согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации права и свободы человека признаются высшей ценностью в государстве и обществе, во имя которого существуют все государственные и общественные структуры.

Таким образом, конституционно-судебное правотворчество как разновидность судебного правотворчества, осуществляемого Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, обеспечивает реализацию принципа верховенства Конституции, преодолевает пробелы в правовом регулировании, не становясь основной целью деятельности органов конституционного судопроизводства, соответствует всем признакам, свойственным судебному правотворчеству. Вместе с тем конституционно-судебное правотворчество обладает рядом особенностей, присущих решениям конституционных (уставных) судов, которые проявляются, прежде всего, в специфике предмета и объекта, по-

служивших причиной и основой их принятия, в особенностях юридической природы, характера и юридического содержания принимаемых решений, а также в присущих этим решениям юридических свойствах окончательности, общеобязательности и непосредственности действия.

На данном этапе судебное правотворчество Конституцией РФ самостоятельным видом правотворчества не признается. Однако ряд признаков характеризует судебное правотворчество как самостоятельное правовое явление, отличное от других видов правотворчества. Сюда относятся: функциональное назначение судебного правотворчества, его регулятивные свойства и правовая природа.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бондарь Н. С.* Правосудие: ориентация на Конституцию / Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян. — М. : Норма, ИНФРА-М, 2018. — С. 29.
2. *Зорькин В. Д.* Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации / В. Д. Зорькин // Журнал российского права. — 2004. — № 12. — С. 4.
3. *Зорькин В. Д.* Россия и Конституция в XXI веке / В. Д. Зорькин. — М. : Норма, 2008. — С. 92.
4. *Попов О. В.* Теоретико-правовые вопросы судебного правотворчества в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Попов. — Тольятти, 2004. — С. 13.
5. *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации / О. Е. Кутафин. — М. : Юристъ, 2002. — С. 146.
6. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И. Д. Ушакова : постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 15. — Ст. 1810.
7. По делу о проверке конституционности подпункта «в» пункта 2 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с жалобами граждан Р. В. Боскачева, И. В. Овсянникова и Д. А. Савельева : постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2013 г.

№ 6-П // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 13. — Ст. 1635.

8. По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. В. Дубкова : постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 27. — Ст. 3647.

9. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И. Д. Уша-

кова : постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 15. — Ст. 1810.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Двойменный И. А., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии

E-mail: kafupk@vsn.ganepa.ru

Тел.: 253-84-51

Кравцов С. Ю., старший преподаватель кафедры уголовного права и криминологии

E-mail: lawyer032@gmail.com

Тел.: 253-84-51