

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Аннотация: Предметом исследования в настоящей статье выступают права и свободы человека и гражданина, которые согласно Конституции Российской Федерации являются высшей ценностью и гарантируются государством. В статье устанавливается взаимосвязь между защитой прав и свобод человека и гражданина в процессе принятия законов, вносящих поправки в Основной Закон России и институтом конституционного контроля, а так же определяется роль Конституционного Суда Российской Федерации в принятии законов Российской Федерации о поправках к конституции Российской Федерации. В процессе исследования автором использовались специальные и общенаучные методы, такие как метод сравнительного правоведения, научного анализа, синтеза. Автор, используя указанные методы, пришел к выводу о том, что Конституционный Суд Российской Федерации следует наделить полномочиями по даче заключений на проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации. Данная статья содержит в себе научную новизну, содержащуюся в выводах о необходимости проверки Конституционным Судом конституционности проектов указанных законов, а так же в их обосновании. Автором предлагается механизм реализации данных полномочий.

Abstract: The object of study in this article includes basic rights and freedoms, which have supreme value under the Constitution of the Russian Federation and are guaranteed by the state. The article establishes the link between protection of basic rights and freedoms in legislative process of amendments into the Basic Law of Russia and the institution of constitutional control. The author also defines the role of the Constitutional Court of the Russian Federation in law-making and constitutional amendments in the Russian Federation. The author uses general and specific scientific methods, such as comparative legal studies, scientific analysis and synthesis. With the use of the above-mentioned methods the author came to a conclusion that the Constitutional Court of the Russian Federation should be provided with the competence to provide opinions on the legislative drafts on amendments to the Constitution of the Russian Federation. This article includes scientifically novel conclusions on the need to arrange control of the Constitutional Court of the Russian Federation over the constitutionality of the legislative drafts and their substantiation. The author offers to form a mechanism for implementation of these powers.

Ключевые слова: поправки, заключения, конституционный контроль, Конституционный Суд, свободы, права человека, Конституция Российской Федерации, законодательный процесс, изменение Конституции, реформы
Keywords: amendments, constitutional control, the Constitutional Court, basic freedoms, human rights, the Constitution of the Russian Federation, the legislative process, amendments to the Constitution, reforms.

Основные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации закреплены в Конституции Российской Федерации¹ и гарантируются государством. Однако все большую актуальность в настоящее время приобретает вопрос защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, поскольку их соблюдение до сих пор не находится на должном уровне. Так, за 2012 год в Конституционный Суд Российской Федерации обратилось более 18 745 субъектов². Это,

несомненно, свидетельствует о наличии определенных проблем в отечественном законодательстве и правоприменительной практике, и возникновении ситуаций, в которых права и свободы человека и гражданина тем или иным образом нарушаются. Нарушения могут встречаться как в процессе реализации прав и свобод, предусмотренных действующим законодательством (в правоприменительном процессе), так и непосредственно при принятии нормативно-правовых актов (в законодательном процессе). В последнем случае нарушение прав и свобод человека и гражданина может выражаться, в частности, в принятии представительными органами власти нормативно-правовых актов, не соответствующих Конституции Российской Федерации. Это может быть обусловлено различными факторами, например стремлением законодателя «угнаться» за быстро раз-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

² См.: Обращения, поступившие в Конституционный Суд Российской Федерации в 1995-2012 гг. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Treatments/Pages/NewReference.aspx> (дата обращения: 02.12.2013).

Государственные институты и правовые системы

вивающимися общественными отношениями. В таких случаях сложно предугадать последствия, которые могут быть вызваны принятием закона. Такая спешка неизбежно влечет за собой снижение юридической техники при подготовке соответствующих законопроектов. Особенно больно это может ударить по правам и свободам человека и гражданина, если речь идет об изменении Конституции. При этом неоднозначным является вопрос роли Конституционного Суда Российской Федерации в защите прав и свобод человека и гражданина, а также основ конституционного строя на стадии законодательного процесса.

В настоящее время в правовых и политических кругах нередко обсуждаются вопросы так называемой «корректировки» Конституции Российской Федерации. При этом основные конституционные принципы должны оставаться неизменными, но возможно внесение определенных поправок, которые теоретически могут повысить эффективность конституционно-правового регулирования общественных отношений. Как абсолютно справедливо отмечает Т.Я. Хабриева, поправки не должны стать реформой Конституции. Науке только предстоит определить границы вносимых в Основной Закон изменений, за пределами которых уже можно ставить вопрос о конституционной реформе³. Думается, что использовать возможность внесения поправок в Конституцию Российской Федерации следует крайне осторожно и только в исключительных случаях. Такая позиция обусловлена тем, что подобные «корректировки» не только затрагивают права и свободы человека и гражданина, но и могут снизить уровень доверия населения к государственной власти, в случае если поправки будут вноситься слишком часто и без должного обоснования. На наш взгляд, определенным сдерживающим фактором, обеспечивающим учет интересов населения при принятии конституционных поправок, может являться конституционный контроль.

В соответствии со статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет свои полномочия в целях защиты основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации⁴.

³ См.: Хабриева Т.Я. Доктринальное значение российской Конституции // Журнал российского права. 2009. № 2. URL: <http://base.garant.ru/5649917/> (дата обращения: 05.12.2013).

⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О Конституционном Суде Рос-

Таким образом, Конституционный Суд является одним из важнейших органов защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Российской Федерации. «В сфере защиты прав и свобод человека особое положение Конституционного Суда заключается в возможности формулирования правовых позиций, в соответствие с которыми должны приводиться нормативные правовые акты и практика их применения»⁵.

Как отмечает Б.С. Эбзеев, из содержания ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» следует, что все цели конституционного судопроизводства органически связаны с правами и свободами, то есть их защита является не только важнейшей, но и сквозной функцией Конституционного Суда⁶. В этой связи, на наш взгляд, справедливо отметить, что Конституционный Суд должен принимать непосредственное участие в законодательном процессе в случаях, когда дело касается внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. Однако до настоящего момента соответствующих полномочий у Конституционного Суда не имеется, хотя подобная деятельность и подпадает под понятие конституционного контроля. Так, Н.В. Витрук определяет конституционный контроль как специфическую функцию органов публичной власти по обеспечению верховенства Конституции в системе нормативных актов, ее прямого, непосредственного действия в деятельности субъектов общественных отношений на всей территории государства. Конституционный контроль может выступать в качестве специализированного механизма охраны конституции государства как нормативного правового акта высшей юридической силы⁷. Н.С. Бондарь под конституционным контролем понимает особый универсальный институт разрешения социальных противоречий и конфликтов, представленный деятельностью

с Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 09.02.2011) // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

⁵ Информация Конституционного Суда Российской Федерации «О конституционно-правовых аспектах совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2009–2011 годов) URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/Aspect-KS.aspx> (дата обращения: 01.12.2013).

⁶ См.: Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд: Учебное пособие. М.: Закон и право, ЮНИТИ. 1997. С. 160-161.

⁷ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 годы): очерки истории и практики. М., 2001. С. 71.

Конституционного Суда РФ, а также конституционных (уставных) судов субъектов РФ⁸. Таким образом, считаем, что наделение Конституционного Суда Российской Федерации полномочиями по защите прав и свобод человека и гражданина на стадии законодательного процесса полностью соответствует сущности конституционного контроля.

По нашему мнению, Конституционный Суд Российской Федерации должен принимать на себя роль независимого эксперта в случаях внесения изменений в Конституцию Российской Федерации. Было бы целесообразно наделить орган конституционного контроля правом давать мотивированные заключения по поводу законопроектов, предусматривающих внесение поправок в Конституцию Российской Федерации. Особенно полезной данная мера может быть при недостаточной проработке законопроектов, либо при слабом обосновании необходимости их принятия.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 4 марта 1998 г. N 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»⁹ поправки к главам 3-8 Конституции Российской Федерации осуществляются путем принятия особого нормативно-правового акта – закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Из ст. 125 Конституции РФ не следует, что Конституционный Суд вправе осуществлять конституционный контроль в отношении данных нормативно-правовых актов. Более того, о конституционном контроле может идти речь только тогда, когда нормативный акт принят и вступил в законную силу. При этом, поскольку таким актом изменяется содержание Конституции, фактически речь идет о проверке конституционности положений Конституции, что противоречит самой природе конституционного контроля и является недопустимым. М.А. Митюков также отмечает, что законы Российской Федерации о поправках к Конституции России, не могут быть объектом последующего судебного конституционного контроля, «поскольку этими законами вносятся изменения в конституцию, то они являются ее составной частью, а нормы конституции не могут проверяться на конституционность, по ним «сверяют» все другие акты государства. Внутренние же противоречия в конституции,

⁸ См.: *Бондарь Н.С.* Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 47.

⁹ См.: Федеральный закон от 4 марта 1998 г. N 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

в частности, отдельно возникающие несогласованности некоторых статей с главой или главами, определяющими основы конституционного строя, вполне разрешимы через процедуру толкования конституции»¹⁰.

В данном контексте интерес вызывает позиция, согласно которой к компетенции Конституционного Суда должна относиться проверка конституционных поправок, поскольку ч. 2 ст. 16 Конституции Российской Федерации прямо указывает, что никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя, закрепленным в главе 1¹¹. Считаем данную позицию не верной по указанным выше причинам; кроме того, расширительное толкование данной нормы не влечет автоматического возникновения соответствующего полномочия у Конституционного Суда.

В.В. Бриксов справедливо отмечает, что «федеральные законы о поправках к Конституции Российской Федерации не должны противоречить базовым конституционно-правовым ценностям»¹². По мнению ученого, к подведомственности Конституционного Суда России можно отнести дела о проверке конституционности законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации. Можно согласиться с позицией Л.В. Лазарева в том, что такие дела целесообразно передавать на рассмотрение Конституционному Суду «после их принятия, но до передачи на одобрение органов законодательной власти субъектов Федерации, ибо после одобрения это уже будет проверка конституционности Конституции, а не закона о конституционных поправках, что Конституционный Суд делать не вправе»¹³.

Однако, по нашему мнению, наиболее правильным может являться участие Конституционного Суда в принятии поправок к Конституции в несколько иной форме. Разница заключается в том, что мы, придерживаясь позиции, что Конституционный Суд не вправе проверять конституционность законов Российской Федерации о поправках к Конституции, считаем необходимым

¹⁰ *Митюков М.А.* Конституционные суды на постсоветском пространстве. Сравнительное исследование законодательства и судебной практики М., МОНФ. 1999. С. 65-66.

¹¹ См.: *Хабриева Т.Я.* Теоретические проблемы современного российского конституционализма (Научно-практический семинар) // Государство и право. 1999. № 4. С. 122.

¹² *Бриксов В.В.* Конституционный Суд России и законы о конституционных поправках: к проблеме контроля // Академический юридический журнал. 2001. № 4. URL: http://www.izpi.ru/picnews/auj/auj_2001__%204.pdf (дата обращения: 01.12.2013).

¹³ *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. М.: БЕК, 1998. С. 80.

Государственные институты и правовые системы

его участие в этом процессе путем дачи заключения по вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации проектов соответствующих законов Российской Федерации. В данном случае заключение суда будет являться актом, которым признается или не признается конституционность самой идеи, лежащей в основе проекта закона о поправке в Конституцию, причем ее оценка будет дана профессиональными судьями не только в соответствии с буквой, но и в соответствии с «духом Конституции», с учетом современного уровня развития общества и государства. Рассмотрение проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ должно осуществляться после его принятия, но до передачи его на рассмотрение органов законодательной власти субъектов федерации. Наличие мотивированного заключения Конституционного Суда на данной стадии, на наш взгляд, позволит представительным органам субъекта более объективно подойти к рассмотрению законопроекта.

Внесение любых поправок в основной закон Российской Федерации, по нашему мнению, напрямую отражается на реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. И чем менее продуманными являются данные изменения, тем больше вероятность возникновения ситуаций, в которых данные права и свободы нарушаются, а лучший способ предотвратить нарушение – это принимать нормативно-правовые акты, которые учитывают интересы как всего общества в целом, так и каждого конкретного гражданина в частности. Думается, что предложенный механизм может существенно повысить эффективность законотворческой деятельности, заставить законодателя более детально прорабатывать законопроекты, касающиеся изменения Конституции Российской Федерации, что будет являться еще одним шагом к построению правового государства и гражданского общества.

Библиография:

1. Бондарь Н.С. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества // Журнал российского права. 2003. № 11.
2. Бриксов В.В. Конституционный Суд России и законы о конституционных поправках: к проблеме контроля // Академический юридический журнал. 2001. № 4.
3. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 годы): очерки истории и практики. М., 2001.
4. Информация Конституционного Суда Российской Федерации «О конституционно-правовых аспектах совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2009–2011 годов) URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/Aspect-KS>.
5. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2013.
6. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М.: БЕК, 1998.
7. Митюков М.А. Конституционные суды на постсоветском пространстве. Сравнительное исследование законодательства и судебной практики М., МОНФ. 1999.
8. Хабриева Т.Я. Доктринальное значение российской Конституции // Журнал российского права. 2009. № 2.
9. Хабриева Т.Я. Теоретические проблемы современного российского конституционализма (Научно-практический семинар) // Государство и право. 1999. № 4.
10. Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд: Учебное пособие. М.: Закон и право, ЮНИТИ. 1997.

References (transliteration):

1. Bondar' N.S. Konstitutsiya, konstitutsionnyi kontrol' i sotsial'nye protivorechiya sovremennogo obshchestva // Zhurnal rossiiskogo prava. 2003. № 11.
2. Briksov V.V. Konstitutsionnyi Sud Rossii i zakony o konstitutsionnykh popravkakh: k probleme kontrolya // Akademicheskii yuridicheskii zhurnal. 2001. № 4.
3. Vitruk N.V. Konstitutsionnoe pravosudie v Rossii (1991-2001 gody): ocherki istorii i praktiki. M., 2001.
4. Kozlova E.I., Kutafin O.E. Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnik. 5-e izd., pererab. i dop. M.: Prospekt, 2013.
5. Kryazhkov V.A., Lazarev L.V. Konstitutsionnaya yustitsiya v Rossiiskoi Federatsii. M.: BEK, 1998.
6. Mityukov M.A. Konstitutsionnye sudy na post-sovetskom prostranstve. Sravnitel'noe issledovanie zakonodatel'stva i sudebnoi praktiki M., MONF. 1999.
7. Khabrieva T.Ya. Doktrinal'noe znachenie rossiiskoi Konstitutsii // Zhurnal rossiiskogo prava. 2009. № 2.
8. Khabrieva T.Ya. Teoreticheskie problemy sovremennogo rossiiskogo konstitutsionalizma (Nauchno-prakticheskii seminar) // Gosudarstvo i pravo. 1999. № 4.
9. Ebzeev B.S. Konstitutsiya. Pravovoe gosudarstvo. Konstitutsionnyi Sud: Uchebnoe posobie. M.: Zakon i pravo, YuNITI. 1997.