

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И МЕСТО АКТОВ ОФИЦИАЛЬНОГО НОРМАТИВНОГО ТОЛКОВАНИЯ КОНСТИТУЦИЙ (УСТАВОВ) СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2012 г. Светлана Тагировна Артемова¹

Краткая аннотация: в статье приводится краткий анализ правовой природы и места актов толкования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. В процессе толкования норм права всестороннюю и аргументированную оценку может дать только специализированный орган конституционного правосудия. Поэтому вопросы толкования Основных законов регионального уровня имеют не только теоретическое, но и важное практическое значение, поскольку процесс создания органов конституционной юстиции на территории субъектов РФ в настоящее время не завершен.

Annotation: this article contains a brief analysis of issues of legal protection of constitutions (charters) of subjects of the Russian Federation, which is carried out by their interpretation. The questions of interpretation of the Basic laws of the regional level have not only theoretical but also practical importance, since the creation of constitutional justice in the Russian regions is not completed and causes a lot of questions.

Ключевые слова: толкование, конституционная юстиция, предмет толкования конституций (уставов) субъектов РФ, конституционные (уставные) суды.

Key words: interpretation, the constitutional justice, the constitutional review and the oversight of subjects of the Russian Federation, constitutional (charter) courts.

В настоящее время стало общепризнанным традиционное понимание того, что один из основных регуляторов общественных отношений государственной деятельности – правотворчество, которое участвует в создании нормативных правовых актов, источников права: нормативного договора, правового обычая и судебного прецедента, способных регулировать отношения юридического характера².

В юридической литературе высказано мнение, что под правотворчеством следует понимать любую деятельность уполномоченных субъектов, результатом которой является создание, изменение и отмена правовых норм³. В связи с этим М.Ф. Косолапов отмечает, что правотворческие функции помимо органов законодательной власти осуществляют органы исполнительной власти⁴.

Кроме того, согласно системе “сдержек и противовесов” ни одна из ветвей государственной власти не вправе осуществлять какие-либо функции монополично. Следуя правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении от 18 января 1996 г., “система сдержек и противовесов” есть система правовых гарантий, которая исключает возможность концентрации власти у одной из ветвей власти, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие⁵.

Вместе с тем, по мнению Ж.И. Овсепян, непреодолимых границ между различными властями нет⁶. Действительно, разделение властей – не застывшая структура и предполагает наличие у всех ветвей государственной власти определенных элементов классических функций друг друга. Г.А. Шмавонян, отказывая судам в правотворчестве, тем не менее, признает такое право не только за законодательными органами, но и в известном смысле за исполнительной властью⁷.

¹ Декан юридического факультета Ульяновского государственного педагогического университета, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: artemovast@mail.ru).

² См.: Проблемы теории государства и права. Учеб. / Под ред. В.М. Сырых. М., 2008. С. 292, 293.

³ См.: Хропанюк Н.Н. Теория государства и права. М., 1999. С. 240.

⁴ См.: Косолапов М.Ф. Судебное правотворчество в России // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти субъектов РФ решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Материалы Всероссийского совещания. Москва, 22 марта 2001 г. М., 2001. С. 251.

⁵ См.: Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992–1996. М., 1997. С. 113.

⁶ См.: Овсепян Ж.И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Правовая защита конституций. Ростов-н/Д., 1992. С. 23.

⁷ См.: Шмавонян Г.А. Конституционное правосудие в системе разделения властей. М., 2001. С. 167.

Следовательно, в правовом государстве каждая из ветвей власти выполняет свои функции, обладая собственной компетенцией и предметами ведения. Однако это не исключает существования пересекающихся сфер общественных отношений, где все три ветви власти, действуя на основе принципа разделения, тесно взаимодействуют между собой. Одной из таких сфер является правотворчество.

Таким образом, необходимо признать, что законодательные, исполнительные и судебные органы осуществляют правотворческие функции, так как правотворческая деятельность характеризуется участием в ней органов других ветвей государственной власти. Притом что в силу принципа разделения властей органы исполнительной и судебной ветвей власти не вправе в произвольном порядке вторгаться в законодательный процесс, а действуют в нем в соответствии с теми полномочиями и в таком порядке, какие для них определены законом⁸.

Признавая за конституционными (уставными) судами субъектов РФ правотворческие полномочия, необходимо учитывать, что недопустимо их вмешательство в законодательную деятельность в какой бы то ни было форме. Данная позиция воспринята, например, в Постановлении Конституционного суда Республики Тыва от 18 мая 2004 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 105 Конституции Республики Тыва. Суд, в частности, указал, что требования Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва, касающиеся определения полномочий комитетов палаты представителей и процедуры возврата законопроектов инициатору принятия закона по его отзыву, по своему характеру относятся к организации деятельности палат Великого Хурала. Согласно положениям Конституции Республики Тыва порядок деятельности последних определяется регламентами палат, которые принимаются соответствующими палатами самостоятельно. Поэтому дело в этой части подлежало прекращению⁹.

Итак, органы конституционной юстиции субъектов РФ строго следуют пределам своей компетенции и не могут осуществлять законодательные функции даже по просьбе самого законодателя.

Кроме того, важно иметь в виду, что по отношению к органу законодательной власти конституционные (уставные) суды субъектов РФ выступают в качестве органа, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Между этими двумя органами государственной власти существует (пусть и не строго выверенная и не вполне последовательная) система разделения властей, которая включает определенные институты сдерживания и противовесов.

Заслуживает внимания точка зрения Н.С. Бондаря, согласно которой деятельность Конституционного Суда не исчерпывается правоприменением. Она имеет значительно более сложный характер: получая институционное оформление прежде всего как правоприменительный юрисдикционный процесс, конституционное правосудие (и это становится все более очевидным для отечественной юриспруденции) в своих итогово-правовых характеристиках сближается с нормативно-установительной юридической практикой, правотворчеством¹⁰.

Соглашаясь с тем, что в процессе правотворчества принимают участие все три ветви власти, отметим, что конституционные (уставные) суды субъектов Федерации нельзя отнести к правотворческим органам на том лишь основании, что в их актах имеется нормативное содержание. Правотворчество, на наш взгляд, осуществляемое в ходе конституционного толкования, – побочный продукт правосудия.

На самом деле в ходе толкования конституций (уставов) субъектов РФ нельзя обойтись без развертывания юридических норм, неизбежно сопряженного с формулированием определенных правил, которые, однако, при отсутствии у толкователя “чистых” правотворческих функций не становятся новыми юридическими нормами¹¹.

Таким образом, сформулированные в судебных актах правовые положения представляют собой результат логического развития применяемых конституционных норм как неотъемлемой стадии процесса толкования права.

Правомочие конституционных (уставных) судов по официальному толкованию региональных Основных законов одновременно возлагает на них обязанность выявить и разъяснить действи-

⁸ См. также: *Путянина А.Г.* Законодательный процесс как сфера взаимодействия различных ветвей власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17. С. 72.

⁹ См.: Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации // Дайджест оперативной информации. 2004. № 7. С. 54, 55.

¹⁰ См.: *Бондарь Н.С.* Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источников права // Журнал рос. права. 2007. № 4. С. 56.

¹¹ См.: *Груздев В.В.* Проблемы судебного толкования права России // Рос. судья. 2008. № 5. С. 49.

тельную волю законодателя. Результатом толкования конституционных норм должна стать полная определенность смысла интерпретируемых норм.

Вместе с тем необходимо признать, что официальное толкование не вносит и не должно вносить кардинальных изменений в конституционную норму. Следовательно, толкование должно объяснять то, что на самом деле сформулировано в норме, какова была воля законодателя при создании интерпретируемой нормы, а не создавать новые правила. Например, в Постановлении Конституционного суда Республики Тыва от 18 марта 2004 г. по делу о толковании ч. 1 ст. 142 Конституции Республики Тыва Суд указал, что контекстное значение союза “и” определяет, что предложения о принятии поправок к Конституции Республики Тыва могут вноситься как палатой представителей, так и Правительством Республики Тыва. Проведенный Конституционным судом анализ положений Конституции Республики Тыва показал, что право инициирования поправок к гл. 2–15 Конституции Республики Тыва делегировано как законодательной, так и исполнительной ветвям власти. Самостоятельными субъектами данного права являются Великий Хурал в лице палаты представителей и Правительство Республики Тыва как высший исполнительный орган государственной власти Республики Тыва¹². Конституционный суд Республики Тыва в результате интерпретации данной нормы не создал нового правила, не внес изменения в существующий порядок, а произвел официальное разъяснение абстрактной нормы, наполнив ее содержанием. Данным решением было скорректировано содержание ст. 142 Конституции Республики Тыва по сравнению с буквально выраженным.

Таким образом, постановления органов конституционного контроля, принимаемые в связи с толкованием конституций (уставов) субъектов РФ, представляют собой особый вид правовых актов, отличающийся от нормативных юридических актов. На наш взгляд, заслуживает одобрения точка зрения А.А. Белкина, полагающего, что акты толкования Основных законов являются особыми производными источниками права¹³. В связи с тем что основанием для вынесения решения по делам о толковании конституционных норм является конкретный запрос, связанный с

действительной неопределенностью в понимании конституционных установлений, акт интерпретации, с нашей точки зрения, есть “снятие” обнаружившейся неясности.

Особенность решений конституционных (уставных) судов по делам о толковании конституций (уставов) субъектов РФ состоит в том, что они содержат не нормы права, а разъяснения о надлежащем применении конституционных норм. Иными словами, акты толкования – “производные” от Основных законов источники конституционного права. Что касается правовых позиций, содержащихся в актах толкования, то и они не могут рассматриваться в качестве первичных нормативных положений, потому что следуют судьбе толкуемых норм: отмена и изменение последней означает также утрату прямого действия актов конституционного толкования.

Место решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ по делам о толковании конституций (уставов) в правовой системе выражается в юридической силе данных актов. В юридической литературе часто можно встретить мнение, что акты толкования приближаются к силе интерпретируемых конституционных норм¹⁴. Следует согласиться с данной точкой зрения, так как конституционные нормы в силу их высокой степени абстрактности невозможно правильно применять без официального акта толкования. Вместе с тем, на наш взгляд, нельзя ставить знак равенства между актами конституционного толкования и региональными конституциями (уставами) субъектов РФ, так как акты толкования по сравнению с Основными законами субъектов РФ не обладают учредительным характером.

Следовательно, содержание правовых позиций, выраженных в судебных решениях о толковании конституций (уставов) субъектов РФ, становится частью смысла положений интерпретируемого акта. В связи с этим, представляется, что решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ о толковании Основных законов обладают более высокой силой, чем иные решения конституционных (уставных) судов (например, решения о проверке конституционности регионального нормативного правового акта).

Ввиду того что акты конституционного толкования по силе близки к самой конституции (уставу) субъекта РФ, они, безусловно, играют

¹² См.: Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. С. 45.

¹³ См.: Белкин А.А. Источники права и судебная практика в Российской Федерации // Ученые записки Института права. Вып. 8. СПб., 2001. С. 8.

¹⁴ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): очерки теории и практики. М., 2001. С. 111; Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. В.А. Крайков. М., 2002. С. 75; и др.

немаловажную роль при охране региональных Основных законов, так как способствуют единообразному применению конституции (устава) на всей территории соответствующего субъекта РФ. В тех субъектах Федерации, где не созданы конституционные (уставные) суды, которые вправе давать официальное нормативное толкование региональному Основному закону, эффективную правовую охрану конституций (уставов) организовать гораздо сложнее по сравнению с теми субъектами РФ, где действуют конституционные (уставные) суды. В то же время в тех субъектах РФ, где нет специализированных органов конституционного правосудия, официальное толкование конституций (уставов) вправе давать региональный парламент. Однако, по нашему мнению, законодательный орган не может провести полного юридического анализа конституционных положений, выявить и раскрыть их подлинный смысл. Таковую всестороннюю и аргументированную оценку может дать только специализированный орган конституционного правосудия.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие **выводы**:

1. Постановления органов конституционного контроля, принимаемые в связи с толкованием конституций (уставов) субъектов РФ, представляют собой особый вид правовых актов, отличающийся от нормативных юридических актов.

Особенность актов конституционного толкования состоит в том, что они содержат не нормы права, а разъяснения о надлежащем применении конституционных норм. Иными словами, акты толкования – “производные” от Основных законов источники конституционного права. Правотворчество, осуществляемое в ходе конституционного толкования, является побочным продуктом правосудия. Акты толкования конституций (уставов) субъектов РФ есть внешняя форма выражения правовой охраны конституций и уставов субъектов Федерации.

2. Под правовыми позициями конституционных (уставных) судов субъектов РФ следует понимать правовые выводы суда, являющиеся результатом толкования судом конституционных норм, а также истолкования им конституционного смысла положений регионального законодательства, служащие правовым основанием для вынесения итогового решения конституционного (уставного) суда. Правовые позиции, содержащиеся в актах толкования, не могут рассматриваться в качестве первичных нормативных положений, так как они следуют судьбе толкуемых норм: отмена и изменение последней означает также утрату прямого действия актов конституционного толкования.