

ИССЛЕДОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

С.В. НАРУТТО*

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ СУДОВ ПО ВОПРОСАМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ¹

Ключевые слова. Разделение властей, публичная власть, судебная практика, бездействие органа власти, пробел в законодательстве, судебное воздействие на право

Принцип разделения властей в федеративном государстве затрагивает три аспекта: первый — распределение власти между законодательными, исполнительными и судебными органами; второй — разграничение предметов ведения и властных полномочий между федеральными органами и органами субъектов федерации; третий — разграничение компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления. В данной статье он анализируется в контексте судебных решений в первом (традиционном) аспекте, с точки зрения разграничения отдельных государственно-властных полномочий между органами, относящимися к отдельным «ветвям» власти.

Суд занимает особое место в системе разделения властей, поскольку должен выступать гарантом сложившегося их равновесия, арбитром между законодательной и исполнительной ветвями власти, призванным постоянно приспособлять возрастающую государственную структуру к конституционным требованиям, чтобы каждая из ветвей выполняла свою компетенцию и не вторгалась в чужую. В задачу суда входит не только рассмотрение конкретных дел, касающихся разделения властей, но и определение степени

© Нарутто С.В., 2012.

* Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права России Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина [svetanarutto@yandex.ru].

¹ Публикация подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Роль судебной практики в модернизации российского федерализма и местного самоуправления», проект № 12-03-00369.

вторжения одной ветви власти в другую и установление того, в какой мере это вмешательство препятствует совместной деятельности органов публичной власти.

Конечно, приоритетное место среди судов по выполнению этих задач принадлежит Конституционному Суду РФ, так как только он вправе проверять конституционность нормативных актов органов государственной власти непосредственно с точки зрения установленного Конституцией Российской Федерации разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 86 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 №1-ФКЗ (в послед. ред.) «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Вместе с тем и другие суды, осуществляя правосудие, связанное с проверкой законности правовых актов, обращаются к анализу реализации принципа разделения властей.

С самого начала своей деятельности Конституционный Суд РФ признал неконституционным Указ Президента РФ от 19 декабря 1991 г. «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» (о слиянии МВД и ФСБ), указав, что Президент вышел за пределы своих полномочий, ограничил конституционные полномочия Верховного Совета как органа законодательной власти. Суд указал, что «разделение и взаимное сдерживание служб государственной безопасности и внутренних дел призвано обеспечивать конституционный демократический строй и является одной из гарантий против узурпации власти. ... Указ Президента, ... объединяя функции охраны государственной и общественной безопасности, противоречит ряду законов Российской Федерации, содержание которых направлено на соблюдение в Российской Федерации конституционного принципа разделения властей, на охрану в конечном счете конституционных прав и свобод граждан, конституционного строя в целом»¹. В дальнейшей конституционной практике после принятия Конституции РФ 1993 г., по-новому определившей место Президента РФ в системе разделения властей, Конституционный Суд стал поддерживать модель «сильного Президента» — главы государства, определяющего основные направления его внутренней и внешней политики.

Среди первых решений Конституционного Суда РФ немало таких, где анализируются вопросы соблюдения принципа разделения властей (недопущение превышения своих полномочий законодательной и исполнительной властями, вторжения в компетенцию друг друга; обеспечение их равно-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 января 1992 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. № 1.

правления и взаимного контроля). Так, по жалобе А.Ф. Дунаева, чьи депутатские полномочия были досрочно прекращены в связи с назначением его Указом Президента РФ на должность министра внутренних дел РФ, Конституционный Суд подтвердил приверженность принципу разделения властей и констатировал соответствие Конституции данной практики¹.

В деле о проверке конституционности переноса отоваривания чеков на легковые автомобили со второго полугодия 1991 года на первое полугодие 1992 года, работникам, занятым на строительстве и эксплуатации объектов ряда регионов Российской Федерации, включая Байкало-Амурскую железнодорожную магистраль, Конституционный Суд, отмечая, что перенесение сроков, то есть отсрочка отоваривания целевых чеков, по существу представляет собой одностороннее изменение государством условий исполнения обязательств (мораторий), нарушающее права граждан, также аргументировал неконституционность актов Правительства РФ и нарушением принципа разделения властей и разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации². На принцип разделения властей Конституционный Суд ссылаясь, признавая право Верховного Совета РФ, являвшегося постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти Российской Федерации, на создание Верховным Советом специальных контрольных органов, не зависимых от исполнительной власти³.

В Постановлении от 2 апреля 1993 г. № 6-П Конституционный Суд, указав, что принцип разделения властей не предусматривает возможности издания совместных актов законодательной и исполнительной власти, признал неконституционным совместное Постановление Президента РФ и Председателя Верховного Совета РФ от 3 января 1992 г. № 7 «Об административно-территориальном делении города Москвы», поскольку он повторяет практику советского времени, когда принцип разделения властей отрица-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 26 февраля 1993 г. № 4-П по делу о проверке конституционности правоприменительной практики досрочного прекращения полномочий народного депутата Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 1.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июня 1992 г. № 7-П по делу о проверке конституционности Постановления Совета министров Российской Федерации от 17 июля 1991 года № 403 «О мерах по реализации Распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР и Председателя Совета министров РСФСР от 8 июля 1991 г. № 1554-1 «О дополнительных мерах по формированию государственных хлебных и других продовольственных ресурсов в 1991 году» и Постановление Правительства Российской Федерации от 24 января 1992 года № 43 «Об упорядочении торговли легковыми автомобилями по целевым чекам и целевым вкладам на территории Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. № 2—3.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 мая 1992 г. № 6-П по делу о проверке конституционности Закона РФ от 22 ноября 1991 года «О внесении изменений и дополнений в ст. 3 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. № 2—3.

ли и считали, что издание совместных постановлений нескольких органов придает этим актам больший авторитет¹.

Конституционный Суд указал, что само по себе право законодателя на участие в формировании исполнительного органа власти как один из элементов сдержек и противовесов, дающий ему возможность влиять на исполнительную власть, не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. При этом важное значение имеет конституционная формула его закрепления². В конституционном судопроизводстве была подтверждена конституционность обязанности исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью, вытекающая из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон. Однако при этом недопустимо неограниченное расширение полномочий представительного органа, в том числе в определении форм контроля, поскольку оно приводило бы к утрате самостоятельности исполнительного органа власти, что несовместимо с принципом разделения властей³.

Принципиальное значение имеет толкование Конституционным Судом принципа разделения властей в неразрывной связи с их взаимодействием, не допускающем противоборства, поскольку все ветви власти проистекают из одного источника — многонационального народа Российской Федерации, который является носителем воплощаемого органами власти суверенитета⁴.

Конституционный Суд РФ неоднократно подтверждал необходимость поддержания принципа разделения властей не только в деятельности федеральных органов государственной власти, но и органов власти субъектов РФ. Так, при проверке конституционности Устава (Основного Закона) Ал-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 1993 г. № 6-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы», совместного Постановления Президента Российской Федерации и Председателя Верховного Совета Российской Федерации от 3 января 1992 года «Об административно-территориальном делении города Москвы», Указа Президента Российской Федерации от 12 января 1992 года «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве», статьи 10 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года «О краевом, областном совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 2—3.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области // Сборник законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области // Сборник законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

⁴ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации // Сборник законодательства РФ. 1999. № 6. Ст. 866; Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации // Сборник законодательства РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

тайского края Суд сформулировал ряд правовых позиций: «Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно — их взаимодействие. Органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная, а полномочия одной власти по прекращению деятельности другой допустимы только при условии сбалансированности таких полномочий, обеспечиваемой на основе законодательных решений»; «... право вето и промульгация (подписание и обнародование) федеральных законов главой государства рассматривается как существенный элемент законотворческой процедуры, обеспечивающей разделение властей, как гарантию от возможных ошибок. Принятие и промульгация законов одним и тем же органом нарушили бы баланс властей в сфере законотворчества»; «обязанность главы администрации ежегодно представлять Законодательному Собранию доклад о своей деятельности и деятельности исполнительной государственной власти края не соответствует принципу разделения властей в той мере, в какой этим вводится общая подотчетность исполнительной власти по всем вопросам ее компетенции власти законодательной, с правом последней давать какие-либо указания или принимать решения, непосредственно влекущие ответственность должностных лиц исполнительной власти. В связи с этим не может рассматриваться как нарушающее принцип разделения властей представление докладов, посланий и других сообщений, имеющих информационный характер»¹.

Проверяя конституционность положения Федерального закона «О защите конкуренции», согласно которому антимонопольный орган выдает органам власти и иным субъектам обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, Конституционный Суд указал на отсутствие нарушения принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, опровергнув довод заявителя о том, что закон допускает сосредоточение в антимонопольном органе функций исполнительной и судебной власти. Правовое регулирование, отметил Суд, «направлено на защиту конкурентной среды, гражданских прав хозяйствующих субъектов, позволяет оперативно добиваться устранения нарушений антимонопольного законо-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1.

дательства, отвечает критерию определенности правовых норм и, устанавливая контрольные полномочия антимонопольных органов, реализуемые в рамках административных процедур, не наделяет их функциями органов судебной власти, не умаляет самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и не противоречит принципу осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную»¹.

В нескольких последних решениях Конституционного Суда РФ встречаются правовые позиции, связанные с реализацией принципа разделения властей в деятельности органов публичной власти и государственных служащих.

Например, в деле о проверке конституционности совмещения статуса государственного служащего с мандатом депутата представительного органа муниципального образования заявитель жалобы оспаривал нормоположение, не предусматривающее приостановление службы сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России, избранных депутатами представительного органа местного самоуправления и осуществляющих депутатские полномочия на непостоянной основе. Он полагал, что отсутствие соответствующего запрета противоречит принципу разделения властей. Конституционный Суд РФ сослался на ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающую, что государственному гражданскому служащему запрещается замещать должность государственной службы в случае избрания на выборную должность в органе местного самоуправления. Данный запрет действует независимо от того, на какой основе (постоянной или непостоянной) осуществляются полномочия выборного должностного лица муниципальной власти, и согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» означает несовместимость нахождения на государственной службе с избранием на муниципальную должность депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Следовательно, лицам рядового и начальствующего состава Государственной противопожарной службы МЧС России также запрещается совмещать статус государственного служащего с выборной должностью в органе местного самоуправления, включая должность депутата представительного органа муниципального образования, в том числе в случае, если соответствующая выборная муниципальная должность не предполагает ее замещения на постоянной и профессиональной основе, что

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2012 г. № 630-О по запросу Администрации Краснодарского края о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс».

соответствует сформулированной Конституционным Судом РФ в Постановлении от 29 мая 1998 года № 16-П¹ правовой позиции, по смыслу которой конституционные принципы разделения властей и самостоятельности местного самоуправления означают несовместимость государственной службы с мандатом депутата законодательного органа государственной власти или представительного органа муниципального образования².

Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ положения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования ими допускается увольнение с государственной гражданской службы одинокой матери, воспитывающей ребенка в возрасте до 14 лет, в связи с сокращением замещаемой должности по инициативе представителя нанимателя. В особом мнении судьи К.В. Арановского отмечается, что «излишне стабильная система гражданской службы способна обращаться в могущественную величину, собирая ресурсы власти и влияния, наращивая сплоченность, используя их себе во благо. Это, в свою очередь, способно вредить разделению властей и народовластию, если на базе службы вопреки конституционному запрету на присвоение власти складывается властвующее образование»³.

В судебной практике есть примеры защиты принципа разделения властей в судах общей юрисдикции. Например, Верховный Суд РФ, ориентируясь на данный принцип, подтвердил его незыблемость отнесением к исключительной компетенции Президента РФ помилования, поскольку оно «не связано с вопросами привлечения к ответственности и применения наказания, относящимся к ведению судебной власти»⁴.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П по делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 23, Ст. 2626.

² Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2011 г. № 1309-О-О по жалобе гражданина Попова Сергея Михайловича на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 Указа Президента Российской Федерации «Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, работников органов прокуратуры Российской Федерации и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 2.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2011 г. № 25-П по делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина В.Ю. Боровик // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7333.

⁴ Решение Верховного Суда РФ от 15 ноября 2010 г. № ГКПИ10-1196 // СПС «КонсультантПлюс».

В уставе одного из субъектов РФ содержалась норма, предусматривающая принятие совместных постановлений законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ и главой исполнительной власти этого субъекта. Суд признал это положение противоречащим законодательству, указав следующее. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 5—8) определяет компетенцию законодательного органа субъекта РФ и устанавливает круг вопросов, по которым законодательный орган может принимать законы, постановления. Статьи 21, 22 названного Закона, определяя полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, предусматривают возможность издания по установленному кругу вопросов указов (постановлений) и распоряжений. Ни Закон, ни Конституция Российской Федерации не предусматривают принятие совместных постановлений законодательными и исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В соответствии со ст. 23 Федерального закона взаимодействие ветвей власти допускается лишь в формах, установленных данным Законом и законом субъекта Российской Федерации, который не должен противоречить федеральному закону¹.

Суды общей юрисдикции, довольно часто отказывая гражданам в удовлетворении заявлений о признании недействующими нормативных правовых актов, аргументируют отказ необходимостью соблюдения принципа разделения властей.

Так, заявитель Б.А. оспаривая Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений, указал, что предписания Правил противоречат Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, общепризнанным принципам и нормам международного права, нарушают его права, поскольку не позволяют ему в ночное время в случае необходимости пройти к санитарным установкам, допускают изъятие вещей, не перечисленных в приложении к данным Правилам, не предусматривают вручение квитанции об уплате денег за отправление телеграммы и денежного перевода осужденному и не предоставляют возможности приложить к заявлению о

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2001 г. (по гражданским делам) (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 26 сентября 2001 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 12.

разрешении краткосрочного выезда судебную повестку о вызове в качестве истца, ответчика и представителя по гражданскому делу. Не соглашаясь с его доводами, суд указал, что решение вопроса о целесообразности внесения в нормативные правовые акты дополнений в предлагаемой заявителем редакции не отнесено к компетенции судов общей юрисдикции. В соответствии с принципом разделения властей, закрепленным в ст. 10 Конституции Российской Федерации, суды общей юрисдикции не вправе вмешиваться в нормотворческую деятельность органов государственной власти, возлагать на них обязанность по принятию соответствующих правовых актов, внесению в них изменений и дополнений¹.

В другом деле по заявлению Ч. о признании частично недействующими пункта 9.3 Правил дорожного движения РФ, утвержденных постановлением Совета министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090, и абзаца 30 раздела 1 приложения 2 к данным Правилам, Верховный Суд РФ отметил, что довод апелляционной жалобы о целесообразности внесения в Правила ряда дополнений в предлагаемой заявителем редакции не свидетельствует о незаконности обжалованного решения суда, вынесенного при правильном применении действующих в настоящее время норм материального и процессуального права. В соответствии с принципом разделения властей суды общей юрисдикции не вправе вмешиваться в компетенцию Правительства РФ и предписывать ему вносить дополнения в той или иной редакции в издаваемые им правовые акты².

Санкт-Петербургское региональное отделение политической партии «Справедливая Россия» оспаривала в суде Временный порядок голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума, утвержденный постановлением ЦИК России от 5 октября 2011 г. № 41/353-6. В обоснование требования о признании Временного порядка незаконным заявители ссылались на неурегулирование в нем порядка проверки соблюдения сотрудником почты обязанности принять письмо от отправителя, а также отсутствие критериев оценки представленных документов, подтверждающих причину обращения к процедуре голосования по почте. В судебном решении

¹ Определение Верховного Суда РФ от 31 мая 2012 г. № АПЛ12-280 об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 15 февраля 2012 г. № ГКПИ11-2257, которым отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующими пунктов 39, 42, 52, 55, 110 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утв. Приказом Минюста РФ от 3 ноября 2011 г. № 205, пункта 24 приложения № 1 к указанным Правилам // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Верховного Суда РФ от 9 июля 2009 г. № ГКПИ09-539 о прекращении производства по делу о признании частично недействующим пункта 2 Постановления Правительства РФ от 25 февраля 2009 г. № 169 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

отмечается, что эти требования заявителя свидетельствуют о том, что он фактически просит о внесении целесообразных, с его точки зрения, дополнений в оспариваемый нормативный правовой акт. Между тем внесение дополнений и уточнений в нормативный правовой акт не относится к компетенции Верховного Суда РФ и противоречит принципу разделения властей, закрепленному в Конституции Российской Федерации¹.

По заявлению Мешкова П.С. и Милетиной Е.К. об оспаривании (в части) ряда федеральных избирательных законов, норм УК и УПК, а также Закона РФ «О защите прав потребителей», Закона Воронежской области «Избирательный кодекс Воронежской области», Верховный Суд указал, что заявители просили суд вынести решение о необходимости переноса даты выборов, обязанности ЦИК России разработать новую форму бюллетеня для голосования, о ликвидации политической партии «Единая Россия», об оспаривании Указа Президента РФ от 29 августа 2011 г. № 1124 «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», направлении запроса в Конституционный Суд РФ, оспаривании действий депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Отказав в принятии заявления, суд отметил, что эти вопросы не относятся к его компетенции. «В соответствии со ст. 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Исходя из данного конституционного принципа разделения властей, суды общей юрисдикции не вправе вмешиваться в нормотворческую деятельность органов государственной власти Российской Федерации и предписывать им совершить определенные действия»².

В одном из дел заявитель просил признать недействующим пункт 56 Порядка выдачи листков нетрудоспособности, ссылаясь на то, что он противоречит ГК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, фактически парализовал работу медицинских учреждений, поскольку сотрудники медучреждений вынуждены

¹ Определение Верховного Суда РФ от 12 января 2012 г. № КАС11-772 об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 21 ноября 2011 г., которым было оставлено без удовлетворения заявление о признании недействующим Временного порядка голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, референдума субъекта РФ, местного референдума, утв. постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 5 октября 2011 г. № 41/353-6 // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Верховного Суда РФ от 13 декабря 2011 г. № ГКПИ11-2150 об отказе в принятии заявления об оспаривании в части федеральных законов от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ, от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ, ч. 4 ст. 448 УПК РФ, Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1, Указа Президента РФ от 29 августа 2011 г. № 1124, Избирательного кодекса Воронежской области, вынесении решения о переносе даты выборов, ликвидации политической партии, оспаривании действий (бездействия) политических партий, ЦИК России, депутатов ГД ФС РФ и членов СФ ФС РФ // СПС «КонсультантПлюс».

тратить время не на осмотр больных и их лечение, а на заполнение листов нетрудоспособности. Заявитель просил суд об обязанности Минздравсоцразвития России привести ранее изданные нормативные правовые акты в соответствие с вновь изданным приказом, дополнении бланка листка нетрудоспособности «новым полем», признании допустимыми исправления не более двух со стороны лечебного учреждения. В судебном решении по данному делу отмечается, что эти доводы не могут служить основанием для признания недействующими оспариваемых положений Порядка. «Исходя из конституционного принципа разделения властей суд не вправе в порядке гражданского судопроизводства обязать органы государственной власти осуществить нормативно-правовое регулирование»¹.

Верховный Суд РФ проверял законность решения Саратовского областного суда «Закон Саратовской области от 5 сентября 1996 г. “О Правительстве Саратовской области”», в п. 2 ст. 6 которого предусмотрен порядок назначения и освобождения на должность вице-губернатора — первого заместителя Председателя Правительства области, заместителей Председателя Правительства области и министра финансов области². Заявитель — губернатор Саратовской области обратился в суд с заявлением о признании недействующими положений данного Закона, противоречащих ст. 1 и 24 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 22 и 56 Трудового кодекса РФ. В обоснование заявленных требований указал, что норма областного закона возлагает на губернатора незаконную обязанность по предоставлению на согласование в областную Думу кандидатуры на соответствующую должность не позднее трех месяцев с момента открытия вакансии. Опираясь на правовые позиции Конституционного Суда РФ, неоднократно высказанные при рассмотрении вопросов, связанных с полномочиями законодательного органа субъекта федерации по формированию высшего исполнительного органа государственной власти, Верховный Суд РФ подчеркнул, что участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в утверждении или согласовании

¹ Определение Верховного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № КАС11-674 об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 12 октября 2011 г. № ГКПИ11-1586, которым было оставлено без удовлетворения заявление о признании недействующим пункта 56 Порядка выдачи листов нетрудоспособности, утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 29 июня 2011 № 624н // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Верховного Суда РФ от 21 сентября 2011 г. № 32-Г11-33 об оставлении без изменения решения Саратовского областного суда от 21 июня 2011 г., которым удовлетворено заявление о признании частично недействующим Закона Саратовской области от 5 сентября 1996 г. «О Правительстве Саратовской области» // СПС «КонсультантПлюс».

назначения его отдельных должностных лиц не может затрагивать прерогативу высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в конечном счете самостоятельно решать данный вопрос. У законодательного органа Саратовской области отсутствуют полномочия по возложению на высшее должностное лицо исполнительной власти области обязанности предоставить предложения кандидатур на вышеуказанные должности. А использование законодателем субъекта согласительных процедур, во всяком случае, не должно парализовать деятельность входящих в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации органов исполнительной власти субъекта РФ или лишать их самостоятельности при осуществлении принадлежащих им полномочий в конституционно-правовой системе разделения властей¹.

Заявление Чичулина Г.М. о признании недействующими отдельных нормоположений Новосибирской области, связанных с социальной поддержкой отдельных категорий граждан, обосновывалось тем, что он, как лицо, признанное пострадавшим от политических репрессий, по областному законодательству не имеет право на бесплатный проезд городским пассажирским транспортом. В судебном решении отмечается, что «в соответствии со ст. 253 ГПК РФ суд вправе только проверить, соответствует ли принятый нормативный правовой акт действующему законодательству или не соответствует. Согласно конституционному принципу разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную полномочия по принятию законов могут осуществлять только законодательные (представительные) органы. В связи с чем суд не вправе обязать Законодательное Собрание Новосибирской области внести изменения и дополнения в Закон «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих в Новосибирской области», о которых просит заявитель².

В деле о признании частично недействующим пункта 8 Положения о порядке замещения должностей научно-педагогических работников в высшем учебном заведении Российской Федерации, согласно которому, если не подано ни одного заявления или ни один из претендентов не получил более 50% голосов членов ученого совета (совета), конкурсный отбор признается

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2004 г. № 386-О по запросу губернатора Нижегородской области о проверке конституционности законов Нижегородской области «О внесении изменений в статью 28 Устава Нижегородской области» и «О внесении изменений в статью 8 Закона Нижегородской области «О Правительстве Нижегородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Верховного Суда РФ от 17 августа 2011 г. № 67-Г11-25 об оставлении без изменения решения Новосибирского областного суда от 16 июня 2011 г., которым оставлено без удовлетворения заявление о признании недействующими ст. 2 Закона Новосибирской области от 29 декабря 2004 г. № 253-ОЗ, постановлений губернатора Новосибирской области от 31 января 2005 г. № 32, от 13 декабря 2010 г. № 388 и от 13 декабря 2010 г. № 389 // СПС «КонсультантПлюс».

несостоявшимся, заявитель П. полагал, что данная норма в части, признающей конкурсный отбор несостоявшимся исключительно при условии, если не подано ни одного заявления, нарушает гарантированные законом права и свободы гражданина в случае, когда на участие в конкурсе подано менее двух заявлений. П. указал также, что применение оспоренной им нормы позволяет признавать конкурсный отбор состоявшимся даже в случае, если для участия в конкурсе подано единственное заявление. По мнению заявителя, отсутствие хотя бы второго претендента не позволяет выявить лучшую кандидатуру. На основании изложенного П. полагал, что в результате применения оспариваемой нормы он был уволен с работы как не избранный по конкурсу на должность научно-педагогического работника при наличии единственного претендента. Интересно, что в обоснование своих требований он ссылается на якобы имеющую место аналогию, сравнивая Положение с Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», предусматривающим проведение заседания конкурсной комиссии при наличии не менее двух кандидатов. По мнению заявителя, Указ регулирует сходные отношения и подлежит применению по аналогии. Возражая против доводов заявителя, суд указал: «Согласно статье 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения трех самостоятельных ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной) и суд не вправе принять либо изменить оспариваемый П. правовой акт в предлагаемой им редакции. Также суд не вправе в порядке гражданского судопроизводства обязать органы государственной власти осуществить нормативно-правовое регулирование в пределах их компетенции»¹.

Еще в одном деле суд отметил: «Исходя из данного конституционного принципа разделения властей суды не вправе вмешиваться в реализуемую в рамках компетенции нормотворческую деятельность органов государственной власти и решать вопрос о целесообразности принятия тех или иных нормативных правовых актов. Поэтому несостоятелен довод заявителя о том, что суд должен был своим решением дать определение понятию «оптовая торговля ломом черных металлов» и обязать Правительство Российской Федерации исключить этот вид деятельности из состава лицензируемых ви-

¹ Определение Верховного Суда РФ от 12 января 2012 г. № КАС11-768 об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 7 ноября 2011 г. № ГКПИ11-1469, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 8 Положения о порядке замещения должностей научно-педагогических работников в высшем учебном заведении Российской Федерации, утв. Приказом Минобразования РФ от 26 ноября 2002 г. № 4114 // СПС «КонсультантПлюс».

дов деятельности, либо включить, указав об этом конкретно»¹. И в другом деле суд обратился к принципу разделения властей: «Что касается указания в жалобе на отсутствие в Руководстве данных о порядке возмещения военнослужащему расходов по проезду в случае утраты им отпускного билета либо отсутствию в нем отметок о нахождении в пункте отпуска, то суды, в соответствии с принципом разделения властей, закрепленным в статье 10 Конституции Российской Федерации, не вправе вмешиваться в полномочия Министерства обороны РФ, являющегося федеральным органом исполнительной власти, и предписывать ему совершать те или иные действия, принимать какие-либо решения»².

И в отношении органов местного самоуправления в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года, утвержденном Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 7 и 14 июня 2006 г. отмечается, что суд также не вправе обязать орган местного самоуправления принять или дополнить какой-либо нормативный правовой акт, поскольку это является исключительной компетенцией органа местного самоуправления³.

Приведем еще один пример из практики Верховного Суда РФ, связанной с вопросом о бездействии Конституционного Суда РФ. Заявитель З. просил признать незаконным непринятие Конституционным Судом РФ нормативного акта — Положения о Секретариате Конституционного Суда РФ, а также обязать его принять и опубликовать данное Положение и Регламент Конституционного Суда Российской Федерации. В судебном решении указано, что данные требования, по существу, сводятся к принуждению к изданию указанного Положения, что относится к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ. «Исходя из конституционного принципа разделения властей, суды общей юрисдикции не вправе вмешиваться в нормотворческую деятельность соответствующих органов, определять содержание издаваемых ими актов»⁴.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 2 февраля 2010 г. № КАС09-673 об оставлении без изменения Решения Верховного Суда РФ от 13 октября 2009 г., которым было отказано в удовлетворении требования о признании недействующими пунктов 1 и 2 Положения о лицензировании заготовки, переработки и реализации лома черных металлов, утв. Постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 766 // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Верховного Суда РФ от 3 декабря 2009 г. № КАС09-569 об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 3 сентября 2009 г., которым отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 85 Руководства по оформлению, использованию, хранению и обращению с воинскими перевозочными документами в Вооруженных Силах РФ, утвержденно-го Приказом министра обороны РФ от 6 июня 2001 г. № 200 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 9.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 18 ноября 2001 г. № КАС01-376. В принятии жалобы на бездействие КС РФ, выразившееся в непринятии нормативного акта — Положения о Секретариате Конституционного Суда РФ, чем не исполнил требование ст. 111 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», отказано правомерно, так как жалоба не подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства (п. 1 ст. 129 ГПК РСФСР) // СПС «КонсультантПлюс».

Несмотря на сложившуюся очевидную практику отказа заявителям со ссылкой на принцип разделения властей, все-таки можно встретить и прямо противоположные судебные решения.

Например, Верховный Суд РФ усомнился в правильности решения суда первой инстанции, который, ссылаясь на принцип разделения властей, пришел к выводу о том, что он не вправе вмешиваться в компетенцию органа местного самоуправления и разрешать в судебном порядке вопрос о понуждении данного органа к исполнению его полномочий. Верховный Суд РФ указал на необходимость «решения вопроса принятия заявления о признании незаконным бездействия главы сельского поселения к производству суда, так как прокурором обжалуется неисполнение органом местного самоуправления возложенной на него обязанности по подготовке к принятию соответствующих актов; заявление подано прокурором в рамках предоставленных ему полномочий в целях предупреждения нарушения прав граждан и не может расцениваться как вмешательство в исключительную компетенцию указанного органа». Федеральное законодательство уполномочивает орган местного самоуправления на определенное действие. «Неисполнение органом местного самоуправления возложенных законом на него обязанностей может создать угрозу нарушения прав неопределенного круга лиц»¹.

В следующем деле Верховный Суд РФ не согласился с отказом суда первой инстанции в принятии жалобы на бездействие Правительства РФ, которое выразилось в непринятии определенных нормативных актов. При этом суд мотивировал отказ конституционным принципом разделения властей, в соответствии с которым «разрешение таких вопросов не входит в компетенцию судов общей юрисдикции». Заявитель обжаловал бездействие Правительства РФ, выразившееся в неисполнении федеральных законов, которыми Правительству установлены сроки для принятия соответствующих нормативных актов, а также предписано совершить определенные действия².

Небезынтересно в связи с этой ситуацией обратиться к судебному решению Ноябрьского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 января 2007 г. о признании незаконным бездействия администрации города, выразившегося в уклонении предоставления бюджетных средств для финансирования контрольного органа города. Уставом муниципального образования, принятым представительным органом, было предусмотрено создание контрольного органа. Суд признал, что оспоренное гражданином бездействие, связанное с неформированием счетной палаты, нарушает его субъективные права, выраженные в публичном интересе как жителя г. Ноябрьска³.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 2 декабря 2009 г. № 75-Впр09-6 // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Верховного Суда РФ от 13 августа 2002 г. № КА02-407.

³ <http://ngcourt.nojabrsk.ru>.

Представляется, что население имеет право не только на требование действий органов власти по созданию какого-либо предусмотренного нормативным актом органа, но и на своевременное урегулирование статуса соответствующих органов власти. Так, граждане тех субъектов Российской Федерации, конституциями (уставами) которых предусмотрено создание конституционной юстиции, вправе потребовать создания таких судов, принятия законов о них¹.

Анализируя практику рассмотрения судами дел об оспаривании бездействия органов власти, Пленум Верховного Суда РФ определил бездействие как неисполнение органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом, государственным или муниципальным служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами)². Из этого определения не вытекает, что бездействием не может считаться игнорирование органом власти или должностным лицом предусмотренного законом (а не только инструкциями и т.п.) полномочия по принятию соответствующего нормативного правового акта.

Указание в судебном решении на необходимость урегулирования общественных отношений не означает, что суд сам примет акт, подменяя тот или иной правотворческий орган. Суд лишь дает оценку правовой ситуации, квалифицирует незаконность бездействия органа власти, выразившегося в непринятии акта, которое повлекло нарушение прав граждан. Судебное решение, в котором формулируется обязанность органа власти принять акт, необходимый для реализации прав и законных интересов граждан и иных субъектов общественных отношений, не является нормотворчеством. Оно представляет собой основание для принятия акта, т.е. юридический факт, вызывающий определенные последствия — необходимость правотворческого органа своевременно подготовить проект соответствующего акта и начать процедуру его принятия.

В последнее время весьма активно высказываются сторонники доктрины судебного правотворчества о том, что «судейское правотворчество не противоречит ни природе судебного решения, ни принципу разделения вла-

¹ См. об этом: *Нарутто С.В.* Оспаривание муниципальных нормативных правовых актов в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации: теория и практика // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 6.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 (в ред. от 9 февраля 2012 г.) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих // Российская газета. 2009. 18 февраля.

стей»¹, и выступает как «правоприменительное правотворчество»². Справедливости ради отметим, что есть и противники судебного правотворчества, высказывающиеся, что Россия «удивительно великодушно позволяет судьям заполнять пробелы в законе посредством аналогии закона и права, хотя это заполнение заходит гораздо дальше, чем толкование и затрагивает более деликатные проблемы разграничения компетенции законодательной и судебной властей»³. М.Н. Марченко справедливо ассоциирует подобные рассуждения с ранее высказанным в отечественной юридической литературе мнением о том, что «судейское правотворчество ad hoc весьма опасный и по сути своей антиправовой симбиоз законодателя и судьи в одном лице»⁴. В современной правовой жизни роль суда коренным образом изменилась, расширилось поле его деятельности, обусловленное как интенсификацией правотворчества, так и увеличением количества дел, относящихся к предмету судебного производства. И это закономерный процесс, связанный с формированием в России правового государства, ее вхождением в мировое цивилизованное правовое сообщество.

Признание судом незаконности бездействия по существу следует рассматривать как подтвержденную судом обязанность органа власти принять нормативный акт. Это рассматривается не как «механизм судебного правотворчества», а как «механизм судебного воздействия на право»⁵, как один из способов воздействия суда на правовую систему без непосредственного формирования судом норм права, которое не относится к непосредственной и основной судебной функции.

Как правило, Конституционному Суду РФ неподведомственны жалобы граждан, в которых ставится вопрос о нарушении конституционных прав и свобод в связи с пробелом в действующем законодательстве, поскольку Конституционный Суд не вправе подменять законодателя, восполняя пробел в правовом регулировании. Конституционный Суд неоднократно, отказывая гражданам в рассмотрении их жалоб, указывал, что ему «неподведомственно восполнение имеющихся, по мнению заявителя, пробелов в правовом регулировании и уточнение тех или иных формулировок и понятий, со-

¹ Лазовская С.В. Правовой прецедент: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 9.

² См.: Бурков А.Л. Акты судебного нормоконтроля как источник административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 17.

³ Книпер Р. Толкование, аналогия и развитие права: проблемы разграничения судебной и законодательной власти // Государство и право. 2003. № 8. С. 9.

⁴ См.: Нерсесянц В.С. Суд не законодательствует и управляет, а применяет право (О правоприменительной природе судебных актов) // Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 39. Цит. по: Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судейское право. М., 2011. С. 416.

⁵ См. об этом: Марченко М.Н. Указ. соч. С. 419.

державшихся в правовых нормах»¹. В деле В.А.Соловьева, который просил Конституционный Суд признать неконституционными положения Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», не предусматривающие назначение пенсии за выслугу лет гражданам, проработавшим в течение определенного времени в аппаратах органов государственной власти и управления Союза ССР и РСФСР и уволенным из них, Конституционный Суд установил, что фактически заявитель ставит вопрос о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее пенсионное законодательство, с тем чтобы признать право граждан, проработавших в органах государственной власти и управления СССР, на получение пенсии на условиях, предусмотренных Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». Между тем разрешение этого вопроса является прерогативой законодателя и не относится к полномочиям Конституционного Суда².

Довольно часто Конституционный Суд РФ признает жалобы неподведомственными, поскольку заявители фактически просят его создать новые нормы права, т.е. осуществить полномочие законодателя. Так, Конституционный Суд, отказав А.В. Чернову, пояснил, что признание возможности голосования на выборах посредством заполнения графы «против всех» в избирательном бюллетене относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя и, следовательно, решение вопроса о внесении в законодательство или исключении из него нормы о форме голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) является прерогативой законодателя и к компетенции Конституционного Суда не относится³.

Вместе с тем в некоторых случаях Конституционному Суду все же могут быть подведомственны жалобы на пробелы закона, когда это влечет нарушение конституционных прав и свобод граждан в результате неконституционной практики правоприменения. В частности, в жалобе гражданки Л.Ф. Абрамовой, оспаривавшей Закон РФ «О психиатрической помощи и гарантиях

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2006 г. № 321-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шведа Станислава Ивановича на нарушение его конституционных прав рядом статей Гражданского процессуального кодекса РСФСР, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», а также пробелами процессуального законодательства // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2004 г. № 57-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Соловьева Виктора Яковлевича на нарушение его конституционных прав положениями Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Определение Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2007 г. № 279-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чернова Александра Викторовича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 73 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

прав граждан при ее оказании», неконституционность была усмотрена в том, что закон не раскрывает смысла понятий «психиатрическое освидетельствование», «общественная опасность», «врачебная тайна», «невменяемость»; практически все статьи закона страдают неточностью формулировок; в нем не содержится норм, определяющих методику проведения обследования граждан на предмет определения их психического состояния, срок, в течение которого к гражданину могут применяться принудительные меры медицинского характера, и т.д. Жалоба была признана недопустимой, но по причине того, что в отношении заявительницы закон не был применен. Однако Конституционный Суд отметил, что «неясность формулировок, понятий, терминологии, а также пробельность Закона РФ «Об оказании психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», на которые указывается в жалобе, могут являться основанием проверки конституционности закона по жалобе гражданина лишь при условии, что приводит в процессе правоприменения к такому толкованию норм, которое нарушает или может нарушить конкретные конституционные права»¹. Просьба же заявительницы об оценке Конституционным Судом правильности медицинского диагноза на основе судебной экспертизы различных методик выявления заболеваний, была отклонена, поскольку это относится к компетенции судов общей юрисдикции.

Конституционный Суд указал, что дефекты закона, в т.ч. пробелы могут приводить в процессе правоприменения к нарушениям конституционных прав и свобод, поэтому может быть признана неконституционной практика применения такого закона². Небезынтересно в этой связи положение Правил конституционного толкования штата Нью-Йорк, устанавливающее, что в случае неясности формулировок либо их сомнительности, действует презумпция возможности нарушения принципов правосудия и свободы³.

Думается, что незаконным может быть признан судом пробел в законе субъекта РФ, подзаконном акте. Неясная норма (пробельная, абстрактная) не дает полного представления о правах и обязанностях граждан, полномочиях органов власти, приводит к спорам и ошибкам, административному произволу. Особое значение четкость формулировки имеет в нормах, регулирующих вопросы ответственности граждан. Конституционный Суд неоднократно оценивал как неконституционную ситуацию с неточностью, неяс-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 1995 г. № 116-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Абрамовой Людмилы Федоровны как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1708.

³ Тихомиров Ю.А. Публичное право М., 1995. С. 251.

ностью и неопределенностью закона, отмечая, что они «порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения его норм — в противоречие конституционным принципам, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; в противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан¹. Такое решение, по сути, констатирует бездействие законодателя и влечет обязанность активных действий по урегулированию отношений.

Еще раз подчеркнем, что неурегулированность определенного круга общественных отношений может создавать препятствия для осуществления гражданами прав и свобод. Хотя Конституция Российской Федерации и закрепляет непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина, означающее, что при отсутствии соответствующих законов все органы власти и должностные лица должны руководствоваться непосредственно Конституцией РФ (ст. 18, ч. 1 ст. 15), обращения граждан в Конституционный Суд свидетельствуют о нарушениях их основных прав и свобод пробелами действующего законодательства. Так, из 100 000 обращений граждан в Конституционный Суд РФ, поданных в период 1995—2003 годов, около 40 % из них касались пробелов в нормативно-правовом регулировании по вопросам организации судебной власти, гражданского права и процесса, уголовного права и процесса². К сожалению, приходится констатировать, что многие указания Конституционного Суда на неурегулированность тех или иных вопросов в сфере прав человека длительное время игнорируются законодателем. В частности, Федеральным Собранием РФ только в 2011 году были исполнены предписания, содержащиеся в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П: «Федеральному Собранию надлежит принять федеральный конституционный закон, в котором закреплялись бы полномочия Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению дел об оспаривании таких нормативных правовых актов Правительства РФ, про-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 30. Ст. 3988; от 27 мая 2003 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Н. Белецкого, Г.А. Никовой, Р.В. Рукавишника, В.Л. Соколовского и Н.И. Таланова // Собрание законодательства РФ. 2003. № 24. Ст. 2431; от 27 мая 2008 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А. Асламзян // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2892.

² См. об этом: *Митюков М.А.* Исполнение актов Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Российская юстиция. 2001. № 6.

верка которых не относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, а также привести правовое регулирование, обеспечивающее проверку законности нормативных правовых актов судами общей юрисдикции, в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и правовыми позициями Конституционного Суда РФ, выраженными в том числе в настоящем Постановлении»¹.

Конституционный Суд РФ довольно часто указывал законодателю на необходимость восполнения пробелов в правовом регулировании. В частности, при проверке по жалобам граждан конституционности п. 2 ст. 1070 ГК РФ Суд признал соответствующим Конституции РФ положение о том, что вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу, поскольку на основании этого положения подлежит возмещению государством вред, причиненный при осуществлении правосудия посредством гражданского судопроизводства в результате принятия незаконных судебных актов, разрешающих спор по существу. Одновременно Конституционный Суд указал, что данное положение в его конституционно-правовом смысле, выявленном в решении по этому делу, и во взаимосвязи со статьями 6 и 41 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, не может служить основанием для отказа в возмещении государством вреда, причиненного при осуществлении гражданского судопроизводства в иных случаях (а именно когда спор не разрешается по существу) в результате незаконных действий (или бездействия) судьи, в том числе при нарушении разумных сроков судебного разбирательства, — если вина судьи установлена не приговором суда, а иным соответствующим судебным решением. Наряду с этим Конституционный Суд постановил, что Федеральному Собранию надлежит в законодательном порядке урегулировать основания и порядок возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) суда (судьи), а также определить подведомственность и подсудность дел применительно к случаям, когда спор не разрешается по существу, руководствуясь при этом Конституцией РФ и с учетом данного Постановления Конституционного Суда РФ².

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

² Определение Конституционного Суда РФ от 21 октября 2008 г. № 999-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Селякова Георгия Валентиновича на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации // Документ официально не опубликован.

В 1998 году, проверяя норму УПК РСФСР, на основании которой приговор Верховного Суда РФ не подлежал обжалованию в кассационном порядке, Конституционный Суд установил, что порядок пересмотра приговоров Верховного Суда РФ по жалобам осужденных законом не урегулирован. В связи с этим Федеральному Собранию надлежит внести в уголовно-процессуальное законодательство изменения, обеспечивающие каждому осужденному реализацию предусмотренного ч. 3 ст. 50 Конституции права на пересмотр приговора вышестоящим судом ¹.

Проверяя в 2007 году ряд статей ГПК РФ, Конституционный Суд указал, что федеральному законодателю при реформировании надзорного производства, включая процедуры инициирования надзорного пересмотра судебных постановлений в Президиуме Верховного Суда РФ, надлежит — исходя из целей обеспечения единообразного применения закона и руководствуясь Конституцией и данным Постановлением — конкретизировать порядок осуществления правомочия, предусмотренного статьей 389 ГПК РФ о пересмотре судебных постановлений в порядке надзора по представлению Председателя Верховного Суда РФ или его заместителя. Данное предписание учтено федеральным законодателем в Федеральном законе от 4 декабря 2007 года № 330-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», которым статья 389 ГПК Российской Федерации изложена в новой редакции ².

При проверке конституционности Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» Конституционный Суд предписал федеральному законодателю определить порядок возмещения из федерального бюджета Пенсионному фонду Российской Федерации соответствующих затрат (при том что федеральный законодатель вправе установить и новые условия пенсионного обеспечения работников летно-испытательного состава, в том числе в рамках профессиональной пенсионной системы) и обеспечить введение необходимого правового регулирования в срок не позднее 1 июля 2007 года ³.

В случае выявления недостаточности правового регулирования Конституционный Суд не всегда прямо предписывает законодателю тот или иной

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля 1998 г. № 21-П по делу о проверке конституционности части пятой статьи 325 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Шаглия // Собрание законодательства РФ. 1998. № 28. Ст. 3394.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан // Собрание законодательства РФ. 2007. №7. Ст. 932.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 563-О по жалобам граждан Барсукова Бориса Юрьевича, Богдана Сергея Леонидовича и других на нарушение их конституционных прав положениями пункта 3 статьи 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

способ устранения пробела, и лишь констатирует необходимость восполнения пробела по усмотрению законодателя. И в этом сложно усмотреть нарушение принципа разделения властей, вторжение суда в компетенцию законодателя.

Заслуживает внимания позиция Конституционного Суда РФ относительно полномочий иных судов в случае отсутствия необходимого регулирования: «разрешение вопроса о том, какой именно закон подлежит применению в конкретном деле в случаях возможной коллизии законов и (или) обнаружения пробелов в правовом регулировании, осуществляется судом общей юрисдикции или арбитражным судом, рассматривающим данное дело»¹.

Необходимо учитывать, что правотворческий орган, в частности коллегияльный представительный орган, лишь по истечении определенного, иногда весьма длительного периода времени, вносит соответствующие, рекомендованные судом изменения в нормативный правовой акт². Так, при внесении Правительством РФ проекта закона во исполнение решения Конституционного Суда не означает его скорейшего принятия, поскольку регламентировать Госдуму сроком принятия закона практически невозможно. Она лишь обязана рассмотреть законопроект во внеочередном порядке. В июле 2007 года председатель Конституционного Суда РФ направлял в Государственную Думу обращение в связи с неисполнением 25 решений Суда, включая решение по надзору в гражданском процессе³. Да и Правительство нередко нарушает трехмесячный срок внесения проекта закона в Государственную Думу при признании неконституционным федерального закона.

В Государственную Думу внесен законопроект «О внесении изменения в статью 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Как отмечается в пояснительной записке к документу, мониторинг реализации постановлений Конституционного Суда РФ свидетельствует о том, что законоположение, обязывающее Правительство РФ не позднее трех месяцев после опубликования решения о признании неконституционным нормативно-правового акта или его части вносить в Госдуму проект нового федерального конституционного закона, федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законо-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2007 г. № 288-О-П об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Омска на нарушение конституционных прав местного самоуправления положениями пункта 20 статьи 2, части 3 статьи 4 Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», частей 1 и 2 статьи 6 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: *Чепурнова Н.* Решение Конституционного Суда РФ как образец юридической гармонии // Российская юстиция. 2001. № 10. С. 28–31.

³ <http://www.ksrf.ru/press/smi/msg.asp?id=655>

проект о внесении изменений или дополнений в закон, часто выполняются несвоевременно. Согласно докладу министра юстиции России «О состоянии и перспективах нормативного правового регулирования в Российской Федерации» Конституционный Суд РФ принял с 1992 года 121 решение о признании не соответствующими Конституции РФ нормативных актов, но по состоянию на 8 июня 2012 года только по 70 из них были подготовлены и внесены в Госдуму законопроекты. Такое положение объясняется сложностью подготовки таких законопроектов, длительностью согласования их с заинтересованными органами, а также недостаточностью срока в три месяца. В связи с этим и подготовлены изменения, предусматривающие, что после опубликования решения Конституционного Суда РФ в срок не более шести месяцев (вместо нынешних трех) проект нового закона или законопроекта о внесении изменений вносится Правительством в Госдуму. Кроме того, предлагается дополнить указанную статью положением об участии в этой работе не только Правительства, но и Президента РФ, членов Совета Федерации, депутатов Госдумы, законодательных (представительных) органов субъектов РФ, а также Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам их ведения. На наш взгляд, это разумное предложение, направленное на повышение интенсивности участия в законодательном процессе всех субъектов права законодательной инициативы в соответствии с решениями Конституционного Суда РФ. Кроме того, здесь ярко просматривается разделение властей при их конструктивном сотрудничестве и взаимодействии¹.

Однако необходимо отметить, что в законодательстве не определен механизм ответственности Правительства РФ за несвоевременное внесение соответствующего законопроекта в Государственную Думу, а также иных органов за бездействие, выражающееся в непринятии необходимого нормативного акта. К.Б. Власова справедливо отмечает, что «в практике деятельности субъектов публичной власти имеют место не только факты принятия незаконных актов, но и факты непринятия актов, при том что их принятие предусмотрено законодательством. Но как в теории, так и в практике не существует методов принуждения тех или иных субъектов к принятию необходимых нормативно-правовых актов, а также не закреплена возможность привлечения к ответственности в случае непринятия таких актов»².

Пожалуй, единственным исключением является предусмотренный ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» роспуск представительного органа муниципального образования в случае бездействия, но оно обязательно долж-

¹ <http://www.garant.ru/news/403750/>

² *Власова К.Б.* Споры о компетенции между органами публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 47–54.

но быть связано с непроведением в течение трех месяцев подряд правомочного заседания¹.

Небезынтересно в контексте рассматриваемой проблемы дело «Юрий Лобанов (Yuriy Lobanov) против Российской Федерации, рассмотренное Европейским судом по правам человека 2 декабря 2010 года². Российские суды отказывали заявителю в обязывании Минфина России перевести облигации займа 1982 г. в долговые обязательства Российской Федерации по мотивам неурегулирования порядка начисления доходов на целевые долговые обязательства Российской Федерации и порядка их обслуживания. В решении Верховного Суда определено: «В силу действия конституционного принципа разделения властей суд в порядке гражданского судопроизводства не может требовать от Правительства Российской Федерации принятия правового акта, если законом прямо не предусмотрена обязанность принятия соответствующего акта; жалоба не может быть принята судом к рассмотрению». Европейский суд по правам человека постановил, что имело место нарушение ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и указал, что российские власти, из года в год уклоняясь от принятия законодательства о порядке осуществления права заявителя на погашение облигаций займа 1982 г., поставило его в положение неопределенности, которое не было совместимо с обязательством обеспечивать уважение собственности, гарантированного Конвенцией.

Подводя итог анализа судебных правовых позиций по вопросам реализации принципа разделения властей, подчеркнем, что главная цель данного принципа — обезопасить общество и отдельных граждан от бездарного или тиранического использования власти различными органами власти. Как верно отмечает Л.В. Лазарев, на отлаживание механизма равновесия различных ветвей власти влияют политические и иные факторы объективного и субъективного характера, и они могут как способствовать, так и препятствовать эффективному осуществлению судом своих функций в механизме разделения и взаимодействия властей³. Поэтому необходимо четкое законодательное определение компетенции всех органов власти и оптимальное разграничение полномочий между судами разной юрисдикции.

Материал получен редакцией 21 июля 2012 года.

¹ Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29 июня 2012 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Постановление Европейского суда по правам человека от 2 декабря 2010 г. «Юрий Лобанов (Yuriy Lobanov) против Российской Федерации» (жалоба № 15578/03) по делу заявителем, являющимся держателем облигаций государственного внутреннего выигрышного займа 1982 года, обжалуется неисполнение государством своих обязательств. По делу допущено нарушение требований статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2011. № 10.

³ Правовые позиции Конституционного Суда России. 2-е изд., доп. М.: Формула права, 2008. С. 34.