

---

# ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

УДК 342.4  
ББК 67.400.1

DOI 10.22394/1682-2358-2023-1-29-35

*A.P. Chervinskaya, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional and Municipal Law Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

## INTERACTION OF THE SUPREME BODY OF JUDICIAL CONSTITUTIONAL CONTROL WITH THE BICAMERAL PARLIAMENT OF RUSSIA

Forms of interaction of the Constitutional Court of the Russian Federation with the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation within the framework of a unified system of public authority of a sovereign state are studied. The legal norms of compliance with the Constitution of the Russian Federation, resolution of disputes on competence between the Federation Council and the State Duma, preliminary and subsequent constitutional control are considered.

*Key words and word-combinations:* interaction, constitutional control, parliament, court, rule of law.

*A.П. Червинская, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Среднерусского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: sasha.m-87@mail.ru)*

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЫСШЕГО ОРГАНА СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ С БИКАМЕРАЛЬНЫМ ПАРЛАМЕНТОМ РОССИИ

*Аннотация.* Исследуются формы взаимодействия Конституционного Суда РФ с палатами Федерального Собрания РФ в рамках единой системы публичной власти суверенного государства. Рассмотрены нормы права на предмет соответствия Конституции РФ, разрешения споров о компетенции между Советом Федерации и Государственной Думой, предварительный и последующий конституционный контроль.

*Ключевые слова и словосочетания:* взаимодействие, конституционный контроль, парламент, суд, норма права.

Судебный конституционный контроль в России существует более тридцати лет. Особое внимание современные

исследователи уделяют вопросам влияния конституционного правосудия на двухпалатный парламентаризм. С теоретико-методологических позиций конституционной науки такое влияние можно рассматривать с трех точек зрения: во-первых, Конституционный Суд РФ уполномочен признавать оспариваемые нормы противоречащими Конституции РФ и потому не подлежащими применению; во-вторых, Конституционный Суд РФ вправе разрешать споры о компетенции между Советом Федерации и Государственной Думой РФ; в-третьих, важную роль приобретают заключения Конституционного Суда РФ по запросам Президента РФ в процедуре предварительного конституционного контроля. Все это в совокупности и системном единстве связывает сенаторов и депутатов, ограничивает их законотворческие возможности и не допускает свободной народно-представительной деятельности вопреки принципам и нормам Конституции РФ [1, с. 11].

В целом данное конституционно-законодательное решение позволяет весьма эффективно обеспечивать и гарантировать действие конституционного принципа разделения единой публичной власти на три независимые ветви — законодательную, исполнительную и судебную [2, с. 111]. Конституционный Суд РФ обладает определенными полномочиями в отношении парламента, однако и палаты Федерального Собрания РФ наделены рядом «зеркальных» прерогатив, которые не ставят Конституционный Суд РФ в привилегированное положение по отношению к сенаторам и депутатам. Данная система установлена конституционным законодателем не случайно; ее основная цель — сбалансированное взаимодействие законодательной и судебной ветвей власти.

Если оспариваемая норма признается противоречащей Конституции РФ, она дисквалифицируется, то есть не подлежит применению в правовой системе страны [3]. Парламент несет публично-правовую обязанность внесения в действующее регулирование соответствующих изменений и дополнений, однако факт признания Конституционным Судом РФ оспариваемой нормы противоречащей Конституции РФ достаточен, чтобы данная норма не применялась во временном промежутке между вынесением Конституционным Судом РФ решения и приведением дисквалифицированной нормы в соответствие с конституционными требованиями. В подобных случаях Конституционный Суд РФ выступает в роли «негативного законодателя».

Практика Конституционного Суда РФ складывается таким образом, что подавляющее большинство судебных решений выносятся в пользу заявителей. Основная причина заключается в том, что подавляющее большинство жалоб граждан Конституционный Суд РФ не принимает к производству, мотивируя это недопустимостью конституционной жа-

лобы [4, с. 33]. Если жалоба все же принимается к производству, то существует высокая вероятность вынесения решения в пользу заявителя. В связи с этим Конституционный Суд РФ выработал следующий юридико-технический прием: многие из оспариваемых норм признаются соответствующими Конституции РФ, однако решение все равно выносится в пользу заявителя за счет позитивного истолкования оспариваемого правового регулирования [5]. Это уже не вынуждает законодателя вносить в оспариваемое регулирование изменения и дополнения. Конституционным Судом РФ в таком случае даются толковательно-интерпретационные ориентиры для складывающейся правоприменительной практики, но косвенно все равно наблюдается взаимодействие Конституционного Суда РФ с палатами Федерального Собрания РФ.

Нередко в резолютивной части постановлений Конституционного Суда РФ присутствуют определенные рекомендации законодателю [6]. Не вмешиваясь напрямую в законодательный процесс, Конституционный Суд РФ тем не менее обязывает демократически избранный народом парламент к соответствующему действию по конституционно-деликтным мотивам. Следует учитывать, что парламентская процедура предполагает первичное волеизъявление субъекта права законодательной инициативы, причем Конституционный Суд РФ обладает правом такой инициативы, но на практике его не использует.

Если принимать за основу критерий порядка формирования палат Федерального Собрания РФ, то на Совет Федерации следовало бы возложить обязанность мониторинга реализации Конституции РФ по вопросам федеративного устройства и местного самоуправления, а на Государственную Думу — иных вопросов государственной законодательной политики. Если же критерием служит разграничение компетенции на условные «силовые» и «хозяйственные» блоки, то Совету Федерации следовало бы отслеживать «силовой» блок, а Государственной Думе — «хозяйственный».

Связанность воли парламентариев позициями судей высшего органа конституционного контроля нередко воспринимается как неоправданное вмешательство в законодательный процесс органа, который не обладает достаточной степенью электоральной легитимности. Соглашаясь с необходимостью эффективного обеспечения в деятельности парламентариев концепции народного суверенитета, тем не менее полагаем, что конституционное правосудие должно существовать в современном российском обществе и его балансирующая роль не менее важна, чем народовластие и народный суверенитет. Судьи Конституционного Суда РФ номинируются на должности всенародно избранным Президентом РФ; право назначения судей принадлежит легитимно сформированно-

му Совету Федерации. Политико-правовая роль Президента РФ и Совета Федерации в значительной степени предопределяется тем, какой именно судья будет номинирован и избран пожизненно (до достижения предельного возраста) на соответствующую должность.

Компетенция Конституционного Суда РФ в его взаимодействии с палатами Федерального Собрания РФ не исчерпывается разрешением конституционных жалоб граждан. Численно меньшую, но весьма значимую роль здесь играют запросы высших государственных органов — Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ, парламентариев, оставшихся в меньшинстве при вотировании законопроекта, ординарных судов при отправлении ими правосудия.

После конституционных поправок от 2020 г. в организации деятельности судебного конституционного контроля произошел весьма существенный акт модернизации, породивший активную дискуссию в современной юридической науке [7—9, с. 18]. Сложилась группа противников и сторонников предварительного и последующего судебного конституционного контроля, а возможность совмещения предварительного и последующего контроля как якобы конкурирующих и взаимоисключающих конституционных институтов подвергается сомнению.

Предварительный конституционный контроль предполагает, что проверяются не законы, а законопроекты. Оспариваемый акт еще не вступил в юридическую силу, поэтому дефекты правового регулирования еще не оказывают негативного воздействия на регламентируемые законом общественные отношения. Отсутствуют сложности с приданием обратной силы закону с поворотом к лучшему.

При кажущихся достоинствах предварительного судебного конституционного контроля нельзя не заметить его системных недостатков; один из них — субъекты права, которые могут проявить инициативу производства по делу. Законодатель не наделяет граждан правом предварительной жалобы, так как это может привести к массовым злоупотреблениям правом в целях торможения законодательного процесса. Гражданин не может быть наделен правом блокирования деятельности Президента РФ, Государственной Думы РФ, Совета Федерации, а также прочих высших государственных органов и других субъектов конституционных правоотношений.

В целом это конституционно-нормативное решение представляется верным, хотя в перспективе можно предложить к дискуссии вопрос о праве Правительства РФ, а также сенаторов и депутатов определенной численности инициировать производство в Конституционном Суде РФ в порядке предварительного нормоконтроля. Правом инициирования данного производства нецелесообразно наделять законодательные органы

субъектов РФ, Верховный Суд РФ и другие суды общей или арбитражной юрисдикции. Кроме того, необходимо приводить в законе перечень вопросов, подлежащих предварительному конституционному контролю.

Важное конституционно-правовое значение приобретает проблема совместимости предварительного и последующего конституционного контроля. С учетом имеющегося в современной России конституционно-правового регулирования совместимость данных институтов все же присутствует, хотя не следует полностью исключать вероятность их конфликта [10, с. 73]. Конституционный Суд РФ иногда пересматривал свои правовые позиции при неизменности конституционного регулирования, но учитывая изменившиеся политико-правовые обстоятельства. Следовательно, воля Конституционного Суда РФ, выраженная в порядке предварительного конституционного контроля, может быть пересмотрена и при разбирательстве дела в процедуре последующего контроля, если складывающиеся конституционно-правовые обстоятельства в целом диктуют именно такую форму разрешения конституционного спора. Однако это возможно лишь при исключительных конституционно-правовых обстоятельствах; при обычной конституционно-правоприменительной практике следует, на наш взгляд, поддерживать принцип последовательности правовых позиций и их внутренней непротиворечивости.

Несомненное достоинство последующего конституционного контроля заключается в возможности рассматривать конституционные споры по индивидуальным жалобам граждан. Здесь важен не столько фактор возможности инициативы широкого круга правообладателей [11, с. 221], сколько вопрос об адаптации правовой системы к обновленному правовому регулированию [12, с. 7].

Проблема взаимодействия высшего органа судебного конституционного контроля с палатами парламента актуализируется также ввиду недостаточной востребованности конституционно-правового института споров о компетенции. Конституционный Суд РФ обладает возможностью разрешать подобные споры, но они либо не возникают вообще, либо разрешаются во внесудебном порядке, без привлечения к этому ресурсов конституционного правосудия. В редких случаях, когда заявители обращались с ходатайствами о разрешении споров о компетенции, Конституционный Суд РФ предпочитал, по возможности, нивелировать этот спор и трансформировать его в более «привычное» русло судебного конституционного нормоконтроля.

Существенный конституционный потенциал в механизме взаимодействия палат парламента и конституционного правосудия имеют полномочия Конституционного Суда РФ на официальную интерпретацию

положений Конституции РФ [13, с. 40]. Конституционный Суд РФ лишен права инициативы официального толкования Основного закона; для возбуждения соответствующего производства требуется наличие запроса уполномоченного государственного органа или должностного лица. Формально толкованию подвергается не Конституция РФ, а устанавливаемое парламентом законодательство [14]. Суд не берет на себя функцию толкования законодательства в широком смысле — имеется в виду исключительно интерпретация закона «в конституционном смысле». При внешней «завуалированности» данного юридико-технического приема, в сущности, речь идет о толковании Конституции РФ в ее системной взаимосвязи с законодательством. Нельзя интерпретировать закон в конституционном смысле, не подвергая при этом толкованию положения Конституции РФ, хотя интерпретационным объектом также выступает законодательство.

Вопрос о праве на толкование положений нормативных правовых актов является конкурирующим при анализе механизма разграничения компетенции по смыслу конституционного принципа разделения властей. Во всяком случае, Совет Федерации и Государственная Дума РФ в той же степени, что и Конституционный Суд РФ, вправе претендовать на полномочие официального толкования принимаемых ими законов, пользуясь правом аутентичности интерпретатора текста нормативного правового акта [15, с. 24]. Право Конституционного Суда РФ на официальную интерпретацию Конституции РФ вполне обоснованно: во-первых, аутентичное толкование Конституции РФ невозможно или затруднительно (Основной Закон принимался народом путем референдума, последующие конституционные поправки не могут интерпретироваться в отрыве от неизменных положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ); во-вторых, это следует из природы конституционного правосудия, имманентно присущего Конституционному Суду РФ как органу, деятельность которого направлена на реализацию конституционных положений.

Значение судебного конституционного контроля в современной России сложно переоценить. Как двухпалатная организация парламента, так и организационно обособленное конституционное правосудие служит общей цели разумной децентрализации конституционных полномочий в рамках единой системы публичной власти суверенного государства.

#### Библиографический список

1. Аллес М.В. Предпосылки возникновения идеи конституционного контроля во французской правовой мысли эпохи Просвещения // Вестник Балтийского федерального университета имени И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2019. № 2.

2. *Астафичев П.А.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ: реализация конституционного принципа разделения властей на федеральном уровне публичной власти // Современное общество и право. 2012. № 3.
3. *Сергеевич С.Л.* Конституционный нормоконтроль: от правоприменения к правотворчеству // Судья. 2018. № 12. С. 22–28.
4. *Кокотова М.А.* Условия допустимости обращений граждан в Конституционный Суд Российской Федерации и Конституционный совет Франции // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 2.
5. По делу о проверке конституционности частей 1, 3 и 4 статьи 29 и пункта 7 части 1 статьи 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Л.В. Зарубиной: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2022 г. № 29-П // СЗ РФ. 2022. № 29. Ст. 5560.
6. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 242 и пункта 2 статьи 1083 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Комплекс»: постановление Конституционного Суда РФ от 8 июля 2021 г. № 33-П // СЗ РФ. 2021. № 29. Ст. 5751.
7. *Писарев А.Н.* Предварительный конституционный судебный контроль в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовое исследование в свете поправок к Конституции 2020 г., расширяющих полномочия Конституционного Суда // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 4. С. 1–11.
8. *Шустров Д.Г.* Полномочия Конституционного Суда РФ по предварительному конституционному контролю за поправками к Конституции РФ: конституционные и законодательные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 48–59.
9. *Стародубцева И.А.* Новые полномочия Конституционного Суда РФ в сфере предварительного конституционного контроля: анализ поправок к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2.
10. *Фиттипальди Э.* В защиту «строгого петражицкианства» // Правоведение. 2016. № 6.
11. *Чеботарева А.А.* Реализация и защита прав и свобод в информационном обществе: актуальные проблемы правоприменительной практики // Вестник Удмуртского университета. Сер.: Экономика и право. 2014. № 1.
12. *Приказчикова О.В., Белашова В.В.* Правовые и социальные вопросы адаптации и интеграции субъектов российского миграционного законодательства // Новая наука: теоретический и практический взгляд. 2016. № 4.
13. *Фадеева А.А.* Порядок и особенности официального толкования Конституции Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2009. № 7.
14. По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.И. Пикулина: постановление Конституционного Суда РФ от 23 июля 2020 г. № 39-П // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5253.
15. *Терехов Е.М.* Нужен ли России Федеральный закон «Об основах правоинтерпретационной деятельности в РФ»? // Суверенное государство и его право: актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики в современной России. М., 2020.