

ТРАНСФОРМАЦИЯ НОРМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ПОД ВЛИЯНИЕМ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Аннотация. В статье анализируется влияние практики Конституционного Суда РФ на процесс принятия, понимание и применение норм конституционного права РФ. Особое внимание уделяется воздействию органа конституционного контроля на законодателя. Анализируются соответствующие примеры из практики Конституционного Суда РФ. Сделан вывод о том, что в правоприменительной практике нормы конституционного права трансформируются, т.е. происходит изменение их существенных свойств.

Выделен ряд аспектов воздействия Конституционного Суда РФ на нормы конституционного права. Во-первых, в его решениях содержится прямое указание, установка на необходимость принятия тех или иных конституционно-правовых норм законодателем. Во-вторых, в ряде своих решений он фактически создает новые нормы при том, что не является правотворческим органом. В-третьих, в решениях Конституционного Суда РФ устанавливается порядок действия норм (во времени, в пространстве и по кругу лиц). В-четвертых, Конституционный Суд РФ в своих решениях устанавливает соотношение норм права между собой.

Ключевые слова: юриспруденция, право, нормы, конституция, Конституционный Суд РФ, толкование, правовые позиции, правовое регулирование, конституционный контроль, правоприменение, законодатель.

Начальным, исходным звеном правового регулирования являются нормы права¹. Правовое регулирование предполагает реализацию норм права в правоотношениях. С.С. Алексеев пишет: «... при нормативном способе обеспечивается максимально экономичная, удобная и целесообразная система регулирования общественных отношений. Государственным органам уже не нужно каждый раз регулировать одни и те же случаи в индивидуальном порядке, а участникам общественных отношений обращаться за таким урегулированием. Конечно, там, где это необходимо, нормы права оставляют возможность (а нередко и предусматривают необходимость, обязанность) индивидуально-определенной регламентации. Но последняя осу-

ществляется на основе юридических норм, она не касается типических, повторяющихся отношений и, следовательно, носит дополнительный характер»². С таким утверждением трудно не согласиться. Принимая ту или иную норму конституционного права, правотворческий орган вкладывает в нее определенный смысл, устанавливает ее место в системе законодательства, просчитывает возможности ее реализации. Вместе с тем нормы права регулируют типичные, повторяющиеся общественные отношения, имеют общий характер и не могут учесть «всех вариантов развития событий». Особенно это актуально в условиях многообразных и усложнившихся социальных связей. На практике выявляются пробелы в правовом регулировании, встает проблема понимания смысла нормы, ее применения к

¹ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1966. С. 106.

² Алексеев С.С. Указ. соч. С. 111.

© Таева Наталья Евгеньевна

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [tayeva@mail.ru]

Московская область, г. Пушкино, Московский проспект, д. 57 корп. 2.

конкретным отношениям, возникает вопрос о действии нормы во времени и по кругу лиц, о ее соотношении с другими нормами.

В результате в правоприменительной практике зачастую нормы трансформируются, т.е. происходит изменение их существенных свойств по сравнению с изначально заложенным законодателем. Наибольшее воздействие на нормы конституционного права оказывает деятельность Конституционного Суда РФ. Выделим несколько аспектов воздействия органа конституционного контроля на нормы конституционного права.

В решениях Конституционного Суда РФ содержится прямое указание, установка на необходимость принятия тех или иных конституционно-правовых норм законодателем. Как правило, принятие таких решений связано с выявлением пробелов в конституционно-правовом регулировании и необходимостью их восполнения законодателем. Наиболее известным примером является решение, из которого следует, что внесение поправок в Конституцию РФ должно осуществляться специальным законом РФ о поправках к Конституции РФ³. Следует отметить, что это дело часто приводится также как пример создания Конституционным Судом РФ новых норм права. В деле о толковании статей, касающихся досрочного прекращения полномочий Президента РФ по состоянию здоровья, Суд говорит о том, что должен быть создан юридический механизм прекращения полномочий Президента РФ по данному основанию. Другими словами, выявляет пробел, который должен быть устранен законодателем⁴. В одном из своих постановлений Суд указывает, что передача депутатом своего голоса другому депутату должна быть урегулирована в Регламенте палаты, что и было впоследствии сделано — в Регламент внесена соответствующая норма⁵.

Вместе с тем далеко не всегда рекомендации Конституционного Суда РФ исполняются

законодателем. Так, механизм прекращения полномочий Президента РФ по состоянию здоровья пока не закреплен нормативно, видимо, в силу того, что отпала его актуальность.

На практике также не раз возникали ситуации, когда сразу вслед за принятием новых норм конституционного права (внесение изменений и дополнений в законы, принятие новых законов) поступали обращения в Конституционный Суд РФ. Например, известные дела о запрете проводить референдум в период избирательной кампании; проводить референдум по вопросам, связанным с досрочным прекращением полномочий органов власти. В своих решениях по данным делам Конституционный Суд РФ, признавая спорные нормы соответствующими Конституции РФ, зачастую «оправдывает» действия законодателя.

В некоторых случаях под влиянием правовых позиций Конституционного Суда РФ вносятся изменения в законодательство, даже когда в них не содержится прямого на то указания. Так произошло с Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации». В постановлении от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что запрет вынесения на референдум вопросов о принятии и об изменении федерального бюджета обусловлен особой юридической природой закона о бюджете, поскольку его принятие — исключительная прерогатива Федерального Собрания РФ. Об особой значимости федерального бюджета, по мнению Конституционного Суда РФ, свидетельствует также возложение на Правительство РФ обязанностей обеспечивать исполнение федерального бюджета и представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета (что в отношении каких-либо других федеральных законов Конституцией РФ не предусмотрено), а на Счетную палату — обязанность осуществлять контроль за исполнением федерального бюджета. Основываясь на данной правовой позиции органа конституционного контроля, законодатель в 2008 г. внес изменение в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», установив запрет на вынесение на общероссийский референдум вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти (п. 10 ч. 5

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3118.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3989.

ст. 6)⁶. Таким образом, не всегда влияние Конституционного Суда РФ на нормы конституционного права имеет положительный эффект. Так, относительно последнего примера С.А. Авакьян считает, что такой канал проявления общественного мнения, как референдум, после внесения указанных изменений стал нереальным. Это объясняется тем, что референдум должен посвящаться крупному вопросу, а такие вопросы, как правило, отнесены к исключительному ведению какого-то из федеральных органов⁷.

В ряде своих решений Конституционный Суд РФ фактически создает новые нормы при том, что не является правотворческим органом. Создание таких норм Конституционным Судом РФ происходит в процессе нормативного или казуального толкования. В данном случае правоприменитель, не имея конкретной нормы права, руководствуется лишь решением Конституционного Суда РФ. В качестве примера можно привести правовую позицию Конституционного Суда РФ относительно применения наказания в виде смертной казни. Протокол № 6 к ЕКПЧ РФ до сих пор не ратифицирован. Следовательно, его нельзя рассматривать в качестве нормативного закрепления отмены смертной казни. Вместе с тем смертная казнь в России не применяется. Какова же здесь нормативная база? В настоящее время имеется лишь определение Конституционного Суда РФ, в котором указано следующее: «В результате столь продолжительного по времени действия моратория на применение смертной казни сформировались устойчивые гарантии права не быть подвергнутым смертной казни и происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни как исключительной меры наказания, носящей временный характер («впредь до ее отмены») и допускаемой лишь в течение определенного переходного периода»⁸.

⁶ Федеральный конституционный закон от 28 июля 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 12–21.

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный

Решения Конституционного Суда РФ значительно расширили перечень полномочий Президента РФ⁹. Незакрепленное в законодательстве право на обращения в Конституционный Суд РФ органов местного самоуправления, юридических лиц, иностранных граждан и лиц без гражданства также следует исключительного из правовых позиций Суда, выраженных в ряде его решений.

Возможность создания Конституционным Судом РФ новых норм права — это вопрос о пределах толкования. «Воззрения на Конституционный Суд Российской Федерации как на правотворческий орган, — пишет А.Г. Головин, — эволюционировали от концепции “негативного законодателя” (то есть органа, принимающего акты, которые отменяют нормы права, признаваемые утратившими силу ввиду их неконституционности) до концепции “позитивного”, “второго законодателя”»¹⁰. В целом можно отметить, что в рамках так называемой неклассической теории толкования развивается идея: толкование — это творческий процесс конструирования смысла нормы, а не его отражение или познание¹¹. Так, А.И. Овчинников отмечает: «На самом деле, в процессе толкования происходит не установление духа закона и не установление воли законодателя или воли закона. Процесс толкования правовых норм — конструирование буквы и духа закона, конструирование и воли законодателя, и воли закона. Можно сказать, что на самом деле в процессе толкования или понимания правовых норм происходит незаметное для толкователя конструирование смысла нормы — объективация воли толкователя. Не случайно еще римляне заметили невозможность существования лишь одного смысла закона и творческий характер толкования»¹².

В решениях Конституционного Суда РФ устанавливается порядок действия норм (во времени, в пространстве и по кругу лиц). Наиболее известный пример установления действия нормы во времени — это дело по рели-

кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ В результате появилось понятие «скрытые полномочия». Подробнее см.: М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008.

¹⁰ Головин А.Г. К дискуссии о правовой природе актов Конституционного Суда Российской Федерации / Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века» (Кутафинские чтения). М., 2009. С. 42.

¹¹ Баринев Э.Э., Овчинников А.И. Толкование права в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Ростов-н/Д., 2004. С. 26.

¹² Баринев Э.Э., Овчинников А.И. Указ. соч. С. 43.

гиозному объединению «Свидетели Иеговы». Позиция Конституционного Суда РФ по этому делу представляется очень интересной¹³. Из нее следует, что законодатель придал обратную силу конституционно-правовой норме. Это право законодателя. Однако Суд решил, что законодатель «не мог лишиться определенную часть учрежденных и обладающих полной правоспособностью религиозных организаций возможности пользоваться уже принадлежавшими им правами на том лишь основании, что они не имеют подтверждения о пятнадцатилетнем сроке существования». Получается, что Конституционный Суд РФ определил, что может «решить» законодатель.

В практике Конституционного Суда РФ содержится широкий подход к пониманию обратной силы закона. Обратная сила придается норме не только в случае смягчения или отмены юридической ответственности, но и в том случае, если новая норма в целом улучшает правовое положение гражданина. В Конституции РФ такое понимание обратной силы закреплено только по отношению к правовому положению налогоплательщиков (ст. 57). Вместе с тем в определении от 16 января 2007 г. № 250-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Новиковой Валентины Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 43 и частью 1 статьи 44 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации”»¹⁴ Конституционный Суд РФ указал: «Согласно статье 6 (часть 1) Конституции Российской Федерации гражданство Российской Федерации приобретает и прекращается в соответствии с федеральным законом, каковым в настоящее время является Федеральный закон от 31 мая 2002 года “О гражданстве Российской Федерации”. Вместе с тем рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, принятых к рассмотрению до вступления в силу названного Федерального закона, и вынесение по ним решений в случаях, для которых Законом Российской Федерации от 28 ноября 1991 года “О гражданстве Российской Федерации” был установлен более льготный порядок приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации, осуществляются в порядке, установленном Законом Российской Федерации от

28 ноября 1991 г. № 1948-1 “О гражданстве Российской Федерации”, а именно пунктами “а” — “в” статьи 18, частью третьей статьи 19, статьями 20 и 41. Это следует из статей 43 и 44 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации”, основанных на вытекающем из Конституции Российской Федерации общем, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, для всех отраслей права *принципе недопустимости придания обратной силы закону, ухудшающему правовое положение граждан*» (курсив наш. — Н.Т.).

Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года “О внесении изменений в закон Российской Федерации “Об акцизах”»¹⁵ сказано, что *принцип, согласно которому закон, ухудшающий положение граждан и их объединений, созданных для реализации конституционных прав и свобод, обратной силы не имеет — это правило, общее для всех отраслей права* (курсив наш. — Н.Т.). Конституционный Суд РФ отмечает, что при этом Конституция РФ содержит и прямые запреты, касающиеся придания закону обратной силы, которые сформулированы в ее ст. 54 и 57. Положение ст. 57 Конституции РФ, ограничивающее возможность законодателя придавать закону обратную силу, является, по мнению Суда, одновременно и нормой, гарантирующей конституционное право на защиту от придания обратной силы законам, ухудшающим положение налогоплательщиков, в том числе на основании нормы, устанавливающей порядок введения таких законов в действие. Одновременно Конституция РФ не препятствует приданию обратной силы законам, если они улучшают положение налогоплательщиков. На наш взгляд, более соответствующим принципу гуманизма (основополагающему в Конституции РФ) является широкий подход, т.е. нормам права нельзя придавать обратную силу в случае, если они устанавливают юридическую ответственность, усиливают юридическую ответственность или иным образом ухудшают правовое положение граждан.

Известны решения Конституционного Суда РФ, в которых расширяется или сужается круг лиц, на которых распространяет действие конституционно-правовая норма¹⁶.

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года “О свободе совести и о религиозных объединениях” в связи с жалобами религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения “Христианская церковь Провославения”» // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6363.

¹⁴ Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 3.

¹⁵ СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «О проверке конституционности положений ч. 2 ст. 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. “О правовом положении иностранных граждан в СССР” в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

Конституционный Суд РФ в своих решениях устанавливает соотношение норм права между собой. Так, в определении Конституционного Суда от 5 ноября 1999 г. № 182-О, принятом по запросу Арбитражного суда г. Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части 4 статьи 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», Конституционный Суд РФ подчеркивал, что в ст. 76 Конституции РФ не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае — федеральных законов. Ни один федеральный

закон в силу ст. 76 Конституции РФ не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой¹⁷.

Таким образом, Конституционный Суд РФ оказывает двоякое воздействие на развитие норм конституционного права. Во-первых, влияет на законодателя, на процесс принятия новых конституционно-правовых норм. Во-вторых, влияет на понимание смысла и значения нормы правоприменителем. При этом норма не затрагивается текстуально; в нее не вносятся дополнения или изменения. Вместе с тем меняется ее смысл.

Библиография:

1. Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 1.
2. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом обществе. — М., 1966.
3. Головин А.Г. К дискуссии о правовой природе актов Конституционного Суда Российской Федерации / Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)». — М., 2009.
4. Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. — М., 2008.
5. Постников А.Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства // СПС «КонсультантПлюс». База «Комментарии законодательства».
6. Баринов Э.Э., Овчинников А.И. Толкование права в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. — Ростов н/Д, 2004.
7. Таева Н.Е. Толкование конституционно-правовых норм в Российской Федерации. — М., 2006.

References (transliteration):

1. Avak'jan S.A. Svoboda obshhestvennogo mnenija i konstitucionno-pravovye garantii ee osushhestvlenija // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2013. — № 1.
2. Alekseev S.S. Mehanizm pravovogo regulirovanija v socialisticheskom obshhestve. — M., 1966.
3. Golovin A.G. K diskussii o pravovoj prirode aktov Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii / Materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii «Gosudarstvo i pravo: vyzovy XXI veka (Kutafinskie chtenija)». — M., 2009.
4. Krasnov M.A., Shablinskij I.G. Rossijskaja sistema vlasti: treugol'nik s odnim uglom. — M., 2008.
5. Postnikov A.E. Aktual'nye napravlenija razvitija izbiratel'nogo zakonodatel'stva // SPS «Konsul'tantPljus». Baza «Kommentarii zakonodatel'stva».
6. Barinov Je.Je., Ovchinnikov A.I. Tolkovanie prava v dejatel'nosti Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii. — Rostov n/D, 2004.
7. Taeva N.E. Tolkovanie konstitucionno-pravovyh norm v RF. — M., 2006.

Материал поступил в редакцию 17 октября 2013 г.

¹⁷ Постников А.Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства // СПС «КонсультантПлюс». База «Комментарии законодательства».