

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ИНТЕРВЬЮ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРОФ., ДОКТОРА ЮРИД. НАУК
В.А. ТУМАНОВА ЖУРНАЛУ «ГОСУДАРСТВО И ПРАВО»¹



Возобновление деятельности Конституционного Суда Российской Федерации привлекло внимание самых широких кругов населения России, и особенно юридической общественности. В значительной степени это определено теми ожиданиями, которые господствуют в обществе относительно возможностей Конституционного Суда в обеспечении соблюдения Конституции, охране прав и свобод граждан, укреплении правопорядка.

Редакция журнала обратилась к Председателю Конституционного Суда Российской Федерации проф. В.А. Туманову с рядом вопросов.

Ниже публикуются вопросы и полученные на них ответы.

Вопрос. Какие обращения поступают в Конституционный Суд Российской Федерации? Намерены ли Вы рассматривать некоторые из обращений, поданных в Конституционный Суд до приостановления его деятельности в октябре 1993 г.? Не считаете ли Вы целесообразным опубликовать список всех зарегистрированных в Конституционном Суде обращений и впредь делать официальное сообщение в печати о каждом обращении, поступившем в Конституционный Суд и зарегистрированном в соответствии с требованиями Закона о Конституционном Суде Российской Федерации?

Ответ. Начну с того, что почта Конституционного Суда РФ весьма велика. За пять месяцев 1995 г. к нам поступило 3101 обращение. Впрочем, слово «обращение» здесь не совсем уместно, поскольку большинство поступивших материалов (до 80%) отношения к Конституционному Суду не имеют и дальнейшего движения в Суде не получают.

Остальные (а это также немалая цифра) рассматриваются Секретариатом Суда с точки зрения их соответствия требованиям ст. 40 Закона о КС. Здесь также происходит отсев по основаниям, предусмотренным этой статьей.

В отношении определенной части этих обращений Секретариат констатирует, что они не подведомственны Конституционному Суду или исходят от ненадлежащего органа или лица. Об этом сообщается заявителю, который может обжаловать это решение.

Если обращения не отвечают формальным требованиям, предъявляемым Законом о КС к обращениям (ст. 37–39) (а таких обращений также немало), Секретариат предлагает заявителю устранить недостатки (приложить необходимые материалы, уплатить пошлину и т.п.), а затем вновь направить обращение в Конституционный Суд.

Наконец, еще одна часть обращений, отвечающая требованиям Закона, передается для предварительного изучения судьям Конституционного Суда (это делает Председатель Конституционного Суда). Предварительное изучение должно быть завершено не позднее двух месяцев с момента поступления и регистрации обращения (ст. 41 Закона о КС).

Решение по вопросу о принятии к рассмотрению (принять или отказать) принимается пленарным заседанием Суда по докладу судьи, предварительно изучавшего дело.

За указанный выше период времени уже принято к рассмотрению, а также находится на предварительном изучении судей свыше 50 дел, а 11— уже рассмотрено Судом, и по ним приняты решения, достаточно широко обсуждавшиеся в средствах массовой информации.

Из числа так называемых «старых» обращений, т.е. поступивших до приостановления его деятельности в октябре 1993 г. и до возобновления работы в начале 1995 г., было принято к рассмотрению 7 обращений, другие же оказались по новому Закону неподведомственными Суду.

В свете сказанного Ваше предложение публиковать список всех зарегистрированных в Конституционном Суде обращений нуждается в коррективах. Очевидно, имеется в виду список обращений, принятых к рассмотрению. Мы не против этого, если

¹ Интервью было напечатано в журнале «Государство и право». 1995. № 9. С. 3–8.

средствами массовой информации Суду будет предоставлена соответствующая возможность. Мы за максимально широкое освещение работы Конституционного Суда в печати и других средствах массовой информации. Было бы неплохо, в частности, если бы журнал «Государство и право» публиковал решения Конституционного Суда.

Вопрос. Согласно Конституции Российской Федерации Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации. А как быть, если Конституции Российской Федерации не соответствует ненормативный акт какого-либо из этих органов? Какой правовой механизм может, по Вашему мнению, «сработать» в этом случае?

Ответ. Конституция РФ (ч. 2 «а» ст. 125) уполномочивает Конституционный Суд РФ решать вопрос о соответствии Конституции РФ только нормативных актов перечисленных в Вашем вопросе федеральных органов государственной власти. Конституционный Суд РФ жестко соблюдает это правило путем либо отказа в принятии к рассмотрению обращений, предметом которых являются ненормативные акты, либо применения ст. 68 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде РФ. Однако некоторые ненормативные акты могут оказаться предметом рассмотрения Конституционного Суда при решении споров о компетенции (ч. 3 ст. 125).

Я не считаю, что для решения этой проблемы (неконституционность ненормативных актов) должен быть создан некий единый правовой механизм. Конституция РФ открывает в этой связи ряд возможностей. Ненормативные постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ могут быть отменены Президентом РФ (ч. 3 ст. 115). Действие этих актов, равно как и Указов Президента РФ, может быть прекращено принятием федерального закона. Если Государственная Дума принимает не соответствующий Конституции ненормативный акт в форме федерального закона, то на его пути оказывается вторая палата и «вето» Президента. Наконец, существенно расширены в рассматриваемой связи возможности других ветвей судебной власти.

Вопрос. Согласно ст. 96 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации правом на обращение в него с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане (объединения граждан), чьи права и свободы нарушаются законом, применяемым или подлежащим применению в конкретном деле. Конституционный Суд проверяет конституционность закона и вправе признать закон или отдельные его положения не соответствующими

Конституции. Однако реальная правовая ситуация в России такова, что в силу разных причин по вопросам, затрагивающим права и свободы граждан, принимаются не только законы, но и другие нормативные акты федеральных органов государственной власти. Как быть гражданину, если в конкретном деле подлежит применению не закон, а иной нормативный акт федерального органа государственной власти (например, указ Президента, постановление Правительства), нарушающий то или иное конституционное право или свободу гражданина?

Ответ. Полагаю, что ответ на этот вопрос дает Конституция РФ в ч. 2 ст. 120, которая существенно расширяет возможности защиты всеми ветвями судебной власти прав и законных интересов граждан, нарушенных актами государственных органов. Согласно названной статье суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом. Нет оснований не распространять эту норму и на такие акты, как указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, в том числе и нормативного характера.

Таким образом, если в конкретном деле подлежит применению не закон, а иной нормативный подзаконный акт, и обнаруживается его несоответствие закону, то этот вопрос подлежит решению в судебной инстанции, рассматривающей это дело, или в вышестоящих судебных инстанциях, если соответствующее решение будет обжаловано или опротестовано.

Другое дело, если речь идет о применении не подзаконного нормативного акта, а закона. Эту ситуацию компетенция общих судов не охватывает, и необходимо обращение в Конституционный Суд РФ или граждан – участников процесса, или самого суда. Следствием именно таких обращений стали принятые в последнее время решения Конституционного Суда, связанные с правом на жилую площадь (прописка), правом на забастовку и др.

Следует обратить внимание еще на два обстоятельства, вытекающие из применения ч. 2 ст. 120 Конституции РФ.

Отказавшись, в соответствии с требованиями этой статьи, от применения Указа Президента РФ или постановления Правительства РФ, как не соответствующих закону, суды тем не менее не могут признать такие акты неконституционными. Непримененные в одном деле, они могут оказаться примененными в другом. Один из способов избежать подобной ситуации – использование права обращения в Конституционный Суд РФ, предоставленного Конституцией РФ (ч. 2 ст. 125) Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ. Но это будет уже иная, так называемая абстрактная

форма судебного конституционного контроля, не связанная с конкретным делом.

Возникает также вопрос: как быть, если при рассмотрении дела в обычном суде применение Указа Президента РФ или постановления Правительства, по мнению суда, войдет в противоречие с Конституцией, а закон, к которому отсылает ст. 120 Конституции, отсутствует. В этой ситуации суд, рассматривающий дело, должен в соответствии с ч. 1 ст. 15 и ст. 18 Конституции РФ решить его путем прямого применения соответствующих конституционных норм.

Вопрос. На Конституционный Суд возложено толкование Конституции Российской Федерации. Недавнее постановление Конституционного Суда о сроках рассмотрения Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой (ст. 105 и 106 Конституции РФ), оценивается некоторыми юристами не как толкование существующих конституционных норм, а как создание новой нормы российского конституционного права. Что Вы скажете по этому поводу?

Ответ. Прежде всего отметим, что в арсенале Конституционного Суда РФ две формы толкования конституционных норм.

Одна из них свойственна всем конституционным судам и составляет основное содержание их деятельности: это — толкование конституционных норм и положений в связи с рассмотрением конкретных споров, будь то вопрос о соответствии нормативного акта конституции, спор о компетенции между государственными органами, между федерацией и ее субъектами или, наконец, вопрос о соответствии международного договора конституции страны.

Вторая форма — это так называемый прямой запрос о толковании, которое не связано с решением вопросов, отнесенных к компетенции конституционного суда. Возможность такого прямого запроса — достаточно редкое явление. В зарубежной практике судебного конституционного контроля оно встречается (как это было, например, в ФРГ в первые годы действия новой конституции).

Такова ситуация в России, где новая Конституция 1993 г. отличается во многих отношениях от предыдущих и к тому же является Конституцией жесткой: вносить в нее поправки достаточно сложно. Отсюда и предоставленная определенной категории субъектов конституционного права возможность обратиться с прямым запросом о толковании в Конституционный Суд РФ и обязанность Суда дать толкование той или иной нормы конституции, соотношения норм, правового содержания использованных в тексте понятий и т.п. Конституционный перечень правомочных на то субъектов включает: Президента РФ, каждую из палат Федерального Собрания, Правительство РФ, орган законодательной

власти каждого из субъектов Российской Федерации (ч. 5 ст. 125).

Таким образом, Конституционный Суд имеет две возможности толкования Конституции: прямо предусмотренную Конституцией (ч. 5 ст. 125), по запросам перечисленных выше субъектов (ранее такого правомочия Конституционный Суд не имел) и имплицитно присущую при решении споров о конституционности нормативных актов, споров о компетенции и иных вопросов, отнесенных Конституцией к ведению Конституционного Суда РФ.

Примером реализации первой возможности может служить постановление Конституционного Суда по делу о толковании ряда статей Конституции РФ, предусматривающих принятие решений палатами Федерального Собрания РФ большинством от общего числа депутатов. Возник вопрос: что считать таким «общим числом» — число депутатов Государственной Думы, названное Конституцией РФ, — 450 (ч. 3 ст. 95) или же число мандатов, реально замещенных на момент голосования? Конституционный Суд постановил, что под общим числом депутатов следует понимать число депутатов, установленное для Государственной Думы ч. 3 ст. 95 Конституции РФ, — 450 депутатов.

Один из основных аргументов, которыми руководствовался Суд, состоит в том, что акт парламента как органа общенационального представительства должен отражать не только интересы парламентского большинства, но также интересы большинства общества. Определение результатов от числа лишь замещенных мандатов может привести к тому, что Государственная Дума в случае вакантности значительной части депутатских мандатов будет принимать федеральные законы, фактически утратив свой представительный характер.

Примером реализации второй возможности может служить решение Конституционного Суда по обращению Профсоюза летного состава Гражданской авиации РФ, который счел неконституционной ст. 12 действующего Закона о порядке разрешения коллективных трудовых споров, на основании которой в судебном порядке была запрещена забастовка летного состава. Названная статья запрещает, в частности, проведение забастовок в гражданской авиации. Суд счел, что право на забастовку может быть ограничено, но не по отраслевому принципу, а в соответствии с рамками пользования правами и свободами, которые установлены самой Конституцией. Запрет же на одном только основании принадлежности к определенной отрасли не соответствует ч. 4 ст. 37 и ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Что же касается вопроса о том, не возникнет ли вследствие толкования новая норма, то ответ на него, как об этом свидетельствует многолетний мировой опыт конституционного правосудия и сопутствующая

доктрина, не может быть однозначным. Всякий раз, когда речь идет не об элементарных способах толкования (например, логическом, семантическом), оно, очевидно, не оставляет норму в первозданном виде и может достаточно существенно модифицировать ее. Как квалифицировать подобные «восполняющие толкования» – вопрос спорный. Но если толкование не привносит в понимание нормы ничего нового, то зачем оно нужно вообще? Еще более остро встает эта проблема, когда толкование связано с восполнением пробелов в конституционном тексте.

Отмечу попутно явный пробел в федеральном конституционном Законе о Конституционном Суде – отсутствие в нем указаний о каких-либо установках и принципах, из которых должен исходить Суд при прямом толковании Конституции. Речь идет не об юридико-технических методах и способах толкования; здесь вполне применимы традиционные модели, выработанные юридической доктриной и практикой (семантическое толкование, систематическое толкование, генетическое толкование, телеологическое толкование и т.д.). Мы имеем в виду именно принципиальные установки. Правда, две такие установки содержит Конституция РФ 1993 г. Статья 18 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов. Отсюда вывод: обеспечение прав и свобод – важнейшая исходная позиция и принцип толкования Конституции. Часть 2 ст. 16 устанавливает особое юридическое значение предшествующих статей, составляющих главу «Основы конституционного строя»: «Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации». Это в равной мере относится и к возможному толкованию этих «других положений».

Вопрос. Какова роль Научно-консультативного совета при Конституционном Суде? Как устроен аппарат Конституционного Суда? Соответствует ли его структура содержанию деятельности Конституционного Суда и нуждается ли она в совершенствовании? Какова численность этого аппарата?

Ответ. После возобновления деятельности Конституционного Суда в 1995 г. была усовершенствована структура его аппарата, утверждено новое штатное расписание. Если оставить в стороне существующие в каждой крупной организации хозяйственно-административные подразделения, в аппарате Суда можно выделить две составные части.

Одна из них – это так называемый аппарат судей. При каждом судье состоят три работника, призванных помогать непосредственно ему и ему подчиненных (аппарат Председателя Суда, его заместителя и судьи-секретаря по численности несколько больше).

Вторая часть – это Секретариат, состоящий из ряда управлений, названия которых говорят сами

за себя (например, Управление конституционного права, Управление конституционных проблем частного права, Управление конституционных основ федеративного устройства и самоуправления территории, Управление международного права и др.). В задачи этих управлений входят первичное ознакомление с поступившими обращениями, подготовка экспертных заключений по принятым к рассмотрению делам, подготовка аналитических материалов по соответствующей проблематике. В Секретариате имеются также подразделения, занимающиеся организацией судебных заседаний, контролем за исполнением решений Конституционного Суда, обеспечением Суда необходимой информацией. Общая численность Секретариата – около 150 штатных единиц. Созданный при Суде Научно-консультативный совет в скором времени должен возобновить свою работу.

Вопрос. Приведенные вопросы, естественно, не исчерпывают всей тематики, связанной с деятельностью Конституционного Суда Российской Федерации. Страницы журнала открыты для научных публикаций членов Конституционного Суда, которые всегда будут вызывать интерес наших читателей. В этой связи какие проблемы конституционного контроля в Российской Федерации Вы считали бы наиболее актуальными для освещения в журнале «Государство и право»?

Ответ. Конституционный Суд РФ в своей деятельности сталкивается с таким обилием проблем, требующих теоретического осмысления, что их перечисление в рамках этого интервью было бы затруднительно, равно как и деление этих проблем на первоочередные и позволяющие не спешить. На многие из этих проблем наша наука конституционного права не дает ответов, во всяком случае – убедительных ответов. Сказывается ее долгое существование в качестве политизированной и идеологизированной дисциплины в ущерб собственно юридическому содержанию.

На мой взгляд, наибольшую помощь судебному конституционному контролю в России журнал «Государство и право» мог бы оказать серьезным научным комментарием (с привлечением зарубежного опыта) решений Конституционного Суда. Это одновременно выявило бы и наиболее актуальные теоретические проблемы, с которыми сталкивается Суд.

Журнал сделал бы благое дело, если бы вышел за пределы Москвы и уделил внимание деятельности органов судебного конституционного контроля субъектов федерации, познакомил читателя с их решениями, волнующими их правовыми проблемами, трудностями, встающими перед ними. Интересны были бы и статьи, рассказывающие о деятельности судебного конституционного контроля в государствах – членах СНГ (Казахстан, Белоруссия и др.).