

УДК 342.565.2

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ КАК ГЛАВНЫЙ
СУБЪЕКТ ТОЛКОВАНИЯ КОНСТИТУЦИИ**

© 2018 г.

Л.Р. Романовская

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

tigpnnngu@yandex.ru

Поступила в редакцию 24.11.2017

Анализируются проблемные аспекты правового регулирования деятельности Конституционного суда РФ, особенности процедуры и значение официального толкования Конституции РФ Конституционным судом РФ. Затрагивается проблема формулирования Конституционным судом новых правоположений в процессе толкования, что противоречит самой сути правоинтерпретационной деятельности. Обосновываются предложения по изменению порядка избрания председателя Конституционного суда РФ.

Ключевые слова: Конституционный суд, субъекты толкования, официальное толкование, Конституция РФ, конституционное судопроизводство.

Конституционный суд РФ согласно ст. 1 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного производства [1].

Конституционный суд был учрежден в Российской Федерации 12 декабря 1990 г. в результате конституционной реформы вместо Комитета конституционного надзора РСФСР (предусмотренного Конституцией при реформе 27 октября 1989 г., но так и не созданного). Целями его деятельности является: защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории России.

Конституционный суд РФ осуществляет свою деятельность на основе Конституции РФ 1993 г. и Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации». Вопросы внутренней деятельности Конституционного суда РФ регулируются принятым им Регламентом [2].

Решения Конституционного суда обязательны на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Компетенция Конституционного суда включает несколько основных направлений:

1) разрешение дел о соответствии Конституции законов, указов Президента и других федеральных актов, а также нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам ведения РФ и вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов;

2) разрешение дел о соответствии Конституции нормативных договоров, в том числе не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

3) разрешение споров о компетенции между федеральными органами, между федеральными и региональными органами и между высшими государственными органами субъектов РФ;

4) проверка конституционности закона, примененного в конкретном деле или подлежащего применению судом в конкретном деле;

5) разрешение вопроса о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека;

6) толкование Конституции РФ;

7) дача заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

8) проверка на соответствие Конституции РФ вопроса, который выносится на общероссийский референдум;

9) выступление с законодательной инициативой по вопросам своего ведения;

10) осуществление иных полномочий.

Конституционный суд РФ состоит из девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Нормы о сроке полномочий судей КС РФ прошли определенное развитие. С.А. Авакьян пишет: «При первом формировании КС РФ в 1991 г. предусматривалось пожизненное избрание и вместе с тем предельное пребывание судьи в должности до 65 лет. При принятии Федерального конституционного закона 1994 г. его статья 12 гласила, что судья КС РФ назначается на должность на срок двенадцать лет, предель-

ный возраст для пребывания в должности – семьдесят лет. Назначение на должность судьи КС РФ на второй срок не допускалось. Изменениями от 8 февраля 2001 г. было определено, что срок полномочий судьи составляет 15 лет, а коррективами от 15 декабря 2001 г. подтверждалось, что предельный возраст пребывания в должности судьи КС РФ – семьдесят лет» [3].

Действующая редакция закона устанавливает, что полномочия судьи КС РФ не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи по-прежнему остается семьдесят лет. Судья КС РФ считается вступившим в должность с момента принятия им присяги. Его полномочия прекращаются в последний день месяца, в котором ему исполняется семьдесят лет, однако он продолжает исполнять обязанности судьи до принятия итогового решения по делу, слушание по которому проведено с его участием.

Интересно, что закон устанавливает исключение для Председателя Конституционного суда, на него установленный предельный возраст пребывания в должности судьи не распространяется. Это положение вызывает некоторое недоумение, так как предельный возраст пребывания в должности установлен не просто так, а с учетом физических, психических и умственных возрастных изменений, которые объективно могут происходить в человеческом организме после 70 лет (например, снижение работоспособности, внимательности, ухудшение памяти, утомляемость, появление хронических заболеваний и др.). Вряд ли Председатель КС застрахован от таких изменений.

Можно предположить, что данная поправка была внесена в ФКЗ о Конституционном суде РФ под конкретного человека. В 2012 году Председателю КС Валерию Зорькину исполнилось 69 лет, и поправка, внесенная в 2010 году, позволила ему сохранить пост Председателя КС (быть переизбранным на новый шестилетний срок) и поныне (на момент написания данной статьи В.Д. Зорькину уже 75 лет). При этом в статье 16 ФКЗ о Конституционном суде РФ сказано, что судьи Конституционного суда РФ пользуются *равными правами*. Может ли идти речь о равенстве прав, если на кого-то требования о предельном возрасте распространяются, а на кого-то – нет? Оставим этот вопрос открытым.

Стоит отметить, что ранее Председатель *избирался* судьями КС РФ. Согласно изменениям от 2010 г., теперь Председатель *назначается* на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации сроком на шесть лет из числа судей Конституционного суда Российской Федерации. Два его заместителя назначаются на должность в том же порядке.

Считаем, что для обеспечения большей независимости Конституционного суда и демократичности его управления необходимо вернуть прежний порядок избрания Председателя КС РФ. Достаточно того, что все судьи и так назначаются на должность Советом Федерации РФ по представлению Президента РФ, то есть процедуру одобрения со стороны главы государства и законодательного органа они проходят все. А решать, кто из них будет Председателем, должны сами судьи.

Кроме того, считаем нарушением принципа равноправия судей КС РФ отмену требования о предельном возрасте пребывания в должности судьи для Председателя КС РФ. Эта норма должна быть исключена из закона. Судейский корпус должен обновляться, и неправильным является подход, когда власть «цепляется» за удобные ей кадры.

К судьям КС РФ предъявляются серьезные требования:

- 1) это должен быть гражданин РФ;
- 2) возраст не менее сорока лет (но не старше 70);
- 3) безупречная репутация;
- 4) высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет;
- 5) обладание признанной высокой квалификацией в области права.

Высокая квалификация в области права может выражаться в присуждении государственных наград за профессиональные заслуги, наличием у кандидата ученой степени в области права, наличием научных статей, монографий и других работ по правовой тематике.

Интересен текст присяги, которую приносят судьи КС РФ при вступлении в должность (она установлена ФКЗ «О КС РФ»): «Клянусь честно и добросовестно исполнять обязанности судьи Конституционного Суда Российской Федерации, подчиняясь при этом только Конституции Российской Федерации, ничему и никому более». Таким образом, все-таки есть в государстве люди, которым «закон не писан», – судьи КС РФ. Так как они клянутся подчиняться только Конституции. Это связано с тем, что КС РФ уполномочен оценивать законы на их соответствие Конституции, а значит, он стоит выше закона.

Для обеспечения независимости и непредвзятости судей КС РФ закон устанавливает перечень занятий и действий, не совместимых с этой должностью.

- 1) Судья КС РФ не может быть членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, иных представительных органов, занимать либо сохранять за собой другие государст-

венные или общественные должности, иметь частную практику, заниматься предпринимательской, иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, занятие которой не должно препятствовать выполнению обязанностей судьи КС РФ и не может служить уважительной причиной отсутствия на заседании, если на то не дано согласия КС РФ.

2) Судья КС РФ не вправе осуществлять защиту или представительство (кроме законного представительства) в суде или иных органах, оказывать покровительство в получении прав и освобождении от обязанностей.

3) Судья КС РФ не может принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью. Он не может также входить в руководящий состав каких-либо общественных объединений, даже если они и не преследуют политических целей.

4) Судья КС РФ не вправе, выступая в печати, иных средствах массовой информации и перед любой аудиторией, публично высказывать свое мнение о вопросе, который может стать предметом рассмотрения в КС РФ, а также который изучается или принят к рассмотрению КС РФ, до принятия решения по этому вопросу.

Относительно последнего ограничения хотелось бы отметить, что круг вопросов, которые *могут* стать предметом рассмотрения в КС РФ, неопределенно широк. Можно ли запретить делать это члену Конституционного суда, выступающему в качестве юриста-ученого (во время написания им монографий, учебников, комментариев к закону и т.п.)? На наш взгляд, это можно трактовать как запрет на занятие членами Конституционного суда научной деятельностью, что, конечно же, противоречит Конституции.

Конституционный суд РФ – это единственный орган в нашей стране, который уполномочен давать официальное толкование Конституции.

Конституция – это Основной закон государства, имеющий высшую юридическую силу и устанавливающий основы государственного и общественного строя.

Толкование Конституции, ее предписаний имеет особое значение в процессе реализации права, так как конституционное толкование обеспечивает правильное воплощение заложенных в Основном законе принципов и норм в общественную практику [4].

Конституция устанавливает правовые основы функционирования общества и общие принципы организации государственной власти, порядок и принципы взаимоотношений личности и государства. Следовательно, нормы Основного закона имеют приоритетное значение и действуют непосредственно. Этим обусловлен особый порядок толкования Конституции Российской Федерации.

Сама Конституция в ч. 5 ст. 125 возлагает право толкования Основного закона на Конституционный суд РФ. Это исключительная прерогатива Конституционного суда интерпретировать волю народа, выраженную в Основном законе государства. Никакие другие органы государственной власти (ни президент, ни парламент) не могут давать официальное толкование Конституции. При этом, конечно, любые органы, должностные лица, юристы, ученые-правоведы, обычные граждане могут осуществлять неофициальное толкование положений Основного закона РФ.

ФКЗ «О КС РФ» в ст. 106 устанавливает, что толкование Конституции РФ, данное Конституционным судом РФ, является *официальным* и *обязательным* для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Определяя вид толкования Конституции Конституционным судом, основываясь на общей теории толкования права, можно определить его как официальное, легальное (то есть КС РФ уполномочен на это законом) и нормативное (то есть распространяющееся на все случаи применения толкуемых норм).

Конституционный суд может также давать и казуальное толкование Конституции. Так, казуальное толкование имеет место, если КС выносит решения по спорам о компетенции, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов о конституционности законов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле. Более того, некоторые авторы считают, что Конституционный суд вообще не может осуществлять конституционное правосудие без конституционного толкования.

Официальное толкование Конституции осуществляется только путем *конституционного судопроизводства*, то есть особой процедуры, установленной законом и регламентом КС РФ.

Толкование, которое осуществляет КС РФ, имеет своей целью преодолеть неопределенность в понимании конституционных положений, установить действительный смысл и со-

держание правовых предписаний, закрепленных в нормах Конституции. То есть цели толкования Конституции точно такие же, как и при толковании любого другого нормативного акта. Однако последствия такого толкования более масштабны. Ошибочная интерпретация текста Конституции может привести к серьезным негативным последствиям: конфликтам между органами власти, массовым нарушениям прав человека, невыполнению обязательств со стороны государства, к нестабильности всей государственно-правовой системы.

Необходимость в толковании Конституции, в разъяснении ее положений обусловлена неодинаковым пониманием предписаний конституционных норм из-за их недостаточной определенности, внутренней несогласованности, неточности используемой в них терминологии и т.п., что может привести, а порой и приводит к неадекватности реализации данных норм в процессе законотворчества или правоприменительной деятельности.

Толкование Конституции РФ имеет не только правовое, но и огромное политическое значение, так как Конституция – это и правовой, и политический документ. Ярким примером здесь может служить толкование Конституционным судом РФ положений части 4 статьи 111 Конституции РФ [5]. Государственная дума обратилась в КС РФ с запросом о толковании нормы, согласно которой после трехкратного отклонения представленных кандидатур на должность Председателя Правительства РФ Президент сам назначает Председателя Правительства и распускает Государственную думу. Вопрос состоял в том, может ли Президент представлять одну и ту же кандидатуру (тем самым добиваясь согласия Думы под страхом ее роспуска) или должен представлять разные кандидатуры. Государственная дума считала, что Президент не вправе повторно представлять одну и ту же кандидатуру, а Государственная дума может быть распущена Президентом Российской Федерации только после отклонения ею трех *разных* представленных им кандидатур. Однако Конституционный суд с этим не согласился и постановил, что Президент при внесении в Государственную думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. Право Президента предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на ее одобрении, с одной стороны, и право Государственной думы рассматривать представленную кандидатуру и решать вопрос о согласии на назначение – с другой, должны реализовывать-

ся с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе на основе предусмотренных Конституцией РФ или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике.

Стоит отметить, что трое судей КС РФ – Н.В. Витрук, В.О. Лучин и В.И. Олейник – не согласились с таким выводом и обосновали свои позиции в «особом мнении». Однако решение было принято.

Это решение имело политический характер и оказало определяющее воздействие на политическую практику взаимодействия Государственной думы и Президента РФ. Оно означало усиление власти Президента, возможности его давления на парламент.

В 2000 г. была опубликована статья Е.А. Лукьяновой «Конституция в судебном переплете», в которой автор, анализируя правовые позиции и выводы тринадцати толкований, данных на тот момент Конституционным судом, пришла к выводу, что в России сложилась «небывалая, невиданная в мире практика прямой подмены норм Конституции решениями органа конституционного правосудия» [6].

Автор упрекает КС РФ в том, что он не ограничивается разъяснением существующих норм Конституции, а вторгается в сферу правотворчества, создавая новые правовые положения, хотя это не входит в понятие «толкование», а даже прямо ему противоречит. Так, по мнению автора статьи, двумя толкованиями были внесены изменения в IX главу Основного закона (главу, в которую вообще не могут быть внесены изменения без принятия новой Конституции). В первом случае Суд установил новую, неизвестную Конституции форму нормативного правового акта, вносящего изменения и дополнения в Основной закон. На основе этого толкования был принят закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», кардинально изменивший представления о механизме внесения поправок [7]. По поводу указанного толкования даже не возникает разногласий: «В этой ситуации Суд по сути дела «творит право», более того – право конституционное, поскольку устанавливает совершенно новый вид правового акта, при помощи которого конституционный текст может быть изменен» [8].

Во втором случае Конституционный суд восполнил явный пробел Основного закона – в ст. 137 было установлено правило, согласно которому новое наименование субъекта феде-

рации подлежит включению в статью 65, но при этом не уточнялось, кем и каким образом это должно делаться. Конституционный суд исключительно на основе собственного понимания предоставил это право главе государства [9]. В результате такой разъяснительной деятельности изменение текста Конституции стало возможным путем издания подзаконных актов – указов Президента.

Как же это объясняется самим КС РФ? В комментарии к ФКЗ «О КС РФ», составленном судьями и работниками аппарата Суда, говорится, что в таких случаях «речь всего лишь идет о постепенном преобразовании Конституции под влиянием общественного развития. Конституция меняется без изменения ее текста, а Конституционный Суд, толкуя Конституцию при разрешении конкретных споров или давая ей официальное обязательное толкование, лишь констатирует такие изменения» [10]. При этом Суд идет намного дальше простой интерпретации. Он формирует конституционно-правовую доктрину, предлагает свое понимание тех или иных положений Конституции, которое «связывает» все иные органы государственной власти и других субъектов конституционно-правовых отношений и тем самым фактически выполняет правотворческую функцию.

Е.А. Лукьянова приходит к выводу о том, что необходимо внесение дополнений и изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», которые поставили бы барьер на пути самовольного присвоения Конституционным судом полномочий других государственных органов и наделения самого себя несвойственными для конституционного правосудия функциями. Однако за прошедшие с момента опубликования этой статьи 17 лет ничего не изменилось ни в самом законе, ни в практике деятельности самого Конституционного суда.

12 декабря 2017 года Президент РФ В.В. Путин на встрече с судьями Конституционного суда РФ, приуроченной ко Дню Конституции России, отметил важность их работы по обеспе-

чению стабильности конституционных принципов и норм. Он подчеркнул, что судьи своей работой вносят вклад в совершенствование законодательства, а принимаемыми решениями задают вектор правового развития страны. Полностью с этим согласны. И данный вектор задается не только при проверке конституционности принимаемых в стране законов, но и – в немалой степени – при толковании Основного закона страны.

Список литературы

1. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2016 г.). URL: <http://base.garant.ru/10101207/>.
2. Регламент Конституционного Суда Российской Федерации (принят решением Конституционного Суда РФ от 1 марта 1995 г. № 2-1/6) (в ред. от 10 октября 2017 г.). URL: <http://base.garant.ru/1752095/>.
3. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 394.
4. Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. М.: Финансовый контроль, 2004. С. 310.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации». URL: <http://constitution.garant.ru/act/government/12113889/>.
6. Лукьянова Е.А. Конституция в судебном переплете // Законодательство. 2000. № 12. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/979255/>.
7. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (ред. от 8 марта 2015 г.). URL: <http://base.garant.ru/178225/>.
8. Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. СПб., 1997. С. 98.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции РФ. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10005627/>.
10. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Комментарий. М., 1996. С. 23.

THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION AS THE MAIN SUBJECT OF INTERPRETATION OF THE CONSTITUTION

L.R. Romanovskaya

The author analyzes some problematic aspects of legal regulation of the Constitutional Court of the Russian Federation, the procedure and the importance of the official interpretation of the Constitution of the Russian Federation by the Constitutional Court. The problem is examined of formulating some new legal provisions by the Constitutional Court in the process of interpretation, which contradicts the very essence of law interpretation. Some proposals to change the procedure for electing the Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation are substantiated.

Keywords: Constitutional Court, subjects of interpretation, official interpretation, Constitution, constitutional proceedings.

References

1. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 21 iyulya 1994 g. № 1-FKZ «O Konstitucionnom Sude Rossijskoj Federacii» (v red. ot 28 dekabrya 2016 g.). URL: <http://base.garant.ru/10101207/>.
2. Reglament Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii (prinyat resheniem Konstitucionnogo Suda RF ot 1 marta 1995 g. № 2-1/6) (v red. ot 10 oktyabrya 2017 g.). URL: <http://base.garant.ru/1752095/>
3. Avak'yan S.A. Konstitucionnyj leksikon: Gosudarstvenno-pravovoj terminologicheskij slovar'. M.: Yusticinform, 2015. S. 394.
4. Abdulaev M.I. Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik dlya vysshih uchebnyh zavedenij. M.: Finansovyj kontrol', 2004. S. 310.
5. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 11 dekabrya 1998 g. № 28-P «Po delu o tolkovanii polozenij chasti 4 stat'i 111 Konstitucii Rossijskoj Federacii». URL: <http://constitution.garant.ru/act/government/12113889/>.
6. Luk'yanova E.A. Konstituciya v sudebnom pereplete // Zakonodatel'stvo. 2000. № 12. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/979255/>.
7. Federal'nyj zakon ot 4 marta 1998 g. № 33-FZ «O poryadke prinyatiya i vstupleniya v silu popravok k Konstitucii Rossijskoj Federacii» (red. ot 8 marta 2015 g.). URL: <http://base.garant.ru/178225/>.
8. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii: Sbornik sudebnyh reshenij. SPb., 1997. S. 98.
9. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 28 noyabrya 1995 g. № 15-P po delu o tolkovanii chasti 2 stat'i 137 Konstitucii RF. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10005627/>
10. Federal'nyj konstitucionnyj zakon «O Konstitucionnom Sude Rossijskoj Federacii»: Kommentarij. M., 1996. S. 23.