

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Статья посвящена проблемным вопросам участия Генерального прокурора Российской Федерации и нижестоящих прокуроров на различных стадиях конституционного судопроизводства. Авторами проводится историко-правовой анализ советского и российского конституционно-процессуального законодательства, судебной практики рассмотрения обращений Генерального прокурора в Конституционном Суде Российской Федерации и его участия на разных стадиях конституционного судопроизводства. В работе исследуются современные научные точки зрения о месте и роли Генерального прокурора Российской Федерации в конституционно-процессуальных отношениях с целью обеспечения законности, соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина, защиты прав и законных интересов государства, общества, личности. С учетом существующих научных позиций и сложившейся судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, авторами вносятся предложения по совершенствованию конституционно-процессуального законодательства, устранению пробелов в конституционном праве, а также дальнейшему генезису конституционной юстиции в современной России.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации; Генеральный прокурор Российской Федерации; конституционное право; конституционное судопроизводство; конституционная юстиция; прокурорский надзор.

**K. N. Evdokimov
N. N. Taskaev**

ACTUAL ISSUES OF PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR GENERAL OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONSTITUTIONAL PROCEEDINGS

The article is devoted to the problematic issues of participation of the Prosecutor General of the Russian Federation and subordinate prosecutors

at various stages of constitutional proceedings. The authors conduct a historical and legal analysis of the Soviet and Russian constitutional procedural legislation, judicial practice of consideration of appeals of the Prosecutor General in the constitutional Court of the Russian Federation and his participation at different stages of constitutional proceedings. The paper investigates modern scientific points of view on the place and role of the Prosecutor General of the Russian Federation in constitutional and procedural relations in order to ensure the rule of law, respect for constitutional rights and freedoms of man and citizen, protection of the rights and legitimate interests of the state, society and the individual. Taking into account the existing scientific positions and the existing judicial practice of the constitutional Court of the Russian Federation, the authors make proposals to improve the constitutional procedural legislation, eliminate gaps in the constitutional law, as well as the further Genesis of constitutional justice in modern Russia.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; constitutional Court of the Russian Federation; Prosecutor General of the Russian Federation; constitutional law; constitutional legal proceedings; constitutional justice; Prosecutor's supervision.

Одной из важнейших гарантий верховенства Конституции Российской Федерации, обеспечения законности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, законных прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, общественных объединений и других субъектов конституционного права, выступает конституционное правосудие [8, с. 36]. Данный орган обеспечивает устойчивость национального законодательства, повышает эффективного международного сотрудничества Российской Федерации в целях обеспечения национально безопасности [10, с. 369; 11, с. 289].

Специализированным судебным органом конституционного контроля в России является Конституционный Суд Российской Федерации, полномочия которого определены в ст. 125 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) и в ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Следует обратить внимание на то, в соответствии с ч. 2 ст. 125 Основного закона Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ), ст. 84, 88 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации: федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Также ч. 4 ст. 125 Конституции РФ и ст. 96, 101 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривается, что Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

Тем самым Конституция РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» закрепляют конкретный и достаточно широкий круг субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. Между тем данные нормативные правовые акты не наделяют правом обращения в орган конституционного контроля и дальнейшего участия в конституционном судопроизводстве Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Следственного комитета Российской Федерации, муниципальные органы и должностных лиц местного самоуправления, т.е. органы и должностных лиц, которые в своей правоохранительной деятельности постоянно сталкиваются с нарушением конституционной

законности и конституционных прав граждан, что вызывает некоторое недоумение и ряд вопросов как у юристов-практиков, так и у научного сообщества.

В свою очередь, в соответствии с п. 6 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации») Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Следует также обратить внимание на то, что приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» в п. 2.7 прокурорам конкретно предписывается, что при необходимости оспаривания незаконных положений региональных конституций и уставов в порядке конституционного судопроизводства проект запроса в Конституционный Суд Российской Федерации, подготовленный в соответствии с требованиями ст. 37, пп. 1, 4 ч. 1 и 2 ст. 38 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и согласованный с Главным управлением либо управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральном округе, должен направляться в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Кроме того, необходимо отметить, что постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» установлено, что Генеральный прокурор Российской Федерации обладает возможностью обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время сложилась конституционно-правовая коллизия между нормами Конституции РФ, ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» с одной стороны и ФЗ

«О прокуратуре Российской Федерации», приказами Генерального прокурора Российской Федерации, судебной практикой Конституционного Суда РФ, с другой стороны, которая показывает явное противоречие и несоответствие друг другу юридических норм действующих в настоящее время правовых актов.

При этом председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин также видит существующую конституционно-правовую проблематику и в числе недостатков Конституции РФ отмечает недостаточную четкость в определении статуса и полномочий прокуратуры России [6].

По мнению профессора А. Ю. Винокурова, постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. № 13-П вступает в явное противоречие с самой Конституцией РФ, где в ч. 5 ст. 129 устанавливает, что полномочия прокуратуры Российской Федерации определяются только федеральным законом. Тем самым ученый считает, что данное решение суда подменяет собой не только федеральный закон, но и Конституцию РФ, что в правом государстве непозволительно [4].

Между тем судья Конституционного Суда Российской Федерации Н. В. Мельников считает, что у Генерального прокурора России есть все правовые основания для обращения в Конституционный Суд, что подтверждено постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. № 13-П и ч. 6 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [7, с. 18].

В свою очередь, мы считаем, что отсутствие в Конституции РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» нормативного закрепления порядка обращения в Конституционный Суд РФ Генерального прокурора Российской Федерации, процедурного механизма рассмотрения его запросов и последующего вынесения итогового судебного решения, не позволяет Генеральному прокурору, а также нижестоящим прокурорам принимать участие в конституционном судопроизводстве и эффективно использовать свои полномочия в целях исполнения Конституции и законодательства Российской Федерации, защиты прав и свобод человека и гражданина, для обеспечения единства и укрепления законности в Российской Федерации.

В итоге сложилась парадоксальная ситуация, при которой Генеральный прокурор не может полноценно использовать свое право обращения в Конституционный Суд РФ, которое ему предоставил вышеуказанный суд своим постановлением в 2003 г. (которое носит общеобязательный характер для всех органов, власти, должностных

лиц, граждан и их объединений; является окончательным и не подлежащим обжалованию), а также закрепленное в п. 6 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В результате неопределенности и противоречивости действующего законодательства, существования пробелов в конституционном праве России, Генеральный прокурор Российской Федерации обращался в Конституционный Суд РФ только с ходатайствами о разъяснении судебной практики последнего по вопросам конституционности положений статей Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и Российской Федерации (Определение Конституционного Суда РФ от 07.10.1997 г. № 88-О «О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1996 г. по делу о проверке конституционности ст. 418 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросом Каратузского районного суда Красноярского края») и разъяснении позиции Конституционного Суда, высказанное в постановлении о толковании отдельных положений статей Конституции Российской Федерации (Определение Конституционного Суда РФ от 04.03.1999 г. № 31-О «По ходатайству Генерального прокурора Российской Федерации о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»). Более того, прошло свыше 12 лет с момента последнего обращения главного прокурора страны в Конституционный Суд Российской Федерации (Определение от 11.07.2006 г. об отказе в удовлетворении ходатайства Генерального прокурора Российской Федерации об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 04.04.2006 г. № 101-О), что говорит о существующей проблематике обращения Генерального прокурора в высший судебный орган конституционного контроля России и участия прокуроров в конституционном судопроизводстве.

Следует также отметить отсутствие законодательной инициативы Конституционного Суда РФ в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (в порядке ч. 1 ст. 104 Конституции РФ) по вопросу о внесении соответствующих изменений и дополнений в ст. 125 Конституции Российской Федерации и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», что, по мнению авторов, говорит о пассивности и незаинтересованности высшего судебного органа кон-

ституционного контроля в расширении круга субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный Суд РФ.

Между тем считаем необходимым обратиться к историко-правовому опыту деятельности конституционной юстиции в СССР и РСФСР, который, по нашему мнению, незаслуженно был забыт и в настоящее время игнорируется законодателем.

В частности, например, Закон СССР от 23.12.1989 г. «О конституционном надзоре в СССР» наделял Генерального прокурора СССР правом участия в заседаниях Комитета конституционного надзора СССР – государственного органа, который осуществлял надзор за соответствием Конституции СССР и законам СССР, принятым Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР: указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР; распоряжений Председателя Верховного Совета СССР; законов союзных республик; постановлений и распоряжений Совета Министров СССР; международных договорных и иных обязательств СССР и союзных республик, представленных на ратификацию или утверждение; руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР; актов Генерального прокурора СССР и Главного государственного арбитра СССР, имеющих нормативный характер, а также нормативных правовых актов других государственных органов и общественных организаций, в отношении которых в соответствии с Конституцией СССР не осуществляется прокурорский надзор.

В соответствии со ст. 12 вышеуказанного закона, Комитет конституционного надзора СССР по поручению Генерального прокурора СССР рассматривал вопрос о соответствии Конституции СССР и законам СССР нормативных правовых актов государственных органов и общественных организаций.

В свою очередь, Закон РСФСР от 12.07.1991 г. № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» (утративший силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 24.12.1993 г. № 2288 и вступлением в силу Конституции Российской Федерации) также наделял Генерального прокурора РСФСР правом обращения в Конституционный Суд России.

В частности, часть 1 ст. 59 вышеназванного закона закрепляла, что Генеральный прокурор РСФСР имел право обращаться с ходатайством о проверке конституционности международного договора или нормативного акта в целом или в его отдельной части в Конституционный Суд РСФСР наряду со Съездом народных депутатов

СССР, Верховным Советом СССР, Президентом СССР, Съездом народных депутатов РСФСР, Верховным Советом РСФСР, Советом Республики, Советом Национальностей, Президиумом Верховного Совета РСФСР, народным депутатом РСФСР, Президентом РСФСР, Советом Министров РСФСР, Верховным Судом РСФСР, Высшим Арбитражном Судом РСФСР, высшим органом государственной власти республик в составе РСФСР, общественными организациями в лице их республиканских (РСФСР) органов.

Кроме того, в соответствии со ст. 36, 42 Закона РСФСР от 12.07.1991 г. № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» Генеральный прокурор обладал правом присутствия и участия в любом из заседаний Конституционного Суда, а также возможностью излагать свою позицию по всем рассматриваемым в суде вопросам.

Таким образом, советское и постсоветское законодательство, наделяло Генерального прокурора широким кругом полномочий в сфере конституционного надзора и не ставило под сомнение необходимость его участия в конституционном судопроизводстве.

Анализ научной литературы показывает, что в настоящее время большинство ученых [2, с. 3; 3, с. 69; 9, с. 21] отмечают как негативный пробел в конституционном праве России отсутствие конституционно-правовой регламентации участия Генерального прокурора Российской Федерации в конституционном судопроизводстве, который существенно снижает эффективность защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечения единства и укрепления законности в Российской Федерации.

Поэтому научное сообщество предлагает внести соответствующие изменения в Основной закон страны и предоставить Генеральному прокурору Российской Федерации право на обращение в Конституционный Суд РФ по вопросу соответствия Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов любого уровня власти и нормативных договоров; конституционности закона, примененного в конкретном деле, обращения в защиту конституционных прав граждан, а также с запросом о толковании Конституции Российской Федерации [2, с. 3; 5, с. 19].

Авторы солидарны с данными научными точками зрения, так как считают их логичными и обоснованными, не отрицают необходимость также влиять и на общественное сознание населения [1, с. 28]. Вместе с тем с учетом существующей позиции по данному вопросу Конституционного Суда Российской Федерации авторы полага-

ют, что последний, используя предоставленное ему ч. 1 ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы, мог бы внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в ст. 84, 88, 96, 105 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предоставив соответствующие конституционно-процессуальные права Генеральному прокурору Российской Федерации наравне с Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и другими субъектами обращения в Конституционный Суд РФ.

По мнению авторов, данный шаг является давно назревшей необходимостью, поскольку Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 18.07.2003 г. № 13-П уже выразил свою позицию о возможности обращения в суд Генерального прокурора с запросами о соответствии Конституции РФ конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации.

Резюмируя вышесказанное, авторы хотели бы отметить другую существующую необходимость совершенствования и систематизации законодательства о конституционном судопроизводстве в Российской Федерации. В частности, речь идет о том, что следующим важным шагом в генезисе конституционно-процессуального права России, в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ, явилось бы принятие Кодекса о конституционном судопроизводстве Российской Федерации.

Данный кодифицированный правовой акт, по нашему мнению, мог бы объединить все существующие конституционно-процессуальные нормы, размещенные в различных законодательных и подзаконных нормативных правовых актах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, ведомственных и локальных правовых актах, тем самым логично завершив длящийся уже не одно десятилетие процесс кодификации конституционно-процессуального законодательства Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баранова С. А. Полномочия местной администрации в сфере благоустройства города: борьба с незаконным размещением рекламных объявлений (на примере г. Иркутска) / С. А. Баранова, А. Р. Шастина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 8. – С. 27–31.

2. Безруков А. В. Конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка органами прокуратуры в России / А. В. Безруков // Российская юстиция. – 2016. – № 1. – С. 2–4.

3. Васильева Т. А. Участие прокурора в конституционном судопроизводстве: проблемы законодательства и правоприменения / Т. А. Васильева // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 5 (37). – С. 68–76.

4. Винокуров А. Ю. Участие прокурора в конституционном судопроизводстве [Электронный ресурс] / А. Ю. Винокуров // Законодательство и экономика. – 2007. – № 1. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Евдокимов В. Б. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики / В. Б. Евдокимов, Т. А. Тухватуллин // Юридический мир. – 2015. – № 3. – С. 14–19.

6. Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции [Электронный ресурс] / В. Д. Зорькин. – Режим доступа: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>.

7. Мельников Н. В. О соотношении специализированного конституционного контроля и неспециализированного конституционного надзора в России / Н. В. Мельников // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 3. – С. 11–18.

8. Суханова Н. Н. Место и роль Конституции РФ в современном обеспечении национальной безопасности России / Н. Н. Суханова // Основные направления государственной политики России в сфере обеспечения национальной безопасности : материалы междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. Е. М. Якимова. – Иркутск, 2018. – С. 315–321.

9. Ульянов А. Ю. Роль органов прокуратуры в исполнении решений Конституционного Суда России / А. Ю. Ульянов // Законность. – 2017. – № 4. – С. 21–24.

10. Якимова Е. М. Международное сотрудничество в борьбе с киберпреступностью / Е. М. Якимова, С. В. Нарутто // Всероссийский криминологический журнал. – 2016. – Т. 10, № 2. – С. 369–378.

11. Якимова Е. М. Международное сотрудничество в борьбе с экологическими преступлениями / Е. М. Якимова, В. В. Чуксина, Г. Н. Комкова, С. Э. Несмеянова // Всероссийский криминологический журнал. – 2018. – Т. 12, № 2. – С. 288–298.

Информация об авторах

Евдокимов Константин Николаевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, доцент, г. Иркутск, e-mail: kons-evdokimov@yandex.ru.

Таскаев Николай Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: ktig@isea.ru.

Information about the authors

Evdokimov Konstantin Nikolaevich – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of state and legal disciplines of Irkutsk law Institute (branch) of the University Prosecutor of the Russian Federation, Associate Professor, Irkutsk, e-mail: kons-evdokimov@yandex.ru.

Taskaev Nikolai Nikolayevich – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of state and legal disciplines, Baikal State University, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: ktig@isea.ru.