

А. О. Казанцев\*

## ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ (в контексте принципа «никто не может быть судьей в собственном деле»)

**Аннотация.** В статье анализируется юридическая конструкция ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, предоставляющая Конституционному Суду РФ право законодательной инициативы по вопросам своего ведения. Рассматриваются узкий и широкий подходы к юридическому пониманию словосочетания «вопросы ведения» применительно к Конституционному Суду, приводятся аргументы, опровергающие доводы представителей узкого подхода о нарушении принципа разделения властей при реализации права законодательной инициативы Конституционным Судом РФ.

Анализируется компетенционный подход к предоставлению права законодательной инициативы, и делается вывод, что Конституционный Суд РФ относится к органам общей компетенции, поэтому ему должно принадлежать общее (не ограниченное) право законодательной инициативы, поэтому ограничительное толкование словосочетания «вопросы ведения» применительно к Конституционному Суду РФ является неверным.

В статье исследуется исторический аспект включения принципа «никто не может быть судьей в собственном деле» в юридическую практику.

Опровергается тезис о том, что реализация права законодательной инициативы поставит Конституционный Суд РФ в положение судьи в собственном деле. При этом приводятся следующие аргументы: реализация данного права вовсе не гарантирует принятие закона с первоначальным текстуальным содержанием законопроекта; федеральный орган конституционного контроля в большинстве случаев устанавливает не текстуальные изъяны проверяемого закона, а его содержание с учетом правоприменительной практики; при формулировании умозаключений следует исходить из презумпции добросовестности судей Конституционного Суда РФ, а не наоборот.

По результатам исследования делается вывод, что очень редкая реализация Конституционным Судом РФ его публичного субъективного конституционно гарантированного права законодательной инициативы объясняется политическими соображениями, а также тем, что реализация данного права не относится к основным функциям федерального органа конституционного контроля. При этом бытующее в юридической науке мнение о нарушении принципа «никто не может быть судьей в своем деле» при реализации права законодательной инициативы Конституционным Судом РФ основано на чрезвычайно расширительном толковании юридического содержания указанного принципа, такое толкование идет вразрез с положением Конституции России, наделяющим федеральный орган конституционного контроля правом законодательной инициативы.

© Казанцев А. О., 2017

\* Казанцев Антон Олегович, кандидат юридических наук, заместитель председателя Уставного суда Свердловской области, доцент  
kazancev@ustavsud.ur.ru  
620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Пушкина, д. 19

**Ключевые слова:** законодательная инициатива, право законодательной инициативы, субъекты законодательной инициативы, Конституционный Суд РФ, конституционный контроль, вопросы ведения, принцип разделения властей, судья в собственном деле, беспристрастность, объективность суда, справедливость, равноправие сторон.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2017.123.2.026-031**

В соответствии со ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит, в том числе Конституционному Суду РФ по вопросам его ведения.

Словосочетание «вопросы ведения» в контексте права законодательной инициативы высших органов судебной власти рассматривается в юридической литературе в широком и узком смыслах.

В узком смысле под вопросами ведения судов понимаются правоотношения в сфере судостроительства и организации судейского сообщества, вопросы, связанные со статусом судей и обеспечением деятельности судов, процессуальным режимом осуществления судопроизводства и проблемами исполнения судебных актов<sup>1</sup>.

Согласно широкому подходу суды могут быть инициаторами законопроекта по любому вопросу, который может быть предметом рассмотрения в данном судебном органе<sup>2</sup>. С. А. Авакьян отмечает, что «любой вопрос жизни страны в той или иной форме может стать вопросом ведения соответствующего суда»<sup>3</sup>. Сторонники узкого подхода указывают, что их оппоненты недооценивают буквальное содержание конституционной нормы, предоставляющей судам право законодательной инициативы только по вопросам их ведения, в отличие от других субъектов права законодательной инициативы, не ограниченных в реализации данного права. В обоснование узкого подхода приводится аргумент о нарушении принципа разделения властей в случае реали-

зации судами права законодательной инициативы по любым вопросам<sup>4</sup>, в особенности этот довод касается Конституционного Суда<sup>5</sup>.

По мнению Б. С. Эбзеева, «что же касается высших судебных органов Федерации — КС РФ и ВС РФ, Конституция оговаривает, что принадлежащее им право законодательной инициативы ограничено «вопросами их ведения». Отсюда следует, что указанное положение может и должно интерпретироваться в системном единстве с положениями Конституции, определяющими статус, цели и задачи, полномочия органов правосудия, осуществляющих различные виды судопроизводства. При этом отчетливо просматривается опасность излишне широкой интерпретации понятия «вопросы ведения» высших судов, которые не должны в силу принципа разделения властей превращаться в законодателей; отсюда — сомнение о соответствии «вопросам ведения» высших судов законодательных инициатив ВС РФ и ВАС РФ, касающихся, например, статуса судей<sup>6</sup>».

Вместе с тем такое же «нарушение» принципа разделения властей можно усмотреть в реализации права законодательной инициативы высшим органом исполнительной власти — Правительством Российской Федерации. Более того, одна из палат парламента Федерального Собрания РФ — Государственная Дума РФ вообще не наделена правом законодательной инициативы. Если доводить аргументацию до абсурда, то в законодательной инициативе, в подписании закона или реализации права «вето» Президентом РФ можно усмотреть на-

<sup>1</sup> Ганичева Е. С. Пределы осуществления законодательной инициативы высшими органами судебной власти // Журнал российского права. 2014. № 11.

<sup>2</sup> Кучерявцев Д. А. Роль судов в осуществлении права законодательной инициативы в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5.

<sup>3</sup> Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. М., 1999. С. 285.

<sup>4</sup> Виноградов А. С. Органы судебной власти Российской Федерации как субъекты права законодательной инициативы // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2009. № 7. С. 39.

<sup>5</sup> Дубов И. А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования // Государство и право. 1993. №7. С. 39.

<sup>6</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. М., 2011.

рушение принципа разделения властей, так как глава российского государства не входит ни в одну из ветвей власти, при этом участвует в законодательном процессе. Представляется, что довод о нарушении принципа разделения властей при реализации права законодательной инициативы высшими судебными инстанциями является несостоятельным, поскольку никто не посягает на право парламента принимать или отклонять предложенные ему законопроекты. Более того, разумное расширение субъектов права законодательной инициативы позволит депутатам увидеть и оценить различные точки зрения по рассматриваемому законопроекту, т.е. сформировать более «полную картину».

На сегодняшний день почти отсутствует практика реализации права законодательной инициативы со стороны Конституционного Суда РФ, а также практика его участия в законодательной деятельности.

Н. В. Витрук отмечает, что Конституционный Суд РФ осторожен в использовании права законодательной инициативы. Он разработал и внес в Государственную Думу проект Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предложения о поправках к проекту Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и другим законам (в части полномочий Конституционного Суда РФ и его места в судебной системе). Чаще всего замечания на законопроекты подаются в Государственную Думу специалистами Секретариата Конституционного Суда РФ<sup>7</sup>.

Такое положение дел можно объяснить следующим. Так, в соответствии со статьей 11 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» судья Конституционного Суда РФ, выступая в печати, иных средствах массовой информации и перед любой аудиторией, не вправе публично высказывать свое мнение о вопросе, который может стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, а также который изучается или принят к рассмотрению Конституционным Судом РФ, до принятия решения по этому вопросу. Вместе с тем при реализации права за-

конодательной инициативы высказывается не отдельно взятый судья, а весь Суд, при этом используя предоставленное ему конституционное право.

По мнению Е. С. Ганичевой, «...для Конституционного Суда РФ вопросы ограничения права законодательной инициативы имеют особый смысл. Его активное использование привело бы к появлению целой категории «привилегированных» норм, генетически связанных с Конституционным Судом РФ, изначально задуманных как средство наиболее полной и эффективной реализации положений Конституции РФ. Столь авторитетное происхождение этих новелл в случае оспаривания их конституционности поставило бы под сомнение объективность КС РФ, который был бы вынужден оценивать плоды собственной законотворческой деятельности. В подобных ситуациях конституционное судопроизводство воспринималось бы как формальное осуществление установленной процедуры, т.е. как процесс без правосудия, поскольку нельзя быть судьей в собственном деле»<sup>8</sup>. Представляется, что автором изначально презюмируется недобросовестность судей Конституционного Суда РФ.

Следует отметить, что реализация права законодательной инициативы Конституционным Судом РФ вовсе не гарантирует принятие закона с первоначальным текстуальным содержанием законопроекта. Более того, следует обратить внимание, что федеральный орган конституционного контроля в последнее время в большинстве случаев устанавливает не текстуальные изъяны проверяемого закона, а его содержание с учетом правоприменительной практики. Поэтому сам факт осуществления права законодательной инициативы вряд ли скажется на результате деятельности Конституционного Суда по осуществлению конституционного правосудия.

Т. Я. Хабриева пишет, что если внесенный Конституционным Судом законопроект будет принят, то впоследствии не исключена возможность оспаривания его конституционности. «Никто не может быть судьей в собственном деле»<sup>9</sup>.

Принцип *nemo iudex in causa sua* «никто не судья в своем деле» является частью принци-

<sup>7</sup> Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М., 2011. С. 316.

<sup>8</sup> Ганичева Е. С. Указ. соч.

<sup>9</sup> Парламентское право России / под ред. И. М. Степановой, Т. Я. Хабриевой. М., 1999. С. 172.

пов беспристрастности и объективности суда, которые, в свою очередь, составляют содержательное наполнение принципов справедливости и равноправия сторон судопроизводства.

Принцип «никто не судья в своем деле» «вошел» в юридическую практику в 1610 г., когда судья сэр Эдуард Коук (Coke), ссылаясь на принципы общего права, признал недействительным закон, принятый британским парламентом. По делу врача Томаса Бонхэма (Bonham), приговоренного врачебной палатой (орган сословно-цехового самоуправления, который рассматривал споры между врачами и жалобы на врачей) к уплате штрафа, половина которого по закону должна была бы поступить в распоряжение председателя палаты, судья Коук постановил, что Врачебная палата не вышла за пределы своей законной компетенции, но соответствующий закон противоречит принципу общего права, согласно которому «никто не может быть судьей в своем деле». Поскольку председатель и судьи палаты прямо заинтересованы во взыскании штрафа, в каждом подобном деле они фактически выступают не только как судьи, но и как сторона, следовательно, в соответствии с общим правом, они не могут быть судьями. Судья Коук, в частности, заявил: «Из наших книг следует, что во многих делах общее право заставляет исправлять законы (acts of parliament), а иногда приходится признавать их полностью недействительными. Ибо если закон противоречит праву и разуму, то в силу вступает общее право и закон признается недействительным». Впоследствии суды в странах общего права неоднократно признавали законы, противоречащие этому требованию, недействительными со ссылкой на прецедент 1610 г.<sup>10</sup>

Представляется, что по вопросам, урегулированным Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», и в первую очередь по вопросам процессуального характера Конституционному Суду не только можно, но иногда даже нужно выступать как с правом законодательной инициативы,

так и с официальными заключениями на тех стадиях законодательного процесса, где это возможно, ввиду того, что Конституционный Суд является наиболее квалифицированным и профессиональным органом по данному кругу вопросов. При этом нельзя рассматривать такое положение дел нарушением принципа «никто не может быть судьей в собственном деле», поскольку регулирование порядка деятельности Суда направлено на совершенствование механизма осуществления конституционного судопроизводства, а не извлечение персональной выгоды для судей федерального органа конституционной юстиции.

Право законодательной инициативы по своей юридической природе относится к субъективному конституционному публичному праву, т.е. оно реализуется не в частных, а в публичных интересах. Следовательно, предоставляться данное право должно тем государственным органам и должностным лицам, которые могут этот публичный интерес выявить и отразить в законопроекте<sup>11</sup>.

По мнению С. Э. Несмеяновой, представляется, что именно Конституционный Суд на сегодняшний день способен адекватно разработать отдельные законопроекты, потому что настолько часто он вынужден обращаться к анализу определенных законов, подзаконных актов, что как никто иной разбирается в необходимом содержании того или иного нормативного акта. И поэтому именно он может быть инициатором предложений по совершенствованию законодательства в той или иной части. Вместе с тем Конституционный Суд на современном этапе уходит из этого поля<sup>12</sup>.

По мнению Кучерявцева Д. А., право законодательной инициативы должно предоставляться исходя из компетенционного критерия, т.е. органы общей компетенции должны наделяться неограниченным правом законодательной инициативы (общим правом), а органы специальной компетенции ограниченным правом законодательной инициативы (специальным правом). Следовательно, Конституционный

<sup>10</sup> Мальская Л. Г. Конституционализм и конституционное правосудие // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Конституционный контроль на рубеже веков: актуальные проблемы и перспективы развития». Тирасполь, 2004.

<sup>11</sup> Кучерявцев Д. А. Роль судов в осуществлении права законодательной инициативы в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5.

<sup>12</sup> Несмеянова С. Э. О возможном влиянии Конституционного Суда Российской Федерации на законодателя // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 6—9.

Суд РФ и Верховный Суд ошибочно ограничены в праве законодательной инициативы, а ч. 1 ст. 104 Конституции РФ нуждается в корректировке<sup>13</sup>. Соглашаясь с выводом автора о том, что Конституционный и Верховный суды РФ ошибочно ограничены в праве законодательной инициативы, следует отметить, что широкое толкование положений анализируемой статьи Конституции РФ, касающихся «вопросов ведения», в сложившейся ситуации представляется единственно верным и не требует изменения текста российской Конституции.

Представляется, что оговорка ч. 1 ст. 104 Конституции РФ о связи права законодательной инициативы высших судов с вопросам их ведения имела смысл для разграничения компетенции Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, при объединении этих судов такая необходимость отпала. Действительно, было бы нелепо, если бы Высший Арбитражный Суд выступал с законопроектами, предусматривающими поправки в Уголовный кодекс РФ или Уголовно-процессуальный кодекс РФ.

С. А. Авакьян отмечает, что «Конституцион-

ному Суду как высшему блюстителю конституционной законности стоило бы как можно реже ставить себя под огонь парламентских баталий и не позволять подрывать свой авторитет непринятием предложенного им закона»<sup>14</sup>.

Представляется, что очень редкая реализация Конституционным Судом РФ его публично-го субъективного конституционно-гарантированного права законодательной инициативы объясняется как раз политическими соображениями, а также тем, что реализация данного права не относится к основным функциям федерального органа конституционного контроля. При этом бытующее в юридической науке мнение о нарушении принципа «никто не может быть судьей в своем деле» при реализации права законодательной инициативы Конституционным Судом РФ основано на чрезвычайно расширительном толковании юридического содержания указанного принципа, такое толкование идет вразрез с положением Конституции РФ, наделяющим федеральный орган конституционного контроля правом законодательной инициативы.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. — М., 1999.
2. Виноградов А. С. Органы судебной власти Российской Федерации как субъекты права законодательной инициативы // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2009. — № 7.
3. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. — М., 2011.
4. Ганичева Е. С. Пределы осуществления законодательной инициативы высшими органами судебной власти // Журнал российского права. — 2014. — № 11.
5. Дубов И. А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования // Государство и право. — 1993. — № 7.
6. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. — М., 2011.
7. Кучерявцев Д. А. Роль судов в осуществлении права законодательной инициативы в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 5.
8. Мальская Л. Г. Конституционализм и конституционное правосудие // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Конституционный контроль на рубеже веков: актуальные проблемы и перспективы развития». — Тирасполь, 2004.
9. Несмеянова С. Э. О возможном влиянии Конституционного Суда Российской Федерации на законодателя // Журнал конституционного правосудия. — 2010. — № 3.
10. Парламентское право России / под ред. И. М. Степановой, Т. Я. Хабриевой. — М., 1999.

*Материал поступил в редакцию 8 ноября 2016 г.*

<sup>13</sup> Кучерявцев Д. А. Роль судов в осуществлении права законодательной инициативы в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5.

<sup>14</sup> Цит. по: Несмеянова С. Э. О возможном влиянии Конституционного Суда Российской Федерации на законодателя // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 6—9.

## THE RIGHT OF LEGISLATIVE INITIATIVE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION (in the context of the principle of "no man can be judge in his own case")

**KAZANTSEV Anton Olegovich** — PhD, Vice-President of the Charter Court of Sverdlovsk Region Associate Professor  
kazancev@ustavsud.ur.ru  
620075, Russia, Yekaterinburg, ul. Pushkina, d. 19

**Review.** The article analyzes the legal construction of P. 1 Art. 104 of the RF Constitution that assigns to the Constitutional Court of the Russian Federation the right of legislative initiative on matters of its Jurisdiction. The paper discusses the narrow and the broad approaches to legal understanding of the term "matters of jurisdiction" in relation to the Constitutional Court, provides arguments to refute the reasons of the representatives of the narrow approach with regard to the violation of the principle of separation of powers in the realization of the right of legislative initiative of the Constitutional Court of the Russian Federation. The author examines the competence approach to granting the right of legislative initiative and concludes that the Constitutional Court of the Russian Federation is one of the organs of general competence, so it must possess the general (not limited) right of legislative initiative. Thus, a restrictive interpretation of the phrase "matters of jurisdiction" used in relation to the Constitutional Court of the Russian Federation is incorrect.

The article deals with the historical aspect of putting the principle of "no man can be judge in his own case" into legal practice. The author contests the assertion that implementation of the right of legislative initiative would put the Constitutional Court of the Russian Federation in the position of a judge in its own case. Then the author provides the following arguments: implementation of this right does not guarantee enactment of a draft law with original textual content; a federal organ of constitutionality review in most cases examines the content of the draft law in question taking into account its law enforcement practice rather than its textual flaws; when formulating the conclusions we should rely on a presumption of good faith of judges of Constitutional Court of the Russian Federation, and not vice versa.

The study concludes that the fact that the Constitutional Court of the Russian Federation very rarely realizes its subjective right of legislative initiative guaranteed by the Constitution can be explained by political considerations, as well as by the fact that the realization of this right does not amount to main functions of a federal body of constitutionality review. A widespread in the legal science opinion according to which the Constitutional Court of the Russian Federation exercising its right to legislative initiative violates the principle "no man can be judge in his own case" is based on an extremely broad interpretation of the legal content of the principle, such an interpretation is inconsistent with a provision of the Constitution of Russia which gives the federal organ of constitutionality review the right of legislative initiative.

**Keywords:** legislative initiative, right of legislative initiative, entities of legislative initiative, Constitutional Court of the Russian Federation, constitutionality review, matters of jurisdiction, principle of separation of powers, judge in his own case, impartiality, objectivity, fairness, equality of the parties.

### BIBLIOGRAPHY

1. Avakyan, S. A. The Federal Assembly-Russian Parliament. — M., 1999.
2. Vinogradov, A. S. Judicial authorities of the Russian Federation as subjects of the right of legislative initiative // Representative Power — XXI century: legislation, commentary, problems. — 2009. — № 7.
3. Vitruk, N. V. Constitutional Justice. Constitutional Court Law and the judicial process. — M., 2011.
4. Ganicheva, E. S. Limits on exercising of legislative initiative by the highest authorities of the judiciary // Journal of Russian law. — 2014. — №. 11.
5. Dubov, I. A. Legislative initiative: problems and ways of improving // The State and Law. — 1993. — №7.
6. Commentaries to the Constitution of the Russian Federation (article-for-article) / Ed. by V.D. Zorkin. — M., 2011.
7. Kucheryavtsev, D. A. The role of the courts in the exercise of the right of legislative initiative in the Russian Federation // Constitutional and Municipal Law. — 2015. — № 5.
8. Malskaya, L. G. Constitutionalism and constitutional justice // Materials of the International Scientific And Practical Conference "Constitutional control on the border of the centuries: problems and perspectives of development. — Tiraspol, 2004.
9. Nesmeyanova, S. E. On the possible impact of the Constitutional Court of the Russian Federation on the legislator // Journal of Constitutional Justice. — 2010. — № 3.
10. The parliamentary Law of Russia / Ed. by I.M. Stepanova, T.Ya. Habrieva. — M., 1999.