

Д.В. ЗМИЕВСКИЙ

**ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ
В СИСТЕМЕ ПОЛНОМОЧИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ключевые слова: Конституционный суд Российской Федерации, право законодательной инициативы, Конституция, законодательный процесс, конституционная реформа, законотворческая инициатива, конституционализм.

Рассмотрено закреплённое в Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы Конституционного суда Российской Федерации в свете внесённых в Основной закон нашего государства в 2020 г. поправок, а также последующего обновления специального федерального конституционного законодательства. Отмечается, что проблема отсутствия практики реализации Конституционным судом Российской Федерации упомянутого полномочия не является новой для российской правовой науки, в целом закономерна и обусловлена рядом объективных факторов. Вместе с тем процесс актуализации и развития конституционных положений о высшем органе судебного контроля России и, в частности, создание системы предварительного судебного конституционного контроля выводят рассматриваемую проблему на качественно новый уровень.

Сам подход в части наделения упомянутым правом высших судов в Российской Федерации охарактеризован как нетипичный для стран дальнего и ближнего зарубежья. Вместе с тем отсутствие в настоящее время практики реализации Конституционным судом рассматриваемого полномочия обусловлена особой ролью последнего в системе высших органов государственной власти, в частности судебной. Высказана точка зрения о том, что проблема не может быть однозначна решена на современном этапе развития государственности. Автором не разделяется все чаще высказываемая сегодня точка зрения о том, что право законодательной инициативы необходимо исключить из полномочий Конституционного суда Российской Федерации, поскольку это приведет к нарушению равенства конституционно-правовых статусов двух самостоятельных высших органов судебной власти.

Кроме того, выявлены недостатки формулировок отдельных конституционных положений и предложены возможные способы их устранения.

Одним из наиболее важных событий общественно-политической и государственной правовой жизни российского общества последних лет стало принятие в 2020 г. поправок к Основному закону Российской Федерации, призванных не только актуализировать действующую Конституцию страны, но и модернизировать фундамент правовой системы современной России с целью создания прочной основы для дальнейших демократических преобразований и укрепления правовой государственности. Значительное место в вопросах конституционного реформирования было уделено совершенствованию организации и деятельности как публичной власти в целом, так и отдельных высших государственных органов.

В результате правовой модернизации существенные изменения претерпел конституционно-правовой статус одного из высших судебных органов нашей страны – Конституционного суда Российской Федерации. Изменения коснулись

не только численного состава упомянутого органа высшей судебной власти, но и его структуры, отдельных полномочий и порядка их реализации при осуществлении конституционного контроля. К наиболее значимым изменениям в литературе справедливо относят учреждение института предварительного Конституционного судебного контроля [2. С. 103]. Следует отметить, что внесенные конституционные поправки в последующем вызвали также необходимость актуализации специального федерального конституционного закона, регламентирующего деятельность высшего органа Конституционного судебного контроля – Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации»¹ (далее – Специальный закон), что и было сделано первоначально уже в ноябре 2020 г., а затем и в июле 2021 г. Таким образом, следствием внесения конституционных поправок стало укрепление правового статуса Конституционного суда Российской Федерации как важнейшего субъекта механизма правовой охраны Основного закона нашей страны и укрепления законности на всей ее юрисдикционной территории.

Несмотря на то, что конституционно-правовой статус рассматриваемого высшего органа государственной власти не просто был актуализирован, но и получил существенное развитие, проблемные вопросы реализации его отдельных полномочий в ходе конституционного реформирования затронуты не были. Сказанное относится, в первую очередь, к праву законодательной инициативы Конституционного суда Российской Федерации, которое на протяжении последних двух с половиной десятилетий является объектом непрекращающихся научных дискуссий в доктрине конституционного права.

Не останавливаясь подробно на понятии и содержании самого права законодательной инициативы, поскольку указанный вопрос достаточно хорошо разработан в современной правовой науке, отметим, что наделение высших судебных органов таким правом было свойственно еще советскому периоду развития нашей государственности, о чем свидетельствуют положения ст. 114 Конституции СССР 1977 года². Обратим внимание, что основополагающему советскому закону было свойственно наделение правом законодательной инициативы широкого круга субъектов, например Академии наук СССР, а также иных общественных организаций.

По всей видимости, подобный подход в части наделения упомянутым правом высших судов разделялся и авторами проекта современной Конституции России 1993 года³, что характеризует его определенное своеобразие. Так,

¹ О Конституционном суде Российской Федерации: Фед. конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ [Электронные ресурсы] // КонсультантПлюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172.

² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. [Электронные ресурсы]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm>.

³ Российская Федерация. Конституция (1993). Экземпляр Конституции Российской Федерации Центральной избирательной комиссии, принятой всенародным голосованием с дарственной надписью Президенту Российской Федерации: 20 декабря 1993 г. 1993. Л. 1–57 [Электронный документ] // Архив Президента Российской Федерации. Ф. 92. Оп. 4. Д. 471. URL: <https://www.prlib.ru/item/391335>.

если обратиться к зарубежному опыту конституционно-правовой регламентации права законодательной инициативы, нетрудно заметить, что подавляющее большинство правопорядков не признают за органами судебной власти подобного права. При этом в литературе отмечается, что «судебная законодательная инициатива существует в некоторых странах. Ею наделяются высшие судебные органы, как правило, верховные суды (Парагвай, Эквадор, Бразилия, Венесуэла, Боливия, Никарагуа, Гондурас)» [4. С. 8]. Примечательно, что право внесения в законодательный орган законопроектов не свойственно и органам судебной власти постсоветских государств [8].

Наделение Конституционного суда Российской Федерации полномочием по инициированию законодательного процесса уже с момента его закрепления в ст. 104 Основного закона России вызвало бурную дискуссию как в правовой теории, так и на практике. В частности, М.А. Митюков отмечает, что «со стороны представителей Верховного суда РФ не раз раздавалась критика того, что КС не использует предоставленное ему право законодательной инициативы в целях исполнения своих же решений» [6, 7]. Позиция представителей подобного подхода вполне понятна: если Конституционный суд признает ту или иную правовую норму вступающей в противоречие с Основным законом страны, то именно на него должна быть возложена инициатива законодательных изменений. Вместе с тем подобный подход не сочетается с положениями ст. 80 Специального закона, в которой четко регламентируется порядок действий публичных органов власти и их должностных лиц в ситуации вынесения положительного решения Конституционным судом Российской Федерации на предмет несоответствия нормативного правового акта (полностью или в части) Основному закону страны. Другими словами, инициирование законодательных изменений в этом случае – это обязанность иных высших органов государственной власти Российской Федерации.

Действительно, современный Конституционный суд, образованный на основе Специального закона 1994 года, не реализовывал рассматриваемое право ни разу. При анализе причин подобного положения дел современные исследователи чаще всего отмечают, что реализация со стороны Конституционного суда этого правомочия вступает в противоречие с базовыми принципами отправления правосудия. Действительно, правовой принцип «никто не может быть судьей в собственном деле» (*nemo iudex in propria causa*) восходит еще к римскому праву и не ставится под сомнение в настоящее время.

Таким образом, если Конституционный суд выступит инициатором того или иного законопроекта, то в конечном итоге уже принятый закон может стать предметом его последующего рассмотрения. Иными словами, Конституционный суд окажется в ситуации, когда будет вынужден выносить решение о соответствии Основному закону страны закона, инициатором принятия которого он выступал, т.е. вступит в противоречие с названным принципом *nemo iudex in propria causa*. Большинство исследователей видят в этом неразрешимую проблему, которая и препятствует результативной деятельности Конституционного суда России в этом направлении. Один из известнейших конституционалистов

современности С.А. Авакьян также разделяет подобную позицию, актуализируя при этом еще одну проблему, касающуюся того, что «Конституционному суду как высшему блюстителю конституционной законности стоило бы как можно реже ставить себя под огонь парламентских баталий и не позволять подрывать свой авторитет непринятием предложенного им закона» [1. С. 286]. Следует согласиться с приведенной позицией профессора С.А. Авакьяна хотя бы потому, что в противном случае – принятие парламентом законопроекта как результата воздействия авторитета Конституционного суда, инициировавшего его, может привести к формированию особого привилегированного законодательства, что также недопустимо.

В свете изложенного заслуживающей внимания и вызывающей научный интерес видится позиция отдельных ученых по рассматриваемой проблеме. Так, например, А.О. Казанцев указывает, что «реализация права законодательной инициативы Конституционным судом РФ вовсе не гарантирует принятие закона с первоначальным текстуальным содержанием законопроекта» [5. С. 30]. Ученый обращает особое внимание также и на тот факт, что зачастую на практике Конституционный суд выявляет не столько несоответствие Конституции текста самого закона или иного, подлежащего проверке нормативного правового акта, а сколько несоответствие Основному закону страны конституционно-правового смысла, придаваемого ему правоприменительной практикой. Не оспаривая принципиальную правильность такой позиции и уж тем более ее право на существование, позволим себе заметить, что она была высказана задолго до внесения в 2020 г. поправок в Основной закон¹. Как уже упоминалось, часть из названных поправок была направлена на формирование принципиального нового для российской правовой системы механизма предварительного Конституционного судебного контроля, заключающегося в праве президента России как гаранта Конституции адресовать запросы в Конституционный суд на предмет проверки соответствия Основному закону не только уже принятых нормативных правовых актов, но и их проектов. Следовательно, в случае если законопроект был инициирован самим Конституционным судом, названное право президента становится труднореализуемым.

Обращается в науке внимание и на еще одну проблему – определение предметов ведения Конституционного суда в вопросах правовой реализации законодательной инициативы. Действительно, сохранившаяся в действующей редакции ст. 104 Конституции Российской Федерации формулировка о том, что высшие судебные органы наделены правом законодательной инициативы исключительно «по вопросам их ведения», не способствует правильному пониманию рассматриваемого полномочия. В статье Е.С. Ганичевой, очевидно подготовленной еще до упразднения Высшего арбитражного суда Российской Федерации, справедливо указывается, что «специфическое положение судов в системе органов государственной власти обуславливает тот сравнительно

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399.

узкий сегмент, в пределах которого данные органы реализуют свое право законодательной инициативы» [3. С. 36]. И если в отношении Верховного суда Российской Федерации, выступавшего с законодательной инициативой более ста раз, такие пределы могут быть определены эмпирически (вопросы организации и отправления правосудия), то отсутствие аналогичной практики у Конституционного суда Российской Федерации лишает исследователей даже этой возможности. В этом плане следует еще раз согласиться с профессором С.А. Авакьяном, утверждающим, что «любой вопрос жизни страны в той или иной форме может стать вопросом ведения соответствующего суда» [1. С. 285].

Отметим также тот факт, что исключение из п. 6 ст. 3 Специального закона упоминания о праве законодательной инициативы Конституционного суда с последующим включением такого права в качестве самостоятельного абзаца той же статьи, очевидно, связано с приведением его текста в полное соответствие с текстом Конституции Российской Федерации, ст. 125 которой не содержит прямого упоминания о праве законодательной инициативы высшего органа Конституционного судебного контроля. Вместе с тем полагаем не вполне удачной формулировку ч. 8 ст. 125 Конституции Российской Федерации о том, что «Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет иные полномочия, установленные федеральным конституционным законом». Позволим себе заметить, что право законодательной инициативы рассматриваемого нами высшего органа судебной власти предусмотрено не только Специальным законом, но и, в первую очередь, статьей 104 Конституции России, что не нашло отражения в ч. 8 ст. 125 Конституции. С этой точки зрения более правильной представляется формулировка пункта «ж» ч. 1 ст. 114 Конституции России, имеющая место относительно непоименованного в указанной статье права законодательной инициативы Правительства Российской Федерации о том, что иные полномочия могут быть предусмотрены Конституцией, а затем уже иными правовыми актами.

Изложенное позволяет нам констатировать, что конституционные поправки, имевшие место в 2020 г., оставили открытыми вопросы реализации Конституционным судом Российской Федерации своего права законодательной инициативы. Однако явилось ли это следствием упущения со стороны авторов поправок или же это был сознательный шаг, направленный на сохранение существующего положения вещей? Думается, что второе. По нашему мнению, проблема не может быть однозначна решена на современном этапе развития государственности. В любом случае нами не разделяется высказываемая сегодня точка зрения о том, что право законодательной инициативы необходимо исключить из полномочий Конституционного суда Российской Федерации, поскольку подобное при сохранении такого права за Верховным судом Российской Федерации приведет к нарушению равенства конституционно-правовых статусов двух самостоятельных высших органов судебной власти. Лишение же на современном этапе такого права и Верховного суда Российской Федерации с учетом наличия достаточно обширной практики его реализации последним также недопустимо.

Литература

1. Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М.: Рос. юрид. изд. дом, 1999. 432 с.
2. Вязовская Т.Н., Евсеева Л.А., Змиевский Д.В., Галиева Г.В. Предварительный конституционный судебный контроль в Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. 2020. № 3(41). С. 103–107.
3. Ганичева Е.С. Пределы осуществления права законодательной инициативы высшими органами судебной власти // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 131–139.
4. Законодательный процесс в зарубежных странах / Ю.И. Лейбо [и др.]; под ред. Ю.И. Лейбо. Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, каф. конст. права. М.: МГИМО-Университет, 2012. 172 с.
5. Казанцев А.О. Право законодательной инициативы Конституционного Суда РФ (в контексте принципа "никто не может быть судьей в собственном деле") // Lex russica. 2017. № 2. С. 26–31.
6. Митюков М.А. Конституционное правосудие на втором этапе развития (к историографии вопроса с позиции конституционалиста) // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 49–62.
7. Митюков М.А. Конституционное правосудие на втором этапе развития (к историографии вопроса с позиции конституционалиста). Часть 2 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 48–60.
8. Филиппов Н.К. Организация судебной власти в странах СНГ и Балтии: сравнительно-правовой аспект // Российское правосудие. 2010. № 11(55). С. 103–106.

ЗМИЕВСКИЙ ДМИТРИЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой адвокатуры, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (zmievsky@yandex.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9644-6477>).

Dmitrii V. ZMIEVSKII

**THE RIGHT OF LEGISLATIVE INITIATIVE
IN THE SYSTEM OF POWERS OF THE RUSSIAN FEDERATION
CONSTITUTIONAL COURT**

Key words: *the Constitutional Court of the Russian Federation, the right of legislative initiative, the Constitution, legislative process, constitutional reform, legislative initiative, constitutionalism.*

The article considers the right of legislative initiative of the Constitutional Court of the Russian Federation enshrined in the Constitution of the Russian Federation in the light of amendments made to the Fundamental Law of our state in 2020, as well as subsequent updating of special federal constitutional legislation. It is noted that the problem of practice deficiency in implementing the mentioned power by the Constitutional Court of the Russian Federation is not new for the Russian legal science; in general, it is naturally determined and is due to a number of objective factors. However, the process of updating and developing the constitutional provisions on the supreme judicial control body of Russia and, in particular, creating the system of preliminary judicial constitutional control, bring the problem under consideration to a qualitatively new level.

The approach itself in terms of granting the mentioned power to supreme courts in the Russian Federation is characterized as atypical for the countries near and far abroad. At the same time, the current lack of practice in exercising the power in question by the Constitutional Court is due to the special role of the latter in the system of supreme state authorities, in particular, the judiciary. The point of view is expressed that the problem cannot be unambiguously solved at the present stage of the statehood development. The author does not share

the increasingly expressed point of view today that the right of legislative initiative should be excluded from the powers of the Constitutional Court of the Russian Federation, since this will lead to a violation of the equality of the constitutional and legal statuses of the two independent supreme judicial authorities.

In addition, the shortcomings in the wording of certain constitutional provisions have been identified and possible ways to eliminate them have been proposed.

References

1. Avak'yan S.A. *Federal'noe Sobranie – parlament Rossii* [Federal Assembly – the Parliament of Russia]. Moscow, Rossiiskii yuridicheskii izdatel'skii dom Publ., 1999, 432 p.
2. Vyazovskaya T.N., Evseeva L.A., Zmievskaia D.V., Galieva G.V. *Predvaritel'nyi konstitutsionnyi sudebnyi kontrol' v Rossiiskoi Federatsii* [Preliminary Constitutional Judicial Control in the Russian Federation]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta kooperatsii*, 2020, no. 3 (41), pp. 103–107.
3. Ganicheva E.S. *Predely osushchestvleniya prava zakonodatel'noi initsiativy vysshimi organami sudebnoi vlasti* [Limits of the exercise of the right of legislative initiative by the highest judicial authorities]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2014, no. 11, pp. 131–139.
4. Leibo Yu.I., ed., Leibo Yu.I. et al. *Zakonodatel'nyi protsess v zarubezhnykh stranakh* [Legislative process in foreign countries]. Moscow, MGIMO-Universitet Publ., 2012, 172 p.
5. Kazantsev A.O. *Pravo zakonodatel'noi initsiativy Konstitutsionnogo Suda RF (v kontekste printsipa "nikto ne mozhет byt' sud'ei v sobstvennom dele")* [The right of legislative initiative of the Constitutional Court of the Russian Federation (in the context of the principle "no one can be a judge in his own case")]. *Lex russica*, 2017, no. 2, pp. 26–31.
6. Mityukov M.A. *Konstitutsionnoe pravosudie na vtorom etape razvitiya (k istoriografii voprosa s pozitsii konstitutsionalista)* [Constitutional justice at the second stage of development (to the historiography of the issue from the position of a constitutionalist)]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo*, 2020, no. 2, pp. 49–62.
7. Mityukov M.A. *Konstitutsionnoe pravosudie na vtorom etape razvitiya (k istoriografii voprosa s pozitsii konstitutsionalista). Chast' 2* [Constitutional justice at the second stage of development (to the historiography of the issue from the position of a constitutionalist). Part 2] [Constitutional and municipal law]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo*, 2021, no. 6, pp. 48–60.
8. Filippov N.K. *Organizatsiya sudebnoi vlasti v stranakh SNG i Baltii: sravnitel'no-pravovoi aspekt* [Organization of judicial power in the CIS and Baltic countries: comparative legal aspect]. *Rossiiskoe pravosudie*, 2010, no. 11(55), pp. 103–106.

DMITRII V. ZMIEVSKII – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Head of the Advocacy Department, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (zmievsky@yandex.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9644-6477>).

Формат цитирования: *Змиевский Д.В.* Право законодательной инициативы в системе полномочий Конституционного суда Российской Федерации [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2021. – № 4. – С. 46–52. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2021/4/6>. DOI: 10.47026/2499-9636-2021-4-46-52.