

Роль судебного нормотворчества в совершенствовании законодательного регулирувания в Российской Федерации

Аннотация. Проблема определения значения, места и роли судебного нормотворчества в отечественной правовой системе остается актуальной на протяжении многих лет. Не выработано единого подхода и к вопросу установления влияния судебного нормотворчества на законодательство. На основе анализа различных точек зрения теоретиков права и судебной практики Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ автором сформулировано понятие судебного нормотворчества, а также выявлены два основных направления влияния нормотворчества высших судебных инстанций на законодательное регулирование: опосредованное и непосредственное. Рассмотрены акты судебного нормотворчества, содержащие прямое указание законодательному органу на необходимость внесения изменений в действующую нормативную базу и не содержащие такового, однако регулирующие определенную сферу общественных отношений и устраняющие дефекты в законодательстве. Сделан вывод о том, что судебное нормотворчество влияет на законодательное регулирование перманентно, содействуя его гармонизации, обеспечивая единообразие понимания и применения правовых норм, стабильность и единство судебной практики. Практика высших судов рассматривается как существенный фактор совершенствования законодательства в целом, как базис для новых законодательных инициатив. Указывается на необходимость учета актов судебного нормотворчества при подготовке законопроектов, а также возвращения института посланий Конституционного Суда РФ. Дальнейшее развитие национальной системы права, по мнению автора, возможно лишь при установлении баланса нормотворческой активности законодательных и судебных органов, а также при налаживании механизмов взаимодействия двух ветвей государственной власти.

Ключевые слова: законодательное регулирование; судебное нормотворчество; акт судебного нормотворчества; совершенствование законодательства; высшие судебные органы; судебная практика; законодательная инициатива; право законодательной инициативы; вопросы ведения; послание Конституционного Суда.

Для цитирования: Чунина М. С. Роль судебного нормотворчества в совершенствовании законодательного регулирувания в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 4. — С. 11–24. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.137.4.011-024.

© Чунина М. С., 2022

* Чунина Марина Сергеевна, преподаватель СПО кафедры «Правосудие» Юридического института Пензенского государственного университета
Красная ул., д. 40, г. Пенза, Россия, 440026
chunina.usd.pnz@yandex.ru

The Role of Judicial Rulemaking in Improving Legislative Regulation in the Russian Federation

Marina S. Chunina, Lecturer of Secondary Vocational Education, "Justice" Department, Law Institute, Penza State University
ul. Krasnaya, d. 40, Penza, Russia, 440026
chunina.usd.pnz@yandex.ru

Abstract. The problem of determining the meaning, place and role of judicial rulemaking in the domestic legal system has remained relevant for many years. There is no uniform approach to the issue of establishing the influence of judicial rulemaking on legislation. Based on the analysis of various points of view of legal theorists and judicial practice of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation, the author defines the concept of judicial rulemaking and direct and indirect impact of rulemaking of higher judicial instances on the legislative regulation. The paper examines the acts of judicial rulemaking containing a direct instruction to the legislative body concerning the need to amend the current regulatory framework and the acts that do not contain such an instruction, but regulating a certain sphere of public relations and eliminating defects in legislation. The author concludes that judicial rulemaking influences legislative regulation permanently, contributing to its harmonization, ensuring uniformity of understanding and application of legal norms, stability and unity of judicial practice. The practice of the higher courts is examined as an essential factor in improving legislation in general, as a basis for new legislative initiatives. It is pointed out that it is necessary to take into account acts of judicial rulemaking in developing draft laws, as well as to return the institute of addresses of the Constitutional Court of the Russian Federation. Further development of the national system of law, according to the author, is possible only with the establishment of a balance between rule-making activity of legislative and judicial bodies, as well as with the establishment of mechanisms for interaction between the two branches of government.

Keywords: legislative regulation; judicial rulemaking; act of judicial rulemaking; improvement of legislation; supreme judicial bodies; judicial practice; legislative initiative; right of legislative initiative; issues of authority; address of the Constitutional Court.

Cite as: Chunina MS. Rol sudebnogo normotvorchestva v sovershenstvovanii zakonodatelnogo regulirovaniya v Rossiyskoy Federatsii [The Role of Judicial Rulemaking in Improving Legislative Regulation in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(4):11-24. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.137.4.011-024. (In Russ., abstract in Eng.).

В последние годы в нашей стране всё больше внимания уделяется проблемам, связанным с состоянием российского законодательства и его реализацией в практической деятельности.

Совершенствование и постоянная актуализация законодательства, способного отражать динамику развития общественных отношений, является фундаментальным направлением в развитии государственности. В ежегодном Послании Федеральному Собранию от 21.04.2021 Президент РФ В. В. Путин обозначил приоритетные направления государственной деятельности, требующие незамедлительных преобразований. Особое внимание Президент уделил

проблемам здравоохранения, экономики, обороноспособности, экологического благополучия страны, поддержке семьи, материнства и детства и пр.¹ Развитие названных сфер невозможно без качественного нормативного фундамента, гармонично развитой системы национального права.

Применимость, действенность и эффективность законодательства обуславливают необходимость принятия таких законов, которые соответствовали бы требованию формальной определенности и приводили бы к позитивным изменениям в жизни общества. Но не всегда законодатель (ввиду в том числе сложности законотворческих процедур) способен оперативно

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/65418> (дата обращения: 01.07.2021).

реагировать на стремительно развивающиеся общественные отношения (порой принятие закона может занять несколько лет), что приводит к возникновению дефектов в действующем праве в виде пробелов, коллизий и т.п.

В этой связи особую значимость приобретает судебное нормотворчество. Исходя из анализа дефиниций судебного нормотворчества, предлагаемых отечественными теоретиками права (например, П. А. Гуком², М. В. Кучиным³, Е. В. Семьяновым⁴, С. П. Чередниченко⁵ и др.), приходим к выводу, что судебное нормотворчество представляет собой деятельность высших судебных органов по выработке правоположений общего характера, легальному толкованию подлежащих применению или примененных норм права при осуществлении судопроизводства в определенном его виде⁶ (конституционного, гражданского, арбитражного, административного, уголовного), а также по реализации права законодательной инициативы.

В нашей стране судебное нормотворчество осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации.

Акты судебного нормотворчества становятся результатом такой деятельности и являются одним из основных индикаторов совершенства действующего законодательства.

Следует подчеркнуть, что судебное нормотворчество является для высших судов второстепенной, «побочной» деятельностью, обусловленной несовершенством действующего

законодательства, поскольку основным назначением судебных органов всё же является управление правосудия.

Судебная практика находится в постоянном развитии, сталкиваясь в момент правоприменения порой с законодательно не урегулированными общественными отношениями. Однако суд не может отказать в рассмотрении дела по причине наличия пробела или иного дефекта в праве, поскольку, как справедливо отмечает П. А. Гук, это можно было бы оценить как отказ в правосудии⁷.

В. Н. Синюков обоснованно указывает, что несмотря на то, что до настоящего времени вопрос о правотворческой роли судебной практики законодательной регламентации не получил, акты высших органов правосудия «...служат ориентирующим для судов фактором, подчас не менее императивным, чем формальные установления законодательства»⁸.

Поэтому актуальным остается и вопрос о роли судебного нормотворчества в правотворческом процессе, а также о его влиянии на законодательное регулирование.

Т. Э. Шуберт считает, что влияние судебной практики на законодательное регулирование осуществляется постоянно и приводит к изменению правовых норм⁹.

Вместе с тем разрешение обозначенной проблемы многие ученые зачастую сводят лишь к изучению вопроса о реализации высшими судами своего права законодательной инициативы, закрепленного в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ¹⁰.

² Гук П. А. Основы судебного нормотворчества : избранные труды. Пенза : Изд-во ПГУ, 2019. С. 103.

³ Кучин М. В. Судебное нормотворчество: концептуальные основы : монография. М. : Юрайт, 2019. С. 8.

⁴ Семьянов Е. В. Судебное правотворчество (вопросы общей теории права) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 6–7.

⁵ Чередниченко С. П. Судебное правотворчество: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 11.

⁶ См.: Чунина М. С. Акты судебного нормотворчества: понятие и виды // Правовая культура. 2019. № 3 (38). С. 39.

⁷ Гук П. А. Судебное нормотворчество: вопросы теории и практики // Lex russica. 2016. № 7 (116). С. 24.

⁸ Синюков В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию : монография. М. : Норма, Инфра-М, 2019. С. 491–492.

⁹ Шуберт Т. Э. Влияние судебной практики на законотворческий процесс // Журнал российского права. 2016. № 4 (232). С. 163.

¹⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. № 144. 04.07.2020.

По нашему мнению, в настоящее время сложились два основных направления воздействия судебного нормотворчества на законодательное регулирование: опосредованное и непосредственное.

Рассмотрим каждое из них.

1. Опосредованное. Акты судебного нормотворчества (решения и обзоры практики Конституционного Суда (с «позитивным» содержанием)); постановления Президиума и обзоры судебной практики, утвержденные Президиумом, постановления Пленума Верховного Суда) напрямую на законодательное регулирование не влияют, но являются ценным источником информации о совершенствовании действующего законодательства.

Осуществляя конституционное правосудие, Конституционный Суд реализует полномочия, закрепленные в ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹¹ (далее — Закон о Конституционном Суде РФ): по проверке нормативных актов разной юридической силы на предмет их соответствия Основному закону; по разрешению споров о компетенции между различными органами власти; по толкованию положений Конституции РФ и др., тем самым обеспечивая ее прямое действие.

Акты нормотворчества Конституционного Суда (имеющие формальное выражение в виде постановлений, заключений, определений) по своей юридической природе уникальны: они носят обязательный характер на всей территории Российской Федерации и для всех без исключения субъектов общественных отношений являются окончательными, не могут быть обжалованы или пересмотрены (в том числе самим Конституционным Судом), действуют непосредственно и не нуждаются в подтверждении другими органами или должностными лицами (ст. 6, 79 Закона о Конституционном Суде РФ).

Немаловажную роль играют также обзоры практики, систематизирующие наиболее значимые позиции Конституционного Суда.

Полагаем, что опосредованное влияние Конституционного Суда на законодательное регулирование реализуется путем установления смысла положений Основного закона и нового конституционно-правового смысла законоположений, примененных или подлежащих применению к конкретным правоотношениям, посредством их толкования или конкретизации (случаи признания нормы конституционной), а также путем опубликования обзоров практики Суда. В данном случае Конституционный Суд выполняет функцию «позитивного» законодателя, устраняющего дефекты в законодательном регулировании¹².

Реализуя свое исключительное полномочие по толкованию Основного закона, предусмотренное ч. 5 ст. 125 Конституции РФ и детализированное в гл. XIV Закона о Конституционном Суде РФ, Суд издает интерпретационные акты¹³ (чаще в форме постановлений и определений, самые значимые из которых впоследствии входят в обзоры практики), устанавливающие соответствие духа и буквы Основного закона, соотношение текста его нормы и заложенного в него смысла и не влекущие за собой утрату юридической силы каких-либо актов или отдельных их положений. Однако, как справедливо отмечает Т. Я. Хабриева, нормативное регулирование все-таки должно быть пересмотрено и приведено в соответствие с интерпретацией Конституции РФ, установленной Конституционным Судом, поскольку может быть связано с ошибочным пониманием положений Основного закона¹⁴.

Председатель Конституционного Суда В. Д. Зорькин в своей монографии, посвященной актуальным проблемам конституционного правосудия, указывает, что руководствуясь общими (общепризнанными) принципами права,

¹¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹² Подробнее о характеристике понятия «позитивный законодатель» применительно к деятельности Конституционного Суда РФ см., например: *Александрова М. А.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник российского права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 67–70.

¹³ Подробнее о классификации актов судебного нормотворчества см.: *Чунина М. С.* Указ. соч. С. 40–43.

¹⁴ *Хабриева Т. Я.* Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М. : Норма, 2019. С. 58.

Суд истолковывает положения Конституции РФ и устанавливает их истинный смысл в контексте развивающегося правового пространства, в результате чего происходит обогащение уже существующих в ней норм, приращение правовой ткани, расширение пространства права¹⁵.

Другим важным полномочием Конституционного Суда является разрешение споров о конституционности нормативных актов различной юридической силы, договоров или отдельных их положений (гл. XII, XIII Закона о Конституционном Суде РФ). В случае установления нового конституционно-правового смысла правоположений, Конституционный Суд зачастую признает эти нормы конституционными, но в своих решениях при необходимости старается самостоятельно нивелировать возникшее противоречие в законодательном регулировании и в мотивировочной и (или) резолютивной части своих актов прямо указывает законодателю на необходимость приведения законоположений в соответствие с установленным конституционно-правовым смыслом норм или положений.

Анализ статистических данных, опубликованных в ежегодном отчете об исполнении решений, принятых Конституционным Судом¹⁶, показал, что в 2020 г. из 24 актов, предполагающих необходимость изменения правового регулирования, 11 постановлений и 3 определения содержат предложения рекомендательного характера в адрес нормотворческого органа. Фактически большая часть актов Суда носит рекомендательный характер.

В. Д. Зорькин в этой связи четко выразил позицию Конституционного Суда: «...в практике Конституционного Суда сложилась тенденция избегать признания оспоренного законоположения неконституционным, если имеется возмож-

ность выявить конституционно-правовой смысл этого законоположения. Признав правовой акт не противоречащим Конституции РФ и в то же время усматривая определенную пробельность в правовом регулировании, которая приводит или может привести к нарушению прав и свобод граждан, Конституционный Суд во избежание таких негативных последствий одновременно указывает законодателю на необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в правовое регулирование»¹⁷.

В. В. Лазарев отмечает, что законодатель может по-разному реагировать на решения Конституционного Суда о признании норм конституционными в зависимости от их содержания. Если в результате толкования не выявлено нового смысла норм права и отсутствует обращение Суда к законодателю, или осуществлена конкретизация норм в содержании, соответствующем Конституции РФ, или норма признана конституционной в определенном смысле (когда Суд не указывает на необходимость внесения изменений в законодательство, а предлагает руководствоваться исключительно выявленным им конституционно-правовым смыслом нормы), то допустимо не вносить изменения в правовое регулирование. В случае же, когда Суд прямо обращает внимание законодателя (или иного субъекта, обладающего правом законодательной инициативы) на необходимость совершенствования правового регулирования, последний связан решением высшего органа конституционного правосудия и обязан принять соответствующие нормы¹⁸.

Например, постановлением от 14.05.2012 № 11-П Конституционный Суд признал соответствующими Конституции РФ положения абз. 2 ч. 1 ст. 446 ГПК РФ, однако в резолютивной части

¹⁵ Зорькин В. Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика : монография. М. : Норма, 2019. С. 355.

¹⁶ Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства, в 2020 г. (подготовлен Секретариатом Конституционного Суда РФ в соответствии с п. 2 § 67 Регламента Конституционного Суда РФ) // URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/default.aspx> (дата обращения: 14.07.2021).

¹⁷ Зорькин В. Д. Указ. соч. С. 363.

¹⁸ Лазарев В. В. Избранное последнего десятилетия. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ : Норма, 2020. С. 279–280.

постановления прямо указал законодателю на необходимость внесения изменений в гражданское процессуальное законодательство в части регулирования пределов действия имущественного (исполнительского) иммунитета гражданина-должника в отношении единственного пригодного для проживания жилого помещения или его частей, принадлежащего ему на праве собственности¹⁹.

Тем самым Конституционный Суд задал направление законодателю для совершенствования правового регулирования.

Следует признать, соглашаясь с мнением А. Р. Еремина, что Конституционный Суд, применяя в своей деятельности огромный практический опыт, обладая собственной базой актов нормотворчества, активно им используемых при рассмотрении дел, быстрее законодателя реагирует на динамику общественных отношений, выявляет дефекты в законодательстве и самостоятельно преодолевает их, используя свои полномочия²⁰.

Конституционный Суд, не подменяя законодателя, издает акты нормотворчества, являющиеся частью правового регулирования, обогащающие законодательство, исключающие неясность в правопонимании и правоприменении, служащие ориентиром для судов всех уровней при рассмотрении судебных дел и материалов, а также иных правоприменителей, что положительным образом сказывается на системе права в целом и гармонизирует ее. В этой связи полагаем, что законодатель обязан реагировать на любое решение Конституционного Суда — как содержащее, так и не содержащее прямое обращение к нему.

Говоря об опосредованном влиянии на законодательное регулирование Верховного Суда,

следует также отметить роль актов нормотворчества, издаваемых им.

Данные акты, в отличие от актов нормотворчества Конституционного Суда, содержат в себе обращение не к законодателю, а к правоприменителю — прежде всего нижестоящим судам. Однако постановления Пленума, постановления Президиума (в том числе по конкретным делам) и обзоры судебной практики, утвержденные им, не только позволяют преодолеть пробел или разрешить коллизию в законодательстве. Они ориентируют как нижестоящие суды, так и правоохранительные и иные органы на единообразное толкование и применение правовых норм, рассмотрение и разрешение судебных дел и материалов, что позволяет достичь единообразия в применении законодательства, единства судебной практики, улучшить качество правосудия, обеспечить эффективную защиту прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц. Тем самым Верховный Суд, выходя за рамки сугубо толкования и разъяснения норм права, создает новые правила поведения для участников правоотношений, которые ранее в законоположении не содержались, то есть осуществляет судебное нормотворчество.

А. С. Даниелян указывает, что акты Верховного Суда имеют нормативно-подзаконный характер и способствуют более эффективному применению законодательства в рамках отечественной системы права²¹.

И. М. Почхуа считает, что акты Верховного Суда, хотя формально и не являются общеобязательными нормативными актами, фактически обладают силой закона, выступая в качестве полноценного источника права. Напомним, что исходя из положений ст. 126 Конституции РФ и п. 1 ч. 7 ст. 2 Федерального конституционного

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф. Х. Гумеровой и Ю. А. Шикунова» // СЗ РФ. 2012. № 21. Ст. 2697.

²⁰ Еремин А. Р. Значение судебной практики Конституционного Суда // Современный ученый. 2020. № 5. С. 231–232.

²¹ Даниелян А. С. О некоторых вопросах судебного правотворчества в контексте правовой системы России // Кубанское агентство судебной информации Pro-Sud-123.ru: Юридический сетевой электронный научный журнал. 2018. № 1 (4). С. 31.

²² СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»²², даваемые Судом разъяснения по вопросам судебной практики для нижестоящих судов носят не обязательный, а рекомендательный характер, хотя и направлены на обеспечение единообразного применения законодательства. Однако, по мнению И. М. Почхуа, именно в этих разъяснениях, издаваемых в связи с наличием дефектов в праве, рождается самостоятельная норма, регулирующая определенную сферу общественных отношений до момента ее законодательного закрепления²³.

Действительно, Верховный Суд обобщает опыт судебной практики судов различных уровней по конкретным категориям дел в своих актах нормотворчества, которые являются ценной материей для восприятия в последующем законодателем и закрепления в тексте нормативного акта.

Созданию постановлений Пленума Верховного Суда, как справедливо отмечает Т. А. Васильева, предшествует колоссальная работа не только судей Верховного Суда и нижестоящих судов, но привлекаемых к этому ученых и специалистов²⁴. Опытная и интеллектуальная составляющие, заложенные судебной практикой в положения актов судов, проверяются и дополняются Верховным Судом²⁵. Это позволяет сделать содержание постановлений выверенным, точным, исключить ошибочность или противоречивость взглядов по спорным вопросам. Поэтому восприятие законодателем положений судебной практики, закрепленных в актах Верховного Суда, позволит исключить вероятность законотворческих ошибок и принятия излишнего количества законодательных актов.

Однако законодатель не так активен, как в случае с актами нормотворчества Конституционного Суда, в имплементации в нормативные акты правоположений, выработанных Верховным Судом. Например, Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 10.02.2009 № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 УПК РФ»²⁶ закрепил обязательные для применения судами положения, определяющие круг субъектов, наделенных правом обжалования действий (бездействия) и решений органов дознания, предварительного следствия и прокуратуры, процессуальный порядок рассмотрения материалов по данной категории жалоб, тем самым исключив спорные вопросы, возникающие у судов при рассмотрении подобных жалоб. Тем не менее до сих пор данные положения законодательного закрепления не получили. Полагаем, что связано это с отсутствием нормативно закрепленного механизма восприятия законодателем выработанных судебной практикой правоположений, что негативным образом сказывается на количестве и качестве принимаемых законов.

2. Непосредственное влияние заключается в прямом воздействии нормотворчества высших судов на законодательное регулирование.

Во-первых, это случаи признания Конституционным Судом противоречащими Конституции РФ нормативных актов, договоров или их отдельных положений, которые немедленно утрачивают юридическую силу. Некоторые ученые в этой связи называют Конституционный Суд «негативным» законодателем²⁷. До тех пор, пока законодателем не будут внесены соответствующие изменения в нормативное регулирование, применению к спорным правоотно-

²³ Почхуа И. М. О правовой роли разъяснений Верховного Суда в системе судов РФ // Успехи современной науки и образования. 2016. Т. 2. № 5. С. 65.

²⁴ Васильева Т. А. Судебное правотворчество в Российской Федерации // Вестник ВУиТ. 2009. № 70. С. 51.

²⁵ См.: Удодова М. А. Механизм воздействия судебной практики на законодательство : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 119.

²⁶ Российская газета. № 27. 18.02.2009.

²⁷ См., например: Пресняков М. В. Наравне с Конституцией: источники права, обладающие высшей юридической силой в Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 8 (236). С. 96–108; Выступление Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина на IX Всероссийском съезде судей // URL: <http://www.ssrp.ru/siezd-sudiei/22581> (дата обращения: 15.07.2021).

шениям подлежит акт Конституционного Суда. Тем самым Суд своим актом нормотворчества одновременно восполняет возникший по его «вине» пробел в законодательстве.

Рассмотрим пример.

Постановлением от 28.12.2020 № 50-П Конституционный Суд признал противоречащими Конституции РФ положения ст. 77.1 УИК РФ и ст. 18 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и прямо указал законодателю на необходимость внесения изменений в действующее правовое регулирование, руководствуясь при этом нормами Конституции и правовыми позициями Суда, содержащимися в данном постановлении. Кроме того, в резолютивной части постановления Конституционный Суд указал, что «до внесения в действующее законодательство соответствующих изменений вопрос об ограничении права на длительные свидания в отношении лиц, осужденных к лишению свободы... подлежит разрешению по основаниям и в порядке, установленным Постановлением»²⁸. Тем самым Конституционный Суд не только установил конституционно-правовой смысл норм права, но и выработал правовоположение общего характера, которое будет действовать до внесения изменений в законодательство. То есть, несмотря на негативные последствия для законодательного регулирования, такого рода постановления всё же имеют «позитивное содержание», поскольку одновременно направлены на преодоление образовавшегося пробела в праве.

В 2020 г. Конституционный Суд принял 23 резолюции о признании отдельных положений нормативных актов не соответствующими Конституции²⁹.

Во-вторых, непосредственное влияние нормотворчества высших судов на законодательное регулирование прослеживается при реализации ими права законодательной инициативы, закрепленного в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ. Однако практика использования данного права свидетельствует о том, что высшие органы правосудия его «самоограничили». Обусловлено такое положение дел, на наш взгляд, двумя основными факторами.

1. Несовершенство законодательной конструкции ч. 1 ст. 104 Конституции РФ. Данная норма содержит оговорку, что принадлежащее высшим судам право законодательной инициативы ограничивается «вопросами ведения», тогда как в отношении иных субъектов, перечисленных в данной статье, такая оговорка отсутствует, то есть они обладают общим правом законодательной инициативы. При этом содержание данного понятия Основным законом или иными нормативными актами не раскрывается.

Обозначенная проблема широко исследована в трудах отечественных ученых, которые трактуют вопросы ведения высших судов в узком и широком смысле, однако единого подхода в определении данного понятия до сих пор не выработано.

Например, П. Б. Айтов указывает, что под вопросами ведения высших судов необходимо понимать исключительно вопросы отправления правосудия³⁰.

Д. А. Кучерявцев, напротив, полагает, что, так как компетенция высших судов является общей, широк круг подведомственных им дел и разрешаемых ими вопросов, то по содержанию их специальное право законодательной инициативы практически совпадает с общим правом остальных субъектов, перечисленных в

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.12.2020 № 50-П «По делу о проверке конституционности статьи 77.1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, статей 17 и 18 Федерального закона “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений” и пунктов 139–143 Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы в связи с жалобой гражданина Е. В. Парамонова» // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. II). Ст. 290.

²⁹ См.: Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации...

³⁰ Айтов П. Б. Право законодательной инициативы Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 5. С. 33.

ч. 1 ст. 104 Конституции РФ. В этой связи автор приходит к выводу, что содержание права законодательной инициативы высших судебных органов не может быть ограничено³¹.

И. А. Карулин отмечает, что ограничение полномочий судов в данной области лишает правотворческий процесс новых законодательных предложений концептуального характера, которые могли бы исходить из судебной системы³².

Не вызывает сомнения тот факт, что часть 1 ст. 104 Конституции РФ нуждается в корректировке, однако, на наш взгляд, излишне широкая трактовка понятия «вопросы ведения» также недопустима, поскольку все-таки основным предназначением высших судов является управление правосудия.

2. Самоограничение высшими судами предоставленного им конституционного права, по нашему мнению, продиктовано также политическими соображениями, вытекающими из принципа разделения властей.

В последние годы практика реализации права законодательной инициативы высшим судебным органом конституционного контроля отсутствует. По мнению Т. Я. Хабриевой, обусловлено это тем, что в случае принятия законопроекта, внесенного Конституционным Судом, может возникнуть ситуация, связанная с оспариванием его конституционности. В этом случае Суду необходимо придерживаться принципа «никто не может быть судьей в своем собственном деле»³³.

А. О. Казанцев полагает, что указанный принцип при реализации права законодательной

инициативы высшего органа конституционного контроля неприменим, поскольку основан на расширительном толковании его содержания, которое несопоставимо с Конституцией РФ, наделяющей Конституционный Суд правом законодательной инициативы³⁴.

Некоторые ученые, например И. Ю. Остапович, высказывают мнение об изъятии у Конституционного Суда данного права ввиду его не востребоваемости³⁵.

На наш взгляд, особый характер актов нормотворчества Конституционного Суда, содержащих в себе положения рекомендательного характера или прямые указания законодателю на необходимость внесения изменений в законодательное регулирование, позволяет Суду сохранять «спящим» свое право законодательной инициативы, поскольку у него имеются иные инструменты воздействия на законодательство, более продуктивные и менее трудоемкие, проанализированные нами ранее.

Согласимся в этой связи с мнением Е. С. Ганичевой, которая указывает, что у Конституционного Суда в силу особого набора полномочий, статуса и роли в политической системе общества существует объективная необходимость самоограничения реализации права законодательной инициативы в целях сохранения независимости института судебного конституционного нормоконтроля³⁶.

Верховный Суд, в отличие от Конституционного Суда, демонстрирует менее сдержанный подход к реализации предоставленного ему права законодательной инициативы.

³¹ Кучерявцев Д. А. Совершенствование конституционного регулирования осуществления права законодательной инициативы в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. № 2. С. 214.

³² Карулин И. А. Специальное право законодательной инициативы судов Российской Федерации: вопросы определения правового содержания // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 135.

³³ Парламентское право России : учебное пособие / А. С. Автономов, А. П. Любимов, Т. С. Румянцева [и др.] ; под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. М. : Юрист, 1999. С. 172.

³⁴ Казанцев А. О. Право законодательной инициативы Конституционного Суда РФ (в контексте принципа «никто не может быть судьей в собственном деле») // Lex russica. 2017. № 2 (123). С. 30.

³⁵ Остапович И. Ю. Особенности законотворческих полномочий Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 4 (41). С. 104.

³⁶ Ганичева Е. С. Пределы осуществления права законодательной инициативы высшими органами судебной власти // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 139.

Анализ данных, опубликованных в Системе обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» показал, что Верховным Судом за период с 1995 г. по 1 августа 2021 г. внесено в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 177 законопроектов, предметное содержание которых составляют вопросы судоустройства и судопроизводства, а также изменения материального и процессуального права. Например, в январе 2018 г. Верховный Суд выступил с инициативой о создании кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции³⁷, а в феврале 2021 г. повторно внес законопроект о введении в УК РФ и УПК РФ уголовного проступка³⁸, который был отклонен в 2018 г.

М. М. Бабаев вполне справедливо подчеркивает, что в силу высочайшей квалификации судей Верховного Суда велик его потенциал в реализации права законодательной инициативы. Автор полагает, что более широкое использование этого потенциала положительным образом сказалось бы на процессе совершенствования отечественного права. Высший орган правосудия располагает бесценным материалом, позволяющим выявить проблемы действующего законодательства. Аккумулируя в течение не одного десятка лет обобщения и анализы судебной практики, он точно знает, когда необходимо внести корректировки и целесообразно выступить с законодательной инициативой³⁹.

В. В. Момотов, описывая деятельность Пленума Верховного Суда, указывает, что его влияние на совершенствование российской системы

права находит формальное выражение в законодательных инициативах, которые, по его мнению, «...продиктованы самой жизнью: именно судьи, ежедневно толкующие и применяющие правовые нормы, лучше других видят потенциал к их совершенствованию и предлагают возможные варианты корректировки положений закона»⁴⁰.

В целом необходимо отметить, что ограничение права законодательной инициативы высших судов вопросами ведения, установленное в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, а также проявляемую ими сдержанность в реализации этого права можно расценивать как практическое воплощение принципа разделения властей, позволяющего обеспечить самостоятельность и независимость судебной власти.

В заключение отметим, что роль нормотворчества высших судебных органов в совершенствовании законодательного регулирования в нашей стране недооценена, хотя из проведенного нами анализа основных направлений воздействия судебного нормотворчества на законодательство видно, что оно происходит перманентно.

На наш взгляд, накопленный опыт высших судов — это базис для новых законодательных инициатив. Без анализа судебной практики законодатель не может в полной мере оценить последствия своей деятельности, однако до сих пор не выработан четкий механизм обратной связи между законодательной и судебной властью, без которого невозможно гармоничное развитие системы права. М. А. Удодова констатирует, что создание эффективной системы обратной связи между законодателем и право-

³⁷ Законопроект № 374020-7 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/374020-7> (дата обращения: 02.08.2021).

³⁸ Законопроект № 1112019-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1112019-7> (дата обращения: 04.08.2021).

³⁹ Бабаев М. М. Уголовная политика и судебная власть : учебное пособие. М. : РГУП, 2020. С. 23.

⁴⁰ Момотов В. В. О значении и роли Верховного Суда Российской Федерации в развитии судебной власти и права // Судья. 2018. № 1 (85). С. 33.

применителем позволит обеспечить своевременную имплементацию положений судебной практики в законодательство⁴¹.

В. В. Лазарев и Т. Э. Шуберт в этой связи справедливо отмечают, что проблема учета практики высших судов Российской Федерации могла бы быть решена путем закрепления за субъектами права законодательной инициативы обязанности приведения в тексте пояснительной записки к законопроекту практики и статистики Конституционного Суда и Верховного Суда, что стало бы одним из условий его рассмотрения Государственной Думой⁴². Данная мера, на наш взгляд, позволила бы не только повысить качество принимаемых нормативных актов, но и избежать чрезмерного и необоснованного количества издаваемого нормативного материала.

Еще одним путем решения проблемы учета практики высших органов правосудия могло бы стать возвращение института посланий Конституционного Суда палатам ФС РФ, существовавшего до ноября 2020 г. в Регламенте Суда⁴³. Несмотря на то что данную функцию Суд реализовал лишь единожды, в 1993 г., на наш взгляд, послания о состоянии конституционной законности создали бы условия для совершенствования законодательного регулирования.

В декабре 2017 г. депутаты от партии «Справедливая Россия» выступили с инициативой о внесении изменений в Закон о Конституционном Суде РФ, предлагая дополнить его статьей 3.1 «Послание Конституционного Суда Российской Федерации». Новая норма предполагала, что

послания Конституционного Суда палатам ФС РФ, содержащие анализ и обобщение конституционно-судебной практики, выявленных проблем в законодательстве и правоприменении, должны формироваться один раз в пять лет, до первого заседания депутатов Государственной Думы очередного созыва, то есть перед началом их законотворческой деятельности⁴⁴. Однако данный законопроект был отклонен.

Полагаем, что узаконивание данного полномочия Конституционного Суда позволило бы решить проблему конкуренции законодательной и судебной ветвей власти, создало бы эффективный механизм их взаимодействия и стало бы фундаментом для новых законодательных инициатив.

Учитывая динамику развития общественных отношений, считаем целесообразными ежегодные послания Конституционного Суда, чтобы законодатели были осведомлены о результатах своей деятельности. Кроме того, послания Суда, по нашему мнению, должны содержать информацию об исполнении его решений компетентными субъектами для установления причин их неисполнения.

Таким образом, в современных реалиях развития правовой действительности не вызывает сомнения тот факт, что акты нормотворчества высших судов, выявляющие и устраняющие «болевые точки» действующего законодательного регулирования, способствуют непрерывному развитию и совершенствованию нормативно-правового массива.

⁴¹ Удодова М. А. Механизм воздействия судебной практики на законодательство: к постановке проблемы в современной теории правотворчества // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6. С. 44.

⁴² Лазарев В. В., Шуберт Т. Э. Право законодательной инициативы высших судов и проблемы его реализации // Журнал российского права. 2017. № 3 (243). С. 12.

⁴³ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011190022> (дата обращения: 10.08.2021).

⁴⁴ Законопроект № 338318-7 «О внесении изменения в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации” (по вопросу реализации конституционного полномочия Конституционного Суда РФ по подготовке посланий Конституционного Суда РФ Федеральному Собранию Российской Федерации)» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/338318-7> (дата обращения: 06.08.2021).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Александрова М. А.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник российского права : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2017. — 256 с.
2. *Бабаев М. М.* Уголовная политика и судебная власть : учебное пособие. — М. : РГУП, 2020. — 96 с.
3. *Васильева Т. А.* Судебное правотворчество в Российской Федерации // Вестник ВУиТ. — 2009. — № 70. — С. 45–60.
4. *Ганичева Е. С.* Пределы осуществления права законодательной инициативы высшими органами судебной власти // Журнал российского права. — 2014. — № 11. — С. 131–139.
5. *Гук П. А.* Судебное нормотворчество: вопросы теории и практики // Lex russica. — 2016. — № 7 (116). — С. 14–27.
6. *Гук П. А.* Основы судебного нормотворчества : избранные труды. — Пенза : Изд-во ПГУ, 2019. — 248 с.
7. *Даниелян А. С.* О некоторых вопросах судебного правотворчества в контексте правовой системы России // Кубанское агентство судебной информации Pro-Sud-123.ru: Юридический сетевой электронный научный журнал. — 2018. — № 1 (4). — С. 20–34.
8. *Еремин А. Р.* Значение судебной практики Конституционного Суда // Современный ученый. — 2020. — № 5. — С. 231–236.
9. *Зорькин В. Д.* Конституционный Суд России: доктрина и практика : монография. — М. : Норма, 2019. — 592 с.
10. *Казанцев А. О.* Право законодательной инициативы Конституционного Суда РФ (в контексте принципа «никто не может быть судьей в собственном деле») // Lex russica. — 2017. — № 2 (123). — С. 26–31.
11. *Карулин И. А.* Специальное право законодательной инициативы судов Российской Федерации: вопросы определения правового содержания // Журнал российского права. — 2018. — № 12. — С. 130–138.
12. *Кучин М. В.* Судебное нормотворчество: концептуальные основы : монография. — М. : Юрайт, 2020. — 275 с.
13. *Лазарев В. В., Шуберт Т. Э.* Право законодательной инициативы высших судов и проблемы его реализации // Журнал российского права. — 2017. — № 3 (243). — С. 5–13.
14. *Лазарев В. В.* Избранное последнего десятилетия. — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ : Норма, 2020. — 760 с.
15. *Момотов В. В.* О значении и роли Верховного Суда Российской Федерации в развитии судебной власти и права // Судья. — 2018. — № 1 (85). — С. 26–34.
16. *Остапович И. Ю.* Особенности законотворческих полномочий Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия «Право». — 2014. — № 4 (41). — С. 100–105.
17. Парламентское право России : учебное пособие / А. С. Автономов, А. П. Любимов, Т. С. Румянцева [и др.] ; под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. — М. : Юристъ, 1999. — 392 с.
18. *Почхуа И. М.* О правовой роли разъяснений Верховного Суда в системе судов РФ // Успехи современной науки и образования. — 2016. — № 5. — Т. 2. — С. 64–67.
19. *Пресняков М. В.* Наравне с Конституцией: источники права, обладающие высшей юридической силой в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2016. — № 8 (236). — С. 96–108.
20. *Семьянов Е. В.* Судебное правотворчество (вопросы общей теории права) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. — 24 с.
21. *Синюков В. Н.* Российская правовая система. Введение в общую теорию : монография. — М. : Норма, Инфра-М, 2019. — 672 с.
22. *Удодова М. А.* Механизм воздействия судебной практики на законодательство: к постановке проблемы в современной теории правотворчества // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 6. — С. 40–48.
23. *Удодова М. А.* Механизм воздействия судебной практики на законодательство : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2018. — 277 с.

24. Хабриева Т. Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. — М. : Норма, 2019. — 245 с.
25. Чередниченко С. П. Судебное правотворчество: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — 26 с.
26. Чунина М. С. Акты судебного нормотворчества: понятие и виды // Правовая культура. — 2019. — № 3 (38). — С. 37–45.
27. Шуберт Т. Э. Влияние судебной практики на законотворческий процесс // Журнал российского права. — 2016. — № 4 (232). — С. 160–170.

Материал поступил в редакцию 13 августа 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aleksandrova M. A. Resheniya Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii kak istochnik rossijskogo prava : dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2017. — 256 s.
2. Babaev M. M. Ugolovnaya politika i sudebnaya vlast : uchebnoe posobie. — M. : RGUP, 2020. — 96 s.
3. Vasileva T. A. Sudebnoe pravotvorchestvo v Rossijskoj Federacii // Vestnik VUiT. — 2009. — № 70. — S. 45–60.
4. Ganicheva E. S. Predely osushchestvleniya prava zakonodatelnoj iniciativy vysshimi organami sudebnaj vlasti // Zhurnal rossijskogo prava. — 2014. — № 11. — S. 131–139.
5. Guk P. A. Sudebnoe normotvorchestvo: voprosy teorii i praktiki // Lex russica. — 2016. — № 1 (116). — S. 14–27.
6. Guk P. A. Osnovy sudebnogo normotvorchestva : izbrannye trudy. — Penza : Izd-vo PGU, 2019. — 248 s.
7. Danielyan A. S. O nekotoryh voprosah sudebnogo pravotvorchestva v kontekste pravovoj sistemy Rossii // Kubanskoe agentstvo sudebnaj informacii Pro-Sud-123.ru: Yuridicheskij setevoj elektronnyj nauchnyj zhurnal. — 2018. — № 1 (4). — S. 20–34.
8. Eremin A. R. Znachenie sudebnaj praktiki Konstitucionnogo Suda // Sovremennyyj uchenyj. — 2020. — № 5. — S. 231–236.
9. Zorkin V. D. Konstitucionnyj Sud Rossii: doktrina i praktika : monografiya. — M. : Norma, 2019. — 592 s.
10. Kazancev A. O. Pravo zakonodatelnoj iniciativy Konstitucionnogo Suda RF (v kontekste principa «nikto ne mozhet byt sudej v sobstvennom dele») // Lex russica. — 2017. — № 1 (123). — S. 26–31.
11. Karulin I. A. Specialnoe pravo zakonodatelnoj iniciativy sudov Rossijskoj Federacii: voprosy opredeleniya pravovogo soderzhaniya // Zhurnal rossijskogo prava. — 2018. — № 12. — S. 130–138.
12. Kuchin M. V. Sudebnoe normotvorchestvo: konceptualnye osnovy : monografiya. — M. : Yurajt, 2020. — 275 s.
13. Lazarev V. V., Shubert T. E. Pravo zakonodatelnoj iniciativy vysshih sudov i problemy ego realizacii // Zhurnal rossijskogo prava. — 2017. — № 1 (243). — S. 5–13.
14. Lazarev V. V. Izbrannoe poslednego desyatiletija. — M. : IZiSP pri Pravitelstve RF : Norma, 2020. — 760 s.
15. Momotov V. V. O znachenii i roli Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii v razvitii sudebnaj vlasti i prava // Sudya. — 2018. — № 1 (85). — S. 26–34.
16. Ostapovich I. Yu. Osobennosti zakonotvorcheskih polnomochij Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo». — 2014. — № 1 (41). — S. 100–105.
17. Parlamentskoe pravo Rossii : uchebnoe posobie / A. S. Avtonomov, A. P. Lyubimov, T. S. Romyanceva [i dr.] ; pod red. I. M. Stepanova, T. Ya. Habrievoj. — M. : Yurist, 1999. — 392 s.
18. Pochkhua I. M. O pravovoj roli razjasnenij Verhovnogo Suda v sisteme sudov RF // Uspekhi sovremennoj nauki i obrazovaniya. — 2016. — № 5. — T. 2. — S. 64–67.
19. Presnyakov M. V. Naravne s Konstituciej: istochniki prava, obladayushchie vysshej yuridicheskoj siloj v Rossijskoj Federacii // Zhurnal rossijskogo prava. — 2016. — № 1 (236). — S. 96–108.

20. Semyanov E. V. Sudebnoe pravotvorchestvo (voprosy obshchej teorii prava) : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2005. — 24 s.
21. Sinyukov V. N. Rossijskaya pravovaya sistema. Vvedenie v obshchuyu teoriyu : monografiya. — M. : Yur. Norma, Infra-M, 2019. — 672 s.
22. Udodova M. A. Mekhanizm vozdejstviya sudebnoj praktiki na zakonodatelstvo: k postanovke problemy v sovremennoj teorii pravotvorchestva // Aktualnye problemy rossijskogo prava. — 2018. — № 6. — S. 40–48.
23. Udodova M. A. Mekhanizm vozdejstviya sudebnoj praktiki na zakonodatelstvo : dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2018. — 277 s.
24. Habrieva T. Ya. Tolkovanie Konstitucii Rossijskoj Federacii: teoriya i praktika. — M. : Norma, 2019. — 245 s.
25. Cherednichenko S. P. Sudebnoe pravotvorchestvo: sravnitelno-pravovoe issledovanie : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2005. — 26 s.
26. Chunina M. S. Akty sudebnogo normotvorchestva: ponyatie i vidy // Pravovaya kultura. — 2019. — № 1 (38). — S. 37–45.
27. Shubert T. E. Vliyanie sudebnoj praktiki na zakonotvorcheskij process // Zhurnal rossijskogo prava. — 2016. — № 1 (232). — S. 160–170.