

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.055-065

Б. А. Збарацкий\*

## Участие судов в законотворчестве: критический анализ теории и практики законодательной инициативы

**Аннотация.** В статье исследуется реализация права законодательной инициативы высшими судебными органами России — Верховным Судом РФ и Конституционным Судом РФ. Рассматриваются конкретные законодательные инициативы высших судебных органов. Приводятся примеры вторжения судебной власти в сферу деятельности других ветвей власти. Выявляется необходимость дополнительной доктринальной проработки законопроектов в Верховном Суде РФ. Анализируются причины активного неприменения Конституционным Судом РФ права законодательной инициативы, в частности: участие в политике, принцип «никто не может быть судьей в собственном деле», умаление авторитета, мнение судей, использование правовых позиций, сложность механизма. Приводится аргумент об опосредованном участии Конституционного Суда РФ в политической деятельности. Делается вывод о необходимости применения структурно-системного метода научного познания при исследовании причин неиспользования института законодательной инициативы Конституционным Судом РФ. Обосновывается необходимость применения права законодательной инициативы Конституционным Судом РФ в исключительных случаях, при невозможности использования иных форм участия в законотворчестве.

**Ключевые слова:** судебная власть; Верховный Суд Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации; органы судебной власти; законодательная инициатива; законотворчество; законопроект; разделение властей; судопроизводство; правовые позиции.

**Для цитирования:** Збарацкий Б. А. Участие судов в законотворчестве: критический анализ теории и практики законодательной инициативы // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 55—65. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.055-065.

### Courts' Participation in Lawmaking: Critical Analysis of the Theory and Practice of Legislative Initiative

**Bogdan A. Zbaratskiy**, Postgraduate Student, Department of Constitutional and Municipal Law;  
Expert of the Department of Scientific and Legal Consulting, Research Institute, Kutafin Moscow  
State Law University (MSAL)  
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993  
bzbar@mail.ru

**Abstract.** The paper explores the implementation of the power to initiate legislation by the highest judicial bodies of Russia—the Supreme Court of the Russian Federation and the Constitutional Court of the Russian Federation.

---

© Збарацкий Б. А., 2020

\* Збарацкий Богдан Анатольевич, аспирант кафедры конституционного и муниципального права, эксперт отдела научно-правового консалтинга Научно-исследовательского института Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993  
bzbar@mail.ru

The author focuses on specific legislative initiatives of the higher judiciary and provides examples of judicial intrusion into the field of activities of other branches of power. The author highlights the need for additional doctrinal elaboration of draft laws initiated on behalf of the Supreme Court of the Russian Federation. The paper analyzes the reasons for the non-application of the power to initiate legislation by the Constitutional Court of the Russian Federation, in particular: involvement in political life, the principle “nobody can be a judge in their own case,” authority impairment, judges’ opinion, the use of legal standings, complexity of the mechanisms. The author argues that the RF Constitutional Court participation in political activities is mediated. The conclusion is made about the necessity of using the structural-system method of scientific cognition in the study of the reasons for non-application of the institute of legislative initiative. The author substantiates the necessity for the Constitutional Court of the Russian Federation to apply the power to initiate legislation in exceptional cases, in cases of impossibility of using other forms of participation in law-making.

**Keywords:** judicial power; Supreme Court of the Russian Federation; Constitutional Court of the Russian Federation; judicial authorities; legislative initiative; lawmaking; draft law; separation of powers; judicial proceedings; legal standings.

**Cite as:** Zbaratskiy BA. uchastie sudov v zakonotvorchestve: kriticheskiy analiz teorii i praktiki zakonodatelnoy initsiativy [Courts’ Participation in Lawmaking: Critical Analysis of the Theory and Practice of Legislative Initiative]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law]. 2020;15(8):55—65. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.055-065. (In Russ., abstract in Eng.)

Законотворческий процесс выступает связующим звеном между всеми ветвями власти. Дискреционным правомочием принятия закона обладает Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, однако разработать проект закона, внести его, подписать и обнародовать, а в определенных случаях обязать изменить его могут различные органы публичной власти, строго определенные Конституцией Российской Федерации.

В юридической науке отсутствует единое мнение о содержании и количестве стадий законотворческого процесса<sup>1</sup>. Автор в настоящей работе придерживается широкого понимания содержания законотворческого процесса, выходящего за пределы стадий законодательного процесса<sup>2</sup>.

Статьи 10 и 11 Конституции РФ<sup>3</sup> закрепляют основу разделения властей и перечень органов,

осуществляющих государственную власть. В отличие от законодательной и исполнительной ветвей власти, органы судебной власти не конкретизированы, имеется лишь формулировка «суды Российской Федерации», которая означает, что любой федеральный суд осуществляет государственную власть. Конечно, объемы полномочий у судов различны, и, соответственно, высшие судебные органы, обладая ограниченным правом законодательной инициативы, пользуются им неодинаково.

Верховный Суд РФ наиболее активно применяет предоставленное ему право. Анализ материалов Системы обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество»<sup>4</sup> показал, что Верховным Судом РФ внесено 167 законопроектов за период с 1994 г. по март 2020 г., содержащих нормы как процессуального, так

<sup>1</sup> См.: Виноградов Т. П. Разработка проектов законов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 46—47.

<sup>2</sup> См., например: Авакьян С. А. Конституционный лексикон : Государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2015. С. 306.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>4</sup> URL: [https://sozd.duma.gov.ru/oz#data\\_source\\_tab\\_b](https://sozd.duma.gov.ru/oz#data_source_tab_b) (дата обращения: 09.04.2020).

и материального права<sup>5</sup>, большая часть из них относятся к двум отраслям законодательства — судоустройство и судопроизводство. Из этого правила имеются и исключения.

Например, проект федерального конституционного закона № 1114602-6 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Верховном Суде Российской Федерации”»<sup>6</sup>, в котором предлагается предоставить Верховному Суду РФ право осуществлять от имени Российской Федерации полномочия в сфере образования, выступив учредителем образовательной организации высшего образования, а также наделить председателя Верховного Суда РФ правом утверждения ректора образовательной организации высшего образования.

При этом, на взгляд автора, не учтен ряд практически значимых вопросов.

Во-первых, законодательство подвержено преобразованиям и в случае изменения наименования или статуса образовательной организации высшего образования или ее реорганизации возникнет необходимость внесения изменений в Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»<sup>7</sup> (далее — Закон о Верховном Суде РФ).

Во-вторых, законодательством об образовании в Российской Федерации уже предусмотрена обязанность для учредителя образовательной организации утвердить руководителя образовательной организации после его избрания общим собранием и конференцией работников и обучающихся. Необходимость дублирования норм, регулирующих вопрос утверждения руководителя образовательной организации, в разных законах не обоснована.

В-третьих, сама формулировка в законопроекте «от имени Российской Федерации осуществляет полномочия в сфере образования» напрямую расходится с сущностью судебной власти

и функцией правосудия, являясь нарушением принципа разделения властей.

В пункте «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ установлено, что Правительство РФ обеспечивает проведение в России единой государственной политики в области образования, это конституционное положение нашло свое продолжение в ч. 4, 5 ст. 89 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>8</sup>, в силу которых государственное управление в сфере образования осуществляется федеральными органами исполнительной власти, а координация деятельности в сфере образования — соответствующими профильными органами исполнительной власти.

Таким образом, полномочия в сфере управления образованием осуществляются только органами исполнительной власти.

Между тем на основании ч. 1 ст. 21 Закона о Верховном Суде РФ Суд имеет право выступать учредителем федеральных государственных бюджетных учреждений, действие указанной нормы распространяется и на образовательные организации.

В-четвертых, пунктом 2 Указа Президента РФ № 528 от 11.05.1998 «О Российской академии правосудия»<sup>9</sup> установлено, что образовательная организация действует на основании законодательства об образовании и устава.

Разрешение этого вопроса возможно в рамках устава образовательной организации. Верховный Суд РФ, являясь учредителем образовательной организации высшего образования, в ее уставе определяет положения, связанные с управлением такой организацией.

Вышеизложенное позволяет автору указать на необходимость дополнительной доктринальной проработки законопроектов, подлежащих внесению Верховным Судом РФ в порядке законодательной инициативы. Кроме того, пример иллюстрирует спорность тезиса ряда авторов о

<sup>5</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/280277-7>; <https://sozd.duma.gov.ru/bill/618625-7> (дата обращения: 09.04.2020).

<sup>6</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1114602-6> (дата обращения: 09.04.2020).

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 529.

том, что Верховный Суд РФ вносит только законопроекты, касающиеся исключительно вопросов судопроизводства<sup>10</sup>.

Возвращаясь к вопросу об осуществлении Конституционным Судом РФ законодательной инициативы, необходимо отметить, что в настоящий момент Конституционный Суд РФ не реализует свое право.

Названное выше следствие, как отмечается в юридической науке, обусловлено рядом причин, к которым относятся:

- абстрагирование от политики, чтобы не быть втянутым в политические процессы<sup>11</sup>;
- исключение возможности рассмотрения вопроса о конституционности принятого по инициативе Конституционного Суда РФ закона, в том числе если законодатель внес коррективы или изменил концепцию закона (применение принципа «никто не может быть судьей в собственном деле»)<sup>12</sup>;
- недопустимость обстоятельств умаления авторитета Конституционного Суда РФ непременным принятием внесенного законопроекта или принятием, но с иной концепцией<sup>13</sup>;
- осознание действующим составом судей места Конституционного Суда РФ в системе

органов государственной власти Российской Федерации<sup>14</sup>;

- использование института правовых позиций, вырабатываемых в решениях Конституционного Суда РФ<sup>15</sup>;
- возможность влияния на законодательство с помощью своих правовых позиций, поскольку процесс реализации права законодательной инициативы является менее продуктивным и более трудоемким<sup>16</sup>.

В науке существуют и иные взгляды на возможные причины неиспользования принадлежащего Конституционному Суду РФ права законодательной инициативы, но все они так или иначе вытекают из вышеназванных.

В науке представлена позиция, в силу которой Конституционный Суд не реализует право законодательной инициативы только для того, чтобы не быть втянутым в политические процессы. С этим утверждением согласиться затруднительно.

По утверждению профессора С. А. Авакьяна, «Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права, то есть он стоит вне политики, не является и не может быть ни участником политических процессов, ни арбитром в политических спорах»<sup>17</sup>. Далее профессор указывает

<sup>10</sup> См., например: *Айтов П. Б.* Право законодательной инициативы Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 5. С. 32—35.

<sup>11</sup> См., например: *Омаров С. М.* Конституционно-правовое регулирование взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 112—113 ; *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.

<sup>12</sup> См., например: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России (1990—2001). М. : Городец-Издат, 2001. С. 228 ; *Парламентское право России : учебное пособие / под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой.* М. : Юристъ, 1999. С. 172.

<sup>13</sup> *Авакьян С. А.* Федеральное Собрание — парламент России. М. : Рос. юрид. изд. дом, 1999. С. 286.

<sup>14</sup> *Скворцов-Савельев И. А.* Правовое и организационное обеспечение реализации права законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации // Российский судья. 2008. № 9. С. 10—12.

<sup>15</sup> *Барщевский М. Ю.* Кто сильнее всех на свете? // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 5. С. 30—31.

<sup>16</sup> *Павлов А. Н.* Скрытые полномочия Конституционного Суда РФ и их влияние на состояние конституционной законности // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 3. С. 171—176.

<sup>17</sup> *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2014. Т. 2. С. 743.

ет, что часть вопросов в пределах компетенции Суда имеют политическую составляющую, но сам Суд оценивает лишь правовые нормы, соответственно, принимаемые решения могут иметь политические последствия, но все это происходит благодаря «переплетению» политических и конституционно-правовых моментов<sup>18</sup>. Данная позиция представляется нам спорной в силу самой сущности политики<sup>19</sup>, а также полномочий, которыми обладает Конституционный Суд РФ.

Не следует также забывать о том, что в политическую власть входит и государственная власть<sup>20</sup>, которую в соответствии с Конституцией России осуществляют в том числе суды Российской Федерации. По отношению к Конституционному Суду РФ можно определить, что право и политика — связанные и взаимозависимые процессы, пересекающиеся в случаях, напрямую предусмотренных законодательством. Так, на основании ч. 3 ст. 125 Конституции Конституционный Суд РФ рассматривает споры о компетенции между различными органами публичной власти<sup>21</sup>. В таком случае Суд, независимо от его желания, будет втянут в политические процессы. Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин, выступая перед Государственной Думой, отметил основные резервы совершенствования законодательства через призму практики Конституционного Суда РФ<sup>22</sup>, указанные направления развития законодательства также являются участием в политических процессах,

поскольку направляют вектор законодательного органа в ту или иную сторону.

Небольшой экскурс в историю вопроса позволяет автору напомнить о том, что на раннем этапе своего существования Конституционный Суд активно участвовал в политической деятельности<sup>23</sup>.

В отношении права законодательной инициативы, принадлежащего Конституционному Суду РФ, следует отметить, что политические процессы не затрагиваются производством проектов законов, а внесение законопроектов само по себе не повлечет вторжения в политическую составляющую. Субъект права законодательной инициативы в последующем может не участвовать в продвижении законопроекта и влиянии на иных субъектов законотворчества в палатах законодательного органа. Это могут сделать сами представители законодательного органа, которые в конечном итоге обладают возможностью принять решение об отклонении, принятии либо изменении окончательного вида проекта закона.

Небесспорными выглядят мнения представителей юридической науки о самоограничении Конституционного Суда РФ в вопросе реализации права законодательной инициативы с учетом применения принципа «никто не может быть судьей в собственном деле».

В современной истории Конституционный Суд РФ дважды прибегал к институту законодательной инициативы: вносил проект Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>24</sup> едино-

<sup>18</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России. С. 743.

<sup>19</sup> См., например: Политология : учебник для студентов вузов / под ред. В. К. Батурина. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана, 2012. С. 27—31.

<sup>20</sup> Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник для бакалавров. М. : Проспект, 2018. С. 529.

<sup>21</sup> См., например: Нарутто С. В. Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации: проблемы регулирования и реализации // Lex russica. 2014. № 7 (96). С. 783—797.

<sup>22</sup> URL: <https://video.duma.gov.ru/watch/?id=210181> (дата обращения: 07.04.2020).

<sup>23</sup> Заключение Конституционного Суда РФ от 21.09.1993 № 3-2 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 года “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” и обращение к гражданам России 21 сентября 1993 года» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 6.

<sup>24</sup> См. подробнее: Митюков М. А. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: правовые дискуссии при разработке и принятии (введение в тему) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 27—40.

лично и проект закона о внесении изменений в Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>25</sup> совместно с другими высшими судебными органами. Применительно к указанным обстоятельствам представляется убедительной позиция А. А. Малюшина: «Конституционный Суд РФ неоднократно давал оценку конституционности норм “профильного” федерального конституционного закона, и традиционный принцип права “никто не может быть судьей в собственном деле” при этом не пострадал»<sup>26</sup>.

Действительно, «профильный» Закон становился предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ более 190 раз<sup>27</sup>, в том числе было принято одно постановление о конституционности нормы Закона<sup>28</sup>.

На взгляд автора, невозможность нарушения вышеуказанного принципа обусловлена достаточно простыми обстоятельствами.

К судьям Конституционного Суда РФ предъявляются повышенные требования, это не просто юристы с необходимым стажем — это люди с безупречной репутацией, обладающие высокой квалификацией в области права. Особый порядок их назначения предопределяет возможность судей оценить разумно, объективно, непредвзято и справедливо конституционность вынесенного на рассмотрение закона, а принципы конституционного судопроизводства обеспечивают беспристрастность рассмотрения дела.

Стоит согласиться с профессором С. В. Нарутто, именующей Конституционный Суд РФ «суперсудом» и «судом над судами»<sup>29</sup>.

Даже идеальный законопроект, внесенный в парламент, может быть подвержен изменению, и после его выхода в правовом поле будет иметь место совсем иной по содержанию нормативный правовой акт. Поскольку законодательством при указанных обстоятельствах занимаются различные субъекты, при рассмотрении Конституционным Судом РФ вопроса о конституционности такого закона не усматривается нарушения принципа «никто не может быть судьей в собственном деле».

Законодательный процесс представляет собой длительную (за редким исключением) по времени процедуру. Как известно, общественные отношения не стоят на месте, и конституционно-правовые отношения тому не исключение. С момента внесения законопроекта в Государственную Думу и до полного вступления закона в силу общественные отношения, являясь подвижным, «живым» механизмом, могут трансформироваться. Может сложиться ситуация, когда закон будет введен в действие, а общественные отношения изменятся по прошествии какого-либо времени, что также вызовет необходимость рассмотрения вопроса о проверке конституционности такого закона, независимо от субъекта, внесшего такой законопроект. Каким образом закон будет применяться на практике — может показать только практика, при этом может возникнуть ситуация, при которой правоприменительными органами закон будет толковаться и, соответственно, применяться неправильно, т.е. не в том смысле, ко-

<sup>25</sup> Постановление Конституционного Суда РФ, Пленума Верховного Суда РФ, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.04.1994 № П-1/5/11 «О внесении в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекта “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации ‘О статусе судей в Российской Федерации’”» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> Малюшин А. А. Конституционно-судебное правотворчество в РФ: проблемы теории и практики. М. : Юрист, 2015. С. 89.

<sup>27</sup> Информация на основании материалов, размещенных на официальном сайте Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/extsearch.aspx> (дата обращения: 05.04.2020).

<sup>28</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 08.11.2012 № 25-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 79 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” в связи с жалобой открытого акционерного общества “Акционерная компания трубопроводного транспорта нефтепродуктов “Транснефтепродукт”» // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6743.

<sup>29</sup> Нарутто С. В. Место Конституционного Суда РФ в системе органов государственной власти С. 1101.

торый закладывал в него инициатор законопроекта. Такое, к сожалению, происходит нередко.

Нормы Конституции РФ в достаточной степени лапидарны и не могут урегулировать весь объем содержания отношений, именно поэтому исключительно Конституционный Суд РФ наделен правом толковать Конституцию РФ и придавать ее нормам определенную сущность и правовой смысл, а законы интерпретировать в конституционно-правовом значении.

Бесспорно, Конституционный Суд РФ занимает особое место в системе органов публичной власти, и умаление его авторитета недопустимо. Однако при исследовании данного положения необходимо обратиться к вопросу об установлении понятия, специфики, признаков категории «авторитет». Под авторитетом понимается общепризнанное значение лица или организации в различных сферах общественной жизни, основанное на глубоких знаниях, компетенции, достижениях в своей области, а также само лицо, пользующееся влиянием или признанием<sup>30</sup>. Из этого следует, что авторитет — это не правовая, а скорее общесоциальная категория, которая особенно распространена в политических отношениях. Выше было установлено, что Конституционный Суд РФ разрешает исключительно вопросы права, а функционирует только в соответствии с Конституцией РФ и Законом о Конституционном Суде РФ.

Применение категории «авторитет» по отношению к Конституционному Суду РФ выводит его в неправовую плоскость. Непринятие закона, внесенного по инициативе Конституционного Суда РФ, само по себе не может являться умалением авторитета.

Как известно, только Федеральное Собрание РФ обладает дискреционными полномочиями по принятию закона. Представляется, что реализация процедур по прохождению и принятию закона в парламенте исключительно на основании авторитета субъекта, внесшего законопроект, может повлечь неблагоприятные

последствия в виде злоупотребления властью или положением, нарушения баланса интересов в системе разделения властей и др.

Судебная, законодательная и исполнительная ветви власти осуществляют единую государственную власть. Именно для устранения «авторитетного» прохождения законопроекта палаты Федерального Собрания РФ формируются не на профессиональной основе, а с использованием институтов непосредственной демократии и механизмов федерализма. К тому же наличие у субъектов законотворчества «авторитета в разных объемах» нарушает равенство прав субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, что, в свою очередь, может сместить вектор системы разделения властей в ту или иную сторону.

В науке не единожды обсуждались позиции осознания действующим составом судей места Конституционного Суда РФ в системе органов государственной власти.

Автор разделяет мнение З. А. Ашхотова, в соответствии с которым «не совсем уместно говорить о такой позиции, так как за время существования КС РФ сменилось множество судей, в том числе и Председатель КС РФ»<sup>31</sup>. Учитывая, что Конституционный Суд РФ в правовом пространстве выступает как единый орган, заслуживают внимания не только интересы (мнения) судей, но и органов Конституционного Суда РФ.

Еще одной причиной неприменения института законодательной инициативы Конституционного Суда РФ, на которой автору хотелось бы остановиться, является возможность влияния на законотворчество посредством правовых позиций, вырабатываемых Конституционным Судом РФ.

Во-первых, следует указать, что законодательная инициатива и правовые позиции, вырабатываемые в решениях Конституционного Суда РФ, являются разными формами участия в законотворчестве, вызывая различные юридические последствия.

<sup>30</sup> Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М. : Юриформцентр, 1997. С. 21.

<sup>31</sup> Ашхотов З. А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы // Журнал российского права. 2011. № 8 (176). С. 40—48.

Нельзя уравнивать институт законодательной инициативы и применение правовых позиций, поскольку законодательная инициатива может быть осуществлена по любому вопросу, естественно, в пределах вопросов ведения Конституционного Суда РФ, и является субъективным конституционным публичным правом<sup>32</sup>. Формирование же правовой позиции является обязанностью Суда в рамках рассмотрения какого-либо обращения в Конституционном Суде РФ, при этом Суд не может по собственной воле инициировать рассмотрение вопроса о конституционности «неподходящей» ему нормы закона.

Особенность выработанной и сформированной правовой позиции состоит в том, что названная категория более относится к правотворчеству, нежели к законотворчеству, которые соотносятся как общее и частное. Однако применение указанных правовых категорий в единстве относится к разным стадиям законотворческого процесса.

Теоретически можно предположить, что Конституционный Суд РФ, обладая большим объемом обращений, может выбрать «подходящее» ему обращение и высказать в отношении него ту или иную правовую позицию. Однако существует вероятность, что такого «подходящего» обращения может и не быть, т.е. фактически Конституционный Суд РФ должен дожидаться «подходящего» обращения, в то время как потребность в регулировании общественных отношений не отпадает и постоянно растет. Указанными факторами можно обосновать спорность тезиса о меньшей продуктивности и большей трудоемкости законодательной инициативы в сравнении с использованием правовых позиций.

Конституционный Суд РФ самостоятельно уходит от осуществления законодательной инициативы, в том числе посредством изменения внутреннего регулирования законодательной инициативы. Параграф 45 Регламента Конститу-

ционного Суда РФ<sup>33</sup>, действовавшего до 2011 г., определял подробную процедуру подготовки к реализации законодательной инициативы в Конституционном Суде РФ, тогда как § 6 ныне действующего Регламента Суда<sup>34</sup> закрепляет только правило, согласно которому решение о выступлении с законодательной инициативой принимается Конституционным Судом РФ в порядке принятия итоговых решений.

Изменение подхода к регулированию процесса подготовки законодательной инициативы в Конституционном Суде РФ выявило тенденцию к «размыванию» процедуры для ее реализации. Это связано с тем, что на сегодняшний день не установлено, кто и как вносит вопрос об осуществлении законодательной инициативы, кто работает над законопроектом и т.д.

Все вышеназванные причины в совокупности позволяют говорить об активном молчании Конституционного Суда РФ в части реализации законодательной инициативы.

С. В. Нарутто справедливо отмечает: «В триаде властей Конституционный Суд занимает особое место и особое положение в судебной системе России»<sup>35</sup>. Этот тезис, несомненно, подтверждается спецификой компетенции Конституционного Суда РФ, поэтому выделение какой-либо одной причины неиспользования права законодательной инициативы было бы неверно.

Критический анализ причин неприменения права законодательной инициативы Конституционным Судом РФ позволяет прийти к выводу о необходимости использования структурно-системного метода научного познания для получения истинного знания по указанному вопросу.

В завершение хотелось разделить справедливое мнение С. Э. Несмеяновой, в силу которого «именно Конституционный Суд на сегодняшний день способен адекватно разработать отдельные законопроекты, потому что настолько часто он вынужден обращаться к анализу определен-

<sup>32</sup> Казанцев А. О. Право законодательной инициативы Конституционного Суда РФ (в контексте принципа «никто не может быть судьей в собственном деле»). С. 29.

<sup>33</sup> Регламент Конституционного Суда РФ от 01.03.1995 № 2-1/6 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>34</sup> Регламент Конституционного Суда РФ (ред. от 25.10.2018) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 1.

<sup>35</sup> Нарутто С. В. Место Конституционного Суда РФ в системе органов государственной власти // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6 (43). С. 1097—1107.



ных законов, подзаконных актов, что как никто иной разбирается в необходимом содержании того или иного нормативного акта»<sup>36</sup>.

Однако ретроспективный опыт позволяет сделать вывод о том, что Конституционному

Суду РФ следует обращаться к институту законодательной инициативы лишь в исключительных случаях, при невозможности использования иных форм участия в законотворчестве, которыми он наделен.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Конституционный лексикон : Государственно-правовой терминологический словарь. — М. : Юстицинформ, 2015. — 640 с.
2. *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М. — 2014. — Т. 2. — 912 с.
3. *Авакьян С. А.* Федеральное Собрание — парламент России. — М. : Рос. юрид. изд. дом, 1999. — 432 с.
4. *Айтов П. Б.* Право законодательной инициативы Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. — 2015. — № 5. — С. 32—35.
5. *Ашхотов Э. А.* Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы // Журнал российского права. — 2011. — № 8 (176). — С. 40—48.
6. *Барщевский М. Ю.* Кто сильнее всех на свете? // Журнал конституционного правосудия. — 2016. — № 5. — С. 30—31.
7. *Виноградов Т. П.* Разработка проектов законов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2018. — 239 с.
8. *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России (1990—2001). — М. : Городец-Издат, 2001. — 508 с.
9. *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.
10. *Малюшин А. А.* Конституционно-судебное правотворчество в РФ: проблемы теории и практики. — М. : Юрист, 2015. — 450 с.
11. *Митюков М. А.* Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: правовые дискуссии при разработке и принятии (введение в тему) // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 12. — С. 27—40.
12. *Нарутто С. В.* Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации: проблемы регулирования и реализации // Lex russica. — 2014. — № 7 (96). — С. 783—797.
13. *Нарутто С. В.* Место Конституционного Суда РФ в системе органов государственной власти // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 6 (43). — С. 1097—1107.
14. *Несмеянова С. Э.* О возможном влиянии Конституционного Суда Российской Федерации на законодателя // Журнал конституционного правосудия. — 2010. — № 3. — С. 6—10.
15. *Омаров С. М.* Конституционно-правовое регулирование взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012. — 202 с.
16. *Павлов А. Н.* Скрытые полномочия Конституционного Суда РФ и их влияние на состояние конституционной законности // Законность и правопорядок в современном обществе. — 2011. — № 3. — С. 171—176.
17. *Парламентское право России : учебное пособие / под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой.* — М. : Юрист, 1999. — 202 с.

<sup>36</sup> *Несмеянова С. Э.* О возможном влиянии Конституционного Суда Российской Федерации на законодателя // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 6—10.

18. Политология : учебник для студентов вузов / под ред. В. К. Батурина. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Юнити-Дана, 2012. — 567 с.
19. Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник для бакалавров. — М. : Проспект, 2018. — 568 с.
20. Скворцов-Савельев И. А. Правовое и организационное обеспечение реализации права законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации // Российский судья. — 2008. — № 9. — С. 10—12.
21. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. — М. : Юринформцентр, 1997. — 526 с.

*Материал поступил в редакцию 9 апреля 2020 г.*

### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avakyan S. A. Konstitucionnyj leksikon : Gosudarstvenno-pravovoj terminologicheskij slovar. — М. : Yusticinform, 2015. — 640 s.
2. Avakyan S. A. Konstitucionnoe pravo Rossii : uchebnyj kurs : ucheb. posobie : v 2 t. — 5-e izd., pererab. i dop. — М. : Norma ; Infra-M. — 2014. — Т. 2. — 912 s.
3. Avakyan S. A. Federalnoe Sobranie — parlament Rossii. — М. : Ros. jurid. izd. dom, 1999. — 432 s.
4. Ajtov P. B. Pravo zakonodatelnoj iniciativy Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii i Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii // Probely v rossijskom zakonodatelstve. — 2015. — № 5. — С. 32—35.
5. Ashkhotov Z. A. Konstitucionnyj Sud Rossijskoj Federacii kak sub"ekt prava zakonodatelnoj iniciativy // Zhurnal rossijskogo prava. — 2011. — № 8 (176). — С. 40—48.
6. Barshchevskij M. Yu. Kto silnee vsekh na svete? // Zhurnal konstitucionnogo pravosudiya. — 2016. — № 5. — С. 30—31.
7. Vinogradov T. P. Razrabotka proektov zakonov Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovoj aspekt : dis. ... kand. jurid. nauk. — М., 2018. — 239 s.
8. Vitruk N. V. Konstitucionnoe pravosudie v Rossii (1990—2001). — М. : Gorodec-Izdat, 2001. — 508 s.
9. Kazancev A. O. Pravo zakonodatelnoj iniciativy Konstitucionnogo Suda RF (v kontekste principa «nikto ne mozhet byt sudej v sobstvennom dele») // Lex russica. — 2017. — № 2 (123). — С. 26—31.
10. Malyushin A. A. Konstitucionno-sudebnoe pravotvorchestvo v RF: problemy teorii i praktiki. — М. : Yurist, 2015. — 450 s.
11. Mityukov M. A. Federalnyj konstitucionnyj zakon «O Konstitucionnom Sude Rossijskoj Federacii»: pravovye diskussii pri razrabotke i prinyatii (vvedenie v temu) // Konstitucionnoe i municipalnoe pravo. — 2006. — № 12. — С. 27—40.
12. Narutto S. V. Kompetenciya Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii: problemy regulirovaniya i realizacii // Lex russica. — 2014. — № 7 (96). — С. 783—797.
13. Narutto S. V. Mesto Konstitucionnogo Suda RF v sisteme organov gosudarstvennoj vlasti // Aktualnye problemy rossijskogo prava. — 2014. — № 6 (43). — С. 1097—1107.
14. Nesmeyanova S. E. O vozmozhnom vliyanii Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii na zakonodatelja // Zhurnal konstitucionnogo pravosudiya. — 2010. — № 3. — С. 6—10.
15. Omarov S. M. Konstitucionno-pravovoe regulirovanie vzaimodejstviya Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii i Federalnogo Sobraniya Rossijskoj Federacii : dis. ... kand. jurid. nauk. — М., 2012. — 202 s.
16. Pavlov A. N. Skrytye polnomochiya Konstitucionnogo Suda RF i ih vliyanie na sostoyanie konstitucionnoj zakonnosti // Zakonnost i pravoporyadok v sovremennom obshchestve. — 2011. — № 3. — С. 171—176.

17. Parlamentskoe pravo Rossii : uchebnoe posobie / pod red. I. M. Stepanova, T. Ya. Habrievoj. — M. : Yurist", 1999. — 202 s.
18. Politologiya : uchebnik dlya studentov vuzov / pod red. V. K. Baturina. — 4-e izd., pererab. i dop. — M. : Yuniti-Dana, 2012. — 567 s.
19. Radko T. N., Lazarev V. V., Morozova L. A. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik dlya bakalavrov. — M. : Prospekt, 2018. — 568 s.
20. Skvorcov-Savelev I. A. Pravovoe i organizacionnoe obespechenie realizacii prava zakonodatelnoj iniciativy Konstitucionnym Sudom Rossijskoj Federacii // Rossijskij sudya. — 2008. — № 9. — S. 10—12.
21. Tihomirova L. V., Tihomirov M. Yu. Yuridicheskaya enciklopediya / pod red. M. Yu. Tihomirova. — M. : Yurinformcentr, 1997. — 526 s.