

УДК 342.565.2

**О.В. Брежнев**, д-р юрид. наук, профессор, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» (Курск, Россия) (e-mail: obrezhnev@yandex.ru)

## **ВОЗДЕЙСТВИЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

*В статье содержится анализ различных аспектов воздействия решений Конституционного Суда Российской Федерации на законодательство. По мнению автора, данное воздействие следует дифференцировать в зависимости от того, идет ли речь непосредственно об оспоренном нормативном правовом акте или об актах, основанных на нем или содержащих такие же положения, какие являлись предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации, или же о перспективном влиянии правовых позиций судебного органа конституционного контроля на развитие нормативного правового регулирования. Выражается критическое отношение к предусмотренному действующим законодательством механизму исполнения решений Конституционного Суда, предполагающему обязанность органа государственной власти, должностного лица отменить нормативный правовой акт, признанный неконституционным. Данная обязанность ставит под сомнение непосредственное действие решений Конституционного Суда и оказывает негативное влияние на формирование конституционного правосознания. В статье показано, что в некоторых случаях Конституционный Суд применяет «отсрочку» во вступлении в силу решения о неконституционности нормы или даже воздерживается от признания ее неконституционной. Такого рода решения принимаются в целях обеспечения баланса конституционных ценностей, недопустимости нарушения прав и свобод других лиц, которые могут быть затронуты при незамедлительной утрате нормой юридической силы, а также для поддержания стабильности соответствующих отраслевых правоотношений в интересах субъектов права. Что касается воздействия решений Конституционного Суда на нормы, аналогичные по содержанию неконституционным положениям, то для обеспечения универсализации своих правовых позиций Конституционный Суд осуществляет производство по разрешению дел без проведения слушания. В некоторых случаях для этих же целей могут использоваться полномочия судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов, реализуемые посредством административного судопроизводства.*

**Ключевые слова:** правосудие, контроль, суд, решение, судопроизводство, конституция, законодательство.

**DOI:** 10.21869/2223-1560-2017-21-1-156-162

**Ссылка для цитирования:** Брежнев О.В. Воздействие решений конституционного суда Российской Федерации на законодательство: проблемы теории и практики // Известия Юго-Западного государственного университета. 2017. Т. 21, № 1(70). С. 156–162.

\*\*\*

Воздействие решений Конституционного Суда Российской Федерации на законодательство обусловлено особенностями правовой природы судебного конституционного контроля и вытекающими из нее юридическими свойствами данных решений, к числу которых относится: общеобязательность, непосредственное действие, окончательность, непреодолимость [1].

Данное воздействие следует дифференцировать в зависимости от того, идет ли речь непосредственно об оспоренном нормативном правовом акте или об актах, основанных на нем или содержащих такие же положения, какие являлись пред-

метом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации, или же о перспективном влиянии правовых позиций судебного органа конституционного контроля на развитие нормативного правового регулирования [2].

Если нормативное положение признается соответствующим Конституции, то оно сохраняет юридическую силу, что не исключает в дальнейшем возможность его оспаривания в Конституционном Суде по иным основаниям. Если норма признана соответствующей Конституции в истолковании, данным Конституционным Судом, то это влечет невозможность ее

применения в каком-либо ином, расходящимся с данным федеральным органом конституционного правосудия истолкованием.

В соответствии с ч. 6 ст. 125 Конституции и ч. 3 ст. 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» акты, признанные неконституционными, утрачивают силу, не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры не подлежат введению в действие и применению. Это означает, что нормы, дисквалифицированные Конституционным Судом, перестают быть частью правовой системы Российской Федерации, вследствие чего они утрачивают свою регулируемую функцию. Если не соответствующей Конституции признана часть нормативного правового акта, то при дальнейших опубликованиях его текста неконституционные нормы не должны воспроизводиться с обязательной ссылкой на то, что данные положения утратили силу в соответствии с постановлением Конституционного Суда.

Таким образом, исполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации о неконституционности нормативного правового акта заключается, прежде всего, в том, что никакие государственные или иные органы не могут применять нормы, признанные противоречащими Конституции. С этим связаны сложности в создании специального механизма обеспечения исполнения решений Конституционного Суда.

Одной из попыток введения подобного механизма являлся Федеральный конституционный закон от 15 декабря 2001 года № 4-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Согласно его нормам, в случае признания

Конституционным Судом акта неконституционным, соответствующему органу государственной власти (Президенту, Федеральному Собранию, Правительству, законодательным и исполнительным органам субъектов Федерации) вменяется в обязанность отмена нормативного акта, не соответствующего Конституции Российской Федерации полностью, либо внесение изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. В настоящее время эти нормы действуют в редакции Федерального конституционного закона от 28 декабря 2016 года № 11-ФКЗ, закрепившего обязанность внесения изменений в нормативный акт и в тех случаях, когда он был признан соответствующим Конституции в данном Конституционным Судом истолковании.

Конечно, исполнение постановлений Конституционного Суда может требовать определенных нормативных решений. Но одно дело, когда речь идет о восполнении пробела в правовом регулировании, образовавшегося вследствие решения Конституционного Суда, о принятии той или иной нормы в новой редакции или о внесении в нее изменений и дополнений с учетом правовых позиций Конституционного Суда, и совсем иное - когда имеется в виду отмена нормативного акта, признанного неконституционным полностью.

В этой части порядок исполнения решений Конституционного Суда, установленный Федеральным конституционным законом от 15 декабря 2001 года № 4-ФКЗ, вступает в противоречие и с Конституцией, и с иными положениями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которым вступление в законную силу решения Конституционного Суда о неконституционности нормативного положения непосредственно вле-

чет за собой утрату им юридической силы. В противном случае эффективность конституционного правосудия была бы очень невелика, а исполнение всех решений Конституционного Суда зависело бы целиком от действий иных органов государственной власти, что не соответствовало бы правовой природе судебного конституционного контроля.

Согласно ч. 2 ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения судебного органа конституционного контроля действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. Таким образом, Закон ясно указывает на то, что не требуется последующая отмена органом государственной власти нормативного положения, признанного Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции полностью, ибо оно уже утратило силу. Такое действие является юридически бессмысленным и даже вредным, ибо, во-первых, ставит под сомнение непосредственное действие вступившего в законную силу решения Конституционного Суда Российской Федерации, во-вторых, порождает неопределенность в отношении того, с какого момента утратило силу соответствующее нормативное положение (с момента вступления в силу решения Конституционного Суда или издания органом государственной власти нормативного акта об отмене неконституционного положения), в-третьих, чисто психологически, вопреки закону, создает у правоприменителя некую иллюзию «рекомендательности» решений Конституционного Суда Российской Федерации, исполнение которых может восприниматься как зависящее целиком от усмотрения государственных органов, осуществляющих нормотворческие полномочия. Последнее особенно опасно, ибо

способствует деформации конституционного правосознания в обществе и в известной мере препятствует воспитанию уважения к Конституции и решениям Конституционного Суда [3].

Почему же тогда в Федеральном конституционном законе появилось положение об обязательности последующей отмены норм, признанных неконституционными и уже утративших силу? Думается, цель законодателя в данном случае понятна. Она заключается в том, чтобы соотнести процессуальный порядок исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации с мерами конституционно-правовой ответственности, применяемыми к органам государственной власти субъектов Федерации в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 4 ст. 9, ч. 2 и 3 ст. 29.1). Представляется, однако, что такая законодательная конструкция не соответствует специфике конституционного правосудия, тем юридическим свойствам актов судебного органа конституционного контроля, о которых шла речь выше. Как справедливо отмечает В.А. Кряжков, «решения Конституционного Суда по многим параметрам близки к законам. Соответственно механизм их осуществления должен быть подобным. Специальный порядок в указанном отношении, если иметь в виду государственно-политический уровень тех, кого касаются названные решения, едва ли возможен» [5, с. 252]. Исходя из этого, предусмотренная Федеральным конституционным законом от 15 декабря 2001 года № 4-ФКЗ процедура исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации должна претерпеть изменения, а регламентирующие ее нор-

мы необходимо привести в соответствие с Конституцией (ч. 6 ст. 125) и основанными на ней принципами конституционного судопроизводства.

Л.В. Лазарев, комментируя Федеральный конституционный закон от 15 декабря 2001 года № 4-ФКЗ, отмечал: «...упомянутые положения новой редакции ст. 79 и 80 Закона должны быть истолкованы как предусматривающие лишь информационное оформление уже состоявшегося факта отмены нормативного акта, признанного неконституционным, но в то же время, и это весьма важно, как определяющие вместе с другими положениями этих статей параметры для контроля за исполнением решений Конституционного Суда» [4, с. 539]. Однако вряд ли такое правовое действие, как отмена уже утраченной силу нормы можно рассматривать как адекватный способ «информационного оформления» решения Конституционного Суда, которое именно с этой целью, в соответствии с законом, подлежит официальному опубликованию, причем, по сути, в том же порядке, что и законодательные акты.

Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 15 мая 2001 года № 98-О недвусмысленно указывал: «...решение, вынесенное в порядке конституционного судопроизводства, действует непосредственно, независимо от того, имела или не имела место отмена не соответствующего Конституции Российской Федерации закона принявшим его органом, так как такой закон считается отмененным, т.е. недействительным, с момента провозглашения решения Конституционного Суда Российской Федерации».

Представляется, что решение проблемы исполнения актов Конституционного Суда в сфере нормоконтроля лежит в плоскости признания (в том числе законодательного) их нормативности с тем,

чтобы они воспринимались как полноценная правовая основа для принятия органами государственной власти нормативных и правоприменительных решений. Именно по этому пути уже пошли постсоветские государства (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Литва), законодательно закрепившие нормативность решений Конституционного Суда в сфере нормоконтроля. Фактически такую роль они уже играют и в правовой системе Российской Федерации.

Отметим также, что согласно п. 12 ч. 1 ст. 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в постановлении судебного органа конституционного контроля – в зависимости от характера рассматриваемого вопроса – может быть определен порядок его вступления в силу, а также сроки и особенности исполнения. В некоторых случаях Конституционный Суд применяет «отсрочку» во вступлении в силу решения о неконституционности нормы или даже воздерживается от ее признания неконституционной. Такого рода решения принимаются в целях обеспечения баланса конституционных ценностей, недопустимости нарушения прав и свобод других лиц, которые могут быть затронуты при незамедлительном исполнении решения Конституционного Суда, а также для поддержания стабильности соответствующих отраслевых правоотношений в интересах субъектов права. Однако до сих пор возможность принятия решения об «отсрочке» признания нормы неконституционной (как и его правовые последствия) законодательно не урегулирована.

Все вышесказанное, как уже отмечалось, нисколько не отрицает того, что в некоторых случаях исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации действительно требует определенных законодательных шагов с тем,

чтобы откорректировать, дополнить норму, приведя ее содержание в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда с учетом системообразующих связей между нормами права. Однако в любом случае законодатель не вправе своими решениями дублировать постановления судебного органа конституционного контроля, умаляя тем самым их юридические свойства.

В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 87) содержатся положения, которые обеспечивают распространение правовых позиций Конституционного Суда о неконституционности норм в отношении иных нормативных положений, которые непосредственно в Конституционном Суде не оспаривались. Предусмотрено, что признание не соответствующим Конституции Российской Федерации нормативного акта, договора или отдельных их норм «является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов либо договоров, основанных на признанных неконституционными полностью или частично нормативном акте либо договоре либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения, как и были признаны неконституционными» (ч. 2, 3). Положения таких нормативных актов и договоров не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами (ч. 4).

Таким образом, в соответствии с действующим правовым регулированием, если в Конституционный Суд Российской Федерации поступает обращение с требованием признать неконституционными какие-либо нормативные положения, которые ранее уже были признаны не соответствующими Конституции постановлением, сохраняющим юридическую силу, Суд должен согласно п. 3 ст. 43 Федерального конституционного закона «О

Конституционном Суде Российской Федерации» отказать в принятии к рассмотрению этого обращения и подтвердить ранее выраженные правовые позиции, кроме случаев, прямо указанных в ч. 1 ст. 85 и ч. 2 ст. 101 этого Закона, когда необходимость проверки конституционности нормативного правового акта обусловлена официально принятым межгосударственным органом по защите прав и свобод человека решением, «в котором констатируется нарушение в Российской Федерации прав и свобод человека при применении соответствующего нормативного акта или договора и необходимость внесения в них изменений, устраняющих отмеченные нарушения».

Если же обращение касается проверки норм, аналогичных по содержанию ранее признанным неконституционными, то после реформы конституционного судопроизводства, связанной с принятием Федерального конституционного закона от 3 ноября 2010 года № 7-ФКЗ, проверка данного нормативного положения может быть осуществлена Конституционным Судом посредством разрешения дела без проведения слушания (ст. 47.1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), т.е. в упрощенном порядке, без судебного разбирательства, на основе использования письменной формы судопроизводства.

Одной из новелл в законодательном регулировании полномочий федерального органа конституционного правосудия, также появившейся в результате реформы 2010 года, являлось установление нормы (ч. 5 ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации») о том, что позиция относительно того, соответствует ли Конституции смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженная в поста-

новлении Конституционного Суда, подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного Суда. Позднее, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 28 декабря 2016 года № 11-ФКЗ, эта норма была изложена в новой редакции: как допускающая принятие Конституционным Судом отдельного решения, которым проверяемое нормативное положение может быть признано соответствующим Конституции в данном Судом истолковании, являющимся обязательным не только при правоприменении, но и при осуществлении нормотворческих полномочий.

Отметим также, что для обеспечения воздействия решений Конституционного Суда Российской Федерации на нормы, аналогичные положениям, признанным неконституционными, могут использоваться полномочия судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов, реализуемые посредством административного судопроизводства, что вытекает из ч. 5 ст. 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В общем, анализ вопросов исполнения решений Конституционного Суда в части, касающейся их воздействия на законодательство, позволяет выявить ряд проблем: недопустимая медлительность законодателя в исполнении постановлений, требующих дополнительного регулирования; продолжение действия актов правительственного и ведомственного уровня, независимо от признания неконституционными отдельных положений федерального закона, на которых они основаны; игнорирование отдельными должностными лицами и государствен-

ными органами постановлений по делам, связанным с конкретным нормоконтролем; неоперативность в распространении органами законодательной и исполнительной власти правовых позиций Конституционного Суда на аналогичные положения других нормативных актов и др. Устранение подобных проблем возможно путем совершенствования норм Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и предусмотренных им процедур конституционного судопроизводства.

### **Список литературы**

1. Брежнев О.В. Институт конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации: основные тенденции и закономерности становления и развития // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2011. – № 6. Ч. 1. – С. 213-217.
2. Брежнев О.В. О некоторых аспектах взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации и Федерального Собрания // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2014. – № 2. – С. 101-105.
3. Брежнев О.В. Процессуальные аспекты деятельности Конституционного Суда Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 2. – С. 2-6.
4. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2001 / отв. ред. Б.С. Эбзеев. – М.: Юристъ, 2002. – Т. 3.
5. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. – М.: Изд-во БЕК, 1998.

*Поступила в редакцию 20.12.16*

UDC 342.565.2

**O.V. Brezhnev**, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Southwest State University (Kursk, Russia)  
(e-mail: obrezhnev@yandex.ru)

### **IMPACT ON LEGISLATION BY DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION: THEORY AND PRACTICE PROBLEMS**

*This article contains various analysis of impact on legislation by decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. According to the author, this impact should be differentiated. It depends on whether there is challenged regulatory legal act or acts based on it or containing the same provisions that were in the Constitutional Court of the Russian Federation or about perspective impact on standard legal regulation development by constitutional judicial authority. There is a critical attitude to provided mechanism of decision execution made by the Constitutional Court. This assumes an obligation of public authority to repeal regulatory legal act recognized as unconstitutional. This duty puts in question decision realization made by the Constitutional Court and has negative impact on formation of legal consciousness. This article shows that in certain cases the Constitutional Court applies "delay" to force the decision on illegality norm or even abstains from its unconstitutional recognition. Such decisions are made for ensuring balance of constitutional values, inadmissibility of human rights and freedom violation which can be affected by validity loss. They are also made for stability maintenance of legal branch for legal entity benefits. As for impact by the Constitutional Court on norms similar in contents to unconstitutional provisions for universalization of legal positions the Constitutional Court carries out proceedings without hearing. In certain cases for the same purposes court of general jurisdiction can be used. This court hears cases about regulation contests realized by means of administrative legal proceedings.*

**Key words:** justice, control, court, decision, legal proceedings, constitution, legislation.

**DOI:** 10.21869/2223-1560-2017-21-1-156-162

**For citation:** Brezhnev O.V. Impact on Legislation by Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation: Theory and Practice Problems, Proceeding of Southwest State University, 2017, vol. 21, no. 1(70), pp. 156-162 (in Russ.).

\*\*\*

#### **Reference**

1. Brezhnev O.V. Institut konstitucionnogo pravosudija v sub#ektah Rossijskoj Federacii: osnovnye tendencii i zakonovernosti stanovlenija i razvitija // *Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta*. – 2011. – № 6. Ch. 1. – S. 213-217.

2. Brezhnev O.V. O nekotoryh aspektah vzaimodejstvija Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii i Federal'nogo Sobranija // *Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta*. – 2014. – № 2. – S. 101-105.

3. Brezhnev O.V. Processual'nye aspekty dejatel'nosti Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii: problemy i puti ih reshenija // *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. – 2003. – № 2. – S. 2-6.

4. Kommentarij k postanovlenijam Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii. 2000-2001 / otv. red. B.S. Jebzeev. – M.: Jurist#, 2002. – T. 3.

5. Krjazhkov V.A., Lazarev L.V. Konstitucionnaja justicija v Rossijskoj Federacii. – M.: Izd-vo BEK, 1998.