

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ: ФУНКЦИИ И ВЗАИМООТНОШЕНИЯ С ДРУГИМИ ПУБЛИЧНЫМИ ВЛАСТЯМИ

**Национальный доклад
XV Конгрессу
Конференции европейских конституционных судов**

Бухарест, май 2011 года

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ: ФУНКЦИИ И ВЗАИМООТНОШЕНИЯ С ДРУГИМИ ПУБЛИЧНЫМИ ВЛАСТЯМИ

1. ВЗАИМООТНОШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА С ПАРЛАМЕНТОМ И ПРАВИТЕЛЬСТВОМ

1. Роль парламента (в соответствующем случае – правительства) в процедуре назначения судей в конституционный суд. Могут ли однажды назначенные судьи конституционного суда быть отозваны тем же органом власти? Что могло бы служить основаниями/ причинами такого отзыва?

В соответствии со статьей 9 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» судьи Конституционного Суда назначаются на должность Советом Федерации в индивидуальном порядке тайным голосованием по представлению Президента Российской Федерации.

Прекращение полномочий судьи Конституционного Суда производится Советом Федерации по представлению Конституционного Суда в случае нарушения порядка его назначения на должность судьи Конституционного Суда, установленного Конституцией Российской Федерации и указанным Федеральным конституционным законом и в случае совершения судьей поступка, порочащего честь и достоинство судьи (в этом случае представление должно быть принято квалифицированным большинством голосов – не менее двух третей судей Конституционного Суда), а в остальных четко указанных случаях осуществляется по решению непосредственно Конституционного Суда.

2. В какой степени конституционный суд финансово независим – в составлении и исполнении своего собственного бюджета расходов?

Статья 124 Конституции Российской Федерации предусматривает общую гарантию финансовой независимости судов, указывая, что их финансирование производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

В соответствии со статьей 7 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» финансирование Конституционного Суда производится за счет федерального бюджета и обеспечивает возможность независимого осуществления конституционного судопроизводства в полном объеме. В федеральном бюджете ежегодно предусматриваются отдельной статьей необходимые для обеспечения деятельности Конституционного Суда средства, которыми Конституционный Суд распоряжается самостоятельно. Смета расходов Конституционного Суда не может быть уменьшена по сравнению с предыдущим финансовым годом.

3. Существует ли практика или возможность изменения парламентом закона об организации и деятельности конституционного суда без каких-либо консультаций с самим судом?

Возможность этого существует, поскольку ни Конституция Российской Федерации, ни Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не предусматривает обязанности законодателя консультироваться с Конституционным Судом перед изменением закона, регулирующего его организацию и деятельность. При этом базовые параметры деятельности Конституционного Суда закреплены в Конституции Российской Федерации (статья 125). На практике с Конституционным Судом проводятся консультации относительно законодательных инициатив, связанных с его организацией и деятельностью.

4. Наделен ли конституционный суд полномочиями по проверке конституционности внутреннего регламента парламента и, соответственно, правительства?

В соответствии с частью второй статьи 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд разрешает, в частности, дела о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации. Данная норма воспроизведена в статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Следовательно, внутренние регламенты Парламента и Правительства, являющиеся их нормативными актами, могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда.

5. Проверка конституционности: укажите виды/категории правовых актов, в отношении которых такая проверка проводится.

В соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

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

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской 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 Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

По жалобам граждан и организаций на нарушение их конституционных прав и свобод и по запросам судов Конституционный Суд проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

6. а) Вносит ли парламент и, в соответствующем случае, правительство незамедлительно изменения в закон (или в иной акт, признанный неконституционным), чтобы привести его в соответствие с конституцией, после принятия решения конституционного суда? Если да, какой срок устанавливается для этого? Существует ли для этого какая-либо специальная процедура? Если нет, укажите альтернативы. Приведите примеры.

Статья 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» регулирует этот вопрос следующим образом.

В случае, если решением Конституционного Суда положение федерального конституционного закона или федерального закона (либо ряд таких положений) признано не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично, либо из решения Конституционного Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, то Правительство Российской Федерации не

позднее трех месяцев после опубликования решения Конституционного Суда вносит в Государственную Думу проект нового федерального конституционного закона, федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений и (или) дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Указанные законопроекты рассматриваются Государственной Думой во внеочередном порядке.

В случае, если решением Конституционного Суда положение нормативного акта Правительства Российской Федерации (либо ряд таких положений) признано не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично, либо из решения Конституционного Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, то Правительство Российской Федерации не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда отменяет свой нормативный акт, принимают новый нормативный акт либо вносят изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части.

6. б) Если парламент может преодолеть решение конституционного суда – укажите условия.

В соответствии со статьей 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решение Конституционного Суда окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. Оно действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления Конституционного Суда о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта.

7. Существует ли какой-либо институциональный механизм сотрудничества между конституционным судом и другими органами?

Если да, то каков характер этих контактов / какие функции и полномочия возлагаются на обе стороны?

Согласно части первой статьи 50 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» требования Конституционного Суда о предоставлении текстов нормативных и других правовых актов, документов и их копий, дел, сведений и других материалов; о заверении документов и текстов нормативных актов; о проведении проверок, исследований, экспертиз; об установлении определенных обстоятельств; о привлечении специалистов; о даче разъяснений, консультаций и об изложении профессиональных мнений по рассматриваемым делам обязательны для всех органов, организаций и лиц, которым они адресованы.

Также при Конституционном Суде действуют полномочные представители Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

2. РАЗРЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ СПОРОВ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ

1. Каковы характерные особенности конституционных споров (правовых споров конституционного характера между публичными властями)?

Конституционный Суд Российской Федерации может как непосредственно разрешать споры о компетенции между органами государственной власти (споры о компетенции в узком смысле), так и разрешать вопросы о компетенции в рамках проверки конституционности соответствующего нормативного акта, определяя, принят ли этот акт с соблюдением компетенции, установленной Конституцией Российской Федерации, или нет.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» выделяет споры о компетенции (в узком смысле) в специальную главу, предусматривая следующие их особенности:

1) условия обращения:

оспариваемая компетенция определяется Конституцией Российской Федерации;

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

спор не был или не может быть разрешен иным способом;

обязательное использование предварительного претензионного или примирительного порядка разрешения спора (в зависимости от статуса заявителя).

2) пределы проверки: Конституционный Суд рассматривает споры о компетенции исключительно с точки зрения разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и разграничения компетенции, предметов ведения и полномочий между органами государственной власти.

2. Укажите, компетентен ли конституционный суд разрешать такие споры.

Конституционный Суд Российской Федерации является единственным государственным органом, которым компетентен разрешать такие споры в рамках судебной процедуры.

3. Какие публичные власти могут быть вовлечены в такие споры?

В силу статьи 125 (часть 3) Конституции Российской Федерации такие споры могут быть:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

4. Правовые акты, факты или действия, которые могут приводить к таким спорам: относятся ли они только к спорам о компетенции, или они также включают случаи, когда публичная власть оспаривает конституционность акта, изданного другой публичной властью? Рассматривал ли ваш конституционный суд такие споры; пожалуйста, приведите примеры.

Поводом для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с заявлением о разрешении спора о компетенции может быть любой правовой акт или действие органа государственной власти, принятием или совершением которого нарушается компетенция другого органа государственной власти. При этом нормативные правовые акты определенного уровня (см. вопрос 5 раздела 1) также могут оцениваться Конституционным Судом не в рамках спора о компетенции, а в рамках процедуры по оспариванию нормативных правовых актов (в том числе в случаях, когда заявителем выступает государственный орган).

Кроме того, в конституционном судопроизводстве Российской Федерации существует институт подтверждения конституционности нормативного правового акта. В силу части первой статьи 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» запрос в Конституционный Суд о проверке конституционности нормативного акта органа государственной власти допустим, в том числе, если заявитель считает положения данного акта подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции Российской Федерации.

5. Кто вправе инициировать производство в конституционном суде по разрешению таких споров.

В соответствии со статьей 92 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» спор о компетенции (в узком смысле) вправе инициировать органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также Президент Российской Федерации в случае недостижения согласованного решения по разногласиям между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Субъекты, имеющие право инициировать спор о проверке конституционности нормативного акта (в рамках которой также исследуются вопросы о компетенции), были указаны в ответе на вопрос 5 раздела 1.

6. Какая процедура применима для разрешения таких споров?

Для разрешения споров о компетенции (в узком смысле) в рамках конституционного судопроизводства действует такая же процедура, как и для проверки конституционности нормативных актов.

7. Какие альтернативы существуют для конституционного суда в процессе принятия решения (постановления) по такому спору? Примеры.

Конституционный Суд Российской Федерации по итогам рассмотрения дела по существу может принять одно из двух решений: либо решение, подтверждающее полномочие соответствующего органа государственной власти издать акт или совершить действие правового характера, послужившие причиной спора о компетенции; либо решение, отрицающее полномочие соответствующего органа государственной власти издать акт или совершить действие правового характера,

послужившие причиной спора о компетенции. В случае, если Конституционный Суд признает издание акта не входящим в компетенцию издавшего его органа государственной власти, акт утрачивает силу со дня, указанного в решении.

В том случае, если до начала рассмотрения дела заявитель отозвал свой запрос (например, в связи с урегулированием спора о компетенции), то производство по делу подлежит прекращению.

По итогам рассмотрения запроса или жалобы о проверки конституционности нормы Конституционный Суд может принять одно из следующих решений:

1) признать норму (полностью либо в части) не соответствующей Конституции Российской Федерации;

2) признать норму соответствующей Конституции Российской Федерации;

3) признать норму (полностью либо в части) соответствующей Конституции Российской Федерации с учетом ее конституционно-правового смысла, выявленного Конституционным Судом (подробнее понятие конституционно-правового смысла будет раскрыто при ответе на следующий вопрос, поскольку оно связано с исполнением решений Конституционного Суда).

8. Пути и способы имплементации решения конституционного суда: действия, впоследствии предпринимаемые соответствующими публичными властями. Примеры.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации может имплементироваться в российскую правовую систему следующими способами:

1) В том случае, если то или иное нормативное положение было признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, это законоположение не подлежит применению судами и иными

юрисдикционными органами с момента вступления в силу решения Конституционного Суда.

2) В том случае, когда из решения Конституционного Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, то Конституционный Суд указывает на это законодателю.

Пример: Постановление Конституционного Суда от 19 марта 2010 года № 7-П.

3) В случае, если нормативное положение не было признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, однако Конституционный Суд выявил его конституционно-правовой смысл (это происходит в случаях, когда содержание нормы в силу неясности ее текста или же с учетом системы правового регулирования, в которой она действует, может быть истолковано по-разному), то есть указал, как должен пониматься текст оспариваемой нормы с точки зрения безусловного приоритета конституционных принципов и ценностей, то такое решение Конституционного Суда имплементируется через деятельность иных судов, которые, применяя норму, обязаны делать это с учетом смысла, выявленного Конституционным Судом.

Примеры: Постановление от 24 февраля 2004 года № 3-П; Постановление от 24 марта 2009 года № 6-П; Постановление от 26 февраля 2010 года № 4-П и другие.

3. ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Являются ли решения конституционного суда:

а) окончательными;

б) подлежащими обжалованию; если да, пожалуйста, укажите, какие юридические лица / субъекты права вправе подать жалобу, сроки и порядок обжалования;

с) общеобязательными (обязательными erga omnes);

d) обязательными только для сторон в споре (обязательными inter partes litigantes)?

a.b. В соответствии с частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения Конституционного Суда являются окончательными и не подлежат обжалованию.

c.d. Согласно статье 6 названного Федерального конституционного закона решения Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

При этом признание оспариваемых положений нормативного акта или договора не соответствующими Конституции Российской Федерации, исходя из положений статьи 87 названного Федерального конституционного закона, является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов либо договоров, содержащих аналогичные положения. Такие положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Кроме того, согласно положениям названного Федерального конституционного закона решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях (часть третья статьи 79).

Так, в отношении непосредственных участников конституционного судопроизводства действуют положения статьи 100 названного Федерального конституционного закона, согласно которым в случае, если Конституционный Суд признал закон, примененный в конкретном деле, не соответствующим Конституции Российской Федерации, данное дело во всяком случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке.

Решения судов, основанные на актах, признанных Конституционным Судом не соответствующими Конституции, могут быть пересмотрены и в отношении дел лиц, не являвшихся непосредственными участниками конституционного судопроизводства. Для этого могут использоваться все предусмотренные отраслевым законодательством судебные процедуры. Пересмотр судебных решений в связи с признанием нормы неконституционной возможен, в частности, как в порядке судебного надзора, так и по вновь открывшимся обстоятельствам.

2. С момента опубликования решения в официальной газете / журнале правовой текст, признанный неконституционным:

a) отменяется;

b) его действие приостанавливается до тех пор, пока акт / текст, признанный неконституционным, не будет приведен в соответствие с положениями конституции;

c) его действие приостанавливается до тех пор, пока законодатель не преодолеет законную силу решения, вынесенного конституционным судом;

d) иные случаи?

Исходя из положений статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» нормативные положения, признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации, утрачивают силу с момента провозглашения соответствующего решения Конституционного Суда. Утрата юридической силы неконституционных положений не снимает с правотворческого органа, принявшего признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативные положения, обязанности по их устранению из действующей правовой системы в порядке и сроки, установленные названным Федеральным конституционным законом (статья 80). Способы устранения (принятие нового акта, внесение изменений в правовой акт, признание его утратившим силу) зависят от

особенностей признания нормативных положений неконституционными (полностью или в части). До принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция Российской Федерации.

В ситуации, когда немедленная утрата юридической силы нормативных положений может вызвать негативные последствия для баланса конституционных ценностей, Конституционный Суд вправе отсрочить исполнение своего решения и назначить конкретную дату утраты юридической силы признанных неконституционными нормативных положений, как это предусмотрено статьей 75 названного Федерального конституционного закона.

3. После того как конституционный суд вынес постановление о неконституционности, каким образом оно является обязательным для суда, обратившегося с запросом, и для других судов?

Как уже указывалось в пункте 1 раздела 3, в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» после вынесения Конституционным Судом соответствующего решения судебные органы не вправе применять признанные неконституционными нормативные положения, а решения, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.

4. Существует ли практика исполнения законодателем, в установленные сроки, конституционной обязанности по устранению неконституционных аспектов, которые могли быть установлены [конституционным судом] в результате последующего или предварительного контроля?

Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет последующий конституционный контроль (проверку конституционности принятых и официально опубликованных положений).

В случае признания Конституционным Судом нормативных положений неконституционными федеральный законодатель, как правило, в срок, установленный Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в статье 80), обеспечивает исполнение таких решений.

5. Что происходит, если законодатель не устранил неконституционные дефекты в срок, установленный конституцией? Приведите примеры.

Поскольку решение Конституционного Суда Российской Федерации действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами, то реализация на практике признанных неконституционными нормативных положений исключается даже в случае их неустранения законодателем.

Возможность привлечения за неисполнение решений Конституционного Суда к юридической ответственности Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» также предусмотрена: согласно статье 81 неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда влечет ответственность, установленную федеральным законом.

Уголовным кодексом Российской Федерации (статья 315) за неисполнение решений суда также установлены меры уголовной ответственности. Вместе с тем, на практике за неисполнение решений Конституционного Суда эти положения не применялись.

Механизм реализации мер юридической ответственности (речь в данном случае идет о конституционной ответственности) предусмотрен только для соответствующих органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации, вплоть до роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и отрешения от должности высшего

должностного лица субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации (в частности, положения статей 3.1., 29.1. и др. Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

6. Разрешается ли законодателю вновь принимать, посредством другого нормативного акта, то же законодательное решение вопроса, которое было признано неконституционным? Приведите также аргументы.

Юридическая сила решения Конституционного Суда о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием того же акта (с таким же положением), что прямо предусмотрено Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (часть вторая статьи 79).

7. Имеет ли конституционный суд возможность обязывать другие государственные органы исполнять его решения и / или устанавливать способ их исполнения в конкретном деле?

Конституционный Суд Российской Федерации не наделен полномочиями по непосредственному обеспечению исполнения его решений. Обязанность по исполнению решений Конституционного Суда прямо предусмотрена Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». В решениях Конституционного Суда о признании положений неконституционными лишь содержатся указания, со ссылкой на соответствующие статьи Федерального конституционного закона, о необходимости надлежащего в установленные сроки исполнения. Процессуальные механизмы реагирования на неисполнение решений со стороны Конституционного Суда не предусмотрены.

Конституционный Суд вправе установить порядок, сроки и особенности исполнения своего решения (часть первая статьи 75 названного Федерального конституционного закона). Вместе с тем, Конституционный Суд решает исключительно вопросы права и обязан воздерживаться от исследования фактических обстоятельств конкретных дел, когда это входит в компетенцию других судов и иных органов.