

№ 12

# Российское правосудие

№ 12(80)/2012

## Представитель Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации: правовой статус, функции, ответственность

**Лазарев  
Валерий Васильевич**

профессор кафедры  
теории государства и права  
МГЮА им. О. Е. Кутафина,  
доктор юридических наук

Должность постоянного представителя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации — заместителя начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации была учреждена специальным Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 2 июля 1998 г. № 2734-П ГД1. Им устанавливалось: «В целях наиболее полного представления правовой позиции Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет: 1. Учредить должность постоянного представителя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации — заместителя начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Пунктом 2 данного Постановления на должность назначен доктор юридических наук В. В. Лазарев<sup>2</sup>. С его участием готовилось Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 июля 1998 г. № 2834-П ГД «Об утверждении Положения о постоянном представителе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации». Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 июля 1998 г. № 2833-П ГД были внесены соответствующие дополнения в Регламент Государственной Думы. В частности, ч. 1 ст. 11, в которой обозначены права Председателя Государственной Думы, была дополнена пунктом «н» следующего содержания: «...представляет к назначению на должность и к освобождению от должности постоянного представителя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Ранее для представления правовой позиции Государственной Думы в Конституционном Суде решением Государственной Думы по каждому делу определялись разные лица — депутаты или приглашенные специалисты. Но практика обнажила ряд недостатков такой организации. Во-первых, заседания Конституционного Суда не всегда совпадали с

сессионной работой депутатов и поэтому процесс часто шел без представителя Государственной Думы. Во-вторых, не обеспечивались единство и преемственность в проведении позиции. В-третьих, позиции Конституционного Суда системно никем не обобщались и депутатам не докладывались. В-четвертых, самое главное: депутаты не могли отрешиться от своих фракционных пристрастий, не могли проводить позицию Государственной Думы, если сами они воздерживались от голосования или голосовали против закона, ставшего предметом рассмотрения в Суде. Никакого контроля за их работой в качестве представителей законодателя не осуществлялось. Следует также привлечь во внимание известную напряженность в отношениях законодательной и исполнительной власти и что к тому времени в заседаниях Конституционного Суда принимал активное участие полномочный представитель Президента в Конституционном Суде (должность учреждена Указом Президента от 24 апреля 1995 г.). За юридической аргументацией позиций сторон в ходе выступлений в Конституционном Суде так или иначе просматривались политические пристрастия. Кстати, Положение о полномочном представителе Президента в Конституционном Суде (см. Указ Президента от 5 июля 1995 г. № 668) послужило неким образцом для утверждения соответствующего Положения Государственной Думы. В то же время имело место серьезное различие: если тот был заместителем руководителя Администрации Президента, то в Думе — только заместителем начальника Правового управления; если там был предусмотрен штат обслуживающего персонала в количестве 7 человек, то Государственная Дума так и не выделила специально ни одной штатной единицы, хотя в Положении было предусмотрено: «Деятельность постоянного пред-

ставителя обеспечивает рабочий аппарат». Полномочный представитель Президента мог создавать рабочие и экспертные группы, мог взаимодействовать с точно обозначенным широким кругом органов и должностных лиц.

В последующем статус представителя Государственной Думы в Конституционном Суде постоянно меняется и меняется, к сожалению, в сторону понижения, хотя публичного обоснования этих изменений ни в публицистике, ни в специальной литературе мы не видим. Конституционалисты до настоящего времени не уделяют должного внимания представительству в этом органе. Соответствующие нормы депутаты принимают без основательной проработки.

Первое изменение произведено Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 февраля 2004 г. № 86-IV ГД. Его первый пункт производит странное впечатление: «Считать необходимым наличие постоянного представителя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации». На момент принятия данного Постановления действовали два специальных Постановления и норма Регламента Государственной Думы, в соответствии с которыми постоянный представитель уже несколько лет выполнял свои функции<sup>4</sup>. Следовательно, речь могла идти только о внесении соответствующих изменений в действующие нормативные акты. Простое сравнение первых пунктов Постановлений от 2 июля 1998 г. № 2734-II ГД и от 13 февраля 2004 г. № 86-IV ГД показывает снижение статусного положения постоянного представителя. Это подтверждается уже конкретными нормами утверждаемого Постановлением № 86-IV ГД нового Положения в части утверждения его на должность и освобождения от

должности. В первом пункте Положения установлено: «Решения о возложении и снятии функций постоянного представителя принимаются Государственной Думой». Вместе с тем в пункте пятом того же раздела значит: «5. Лицо, на которое возложены функции постоянного представителя, на срок исполнения им этих функций назначается на должность заместителя начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы и освобождается от этой должности распоряжением Руководителя Аппарата Государственной Думы». Ранее, как мы могли убедиться, это лицо назначалось постоянным представителем постановлением Государственной Думы. Предложение исходило от Председателя Государственной Думы. Но Регламент поменяли: ст. 213 Регламента Государственной Думы установила такую норму: «3. Государственная Дума принимает решение о постоянном представителе Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации по представлению Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, согласованному с Председателем Государственной Думы» (норма действующая).

Существенно по-новому выглядит одна из основных функций постоянного представителя, которая в первом Положении изложена так: «Информирует Председателя Государственной Думы, заместителя Председателя Государственной Думы, осуществляющего взаимодействие Государственной Думы с Конституционным Судом Российской Федерации, а по мере необходимости Совет Государственной Думы о состоянии дел с обращениями, направленными Государственной Думой в Конституционный Суд Российской Федерации, а также о решениях, принимаемых Конституционным Судом Российской Федерации». Исчезли упоминания о

Председателе, Совете, но появился начальник Правового управления Аппарата Государственной Думы.

Анализ названных норм позволяет заключить, что пусть не прямо, но косвенно постоянный представитель оказывался в зависимости от аппаратных структур — руководителей Правового управления, Комитета по регламенту, Руководителя Администрации. При ранее действовавших нормах он мог противостоять неправовому вмешательству в его работу. Он мог выйти непосредственно на Председателя Государственной Думы.

После завершения государственной службы заместителем начальника Правового управления А. Н. Харитоновым, который исполнял функции постоянного представителя (2011 г.), на некоторое время в Государственной Думе вернулись к старому и явно не оправдавшему себя порядку, когда палата определяла представителя на заседание Конституционного Суда по каждому конкретному делу.

13 апреля 2012 г. Государственная Дума принимает Постановление № 269-6 ГД «О полномочном представителе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации», которым полномочным представителем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации назначается депутат Государственной Думы Вяжкин Дмитрий Федорович, и утверждается новое (третье по счету) Положение о полномочном представителе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации. Новации содержатся в первом его пункте: «Для представления правовой позиции Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации»

Федерации функции полномочного представителя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации (далее — полномочный представитель) возлагаются на депутата Государственной Думы, который в соответствии со статьей 53 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ „О Конституционном Суде Российской Федерации” имеет ученую степень по юридической специальности<sup>5</sup>. Теперь это депутат, и должность именуется иначе. И еще одно новое положение (остальные нормы в том или другом виде перешли из ранее действовавшего): «Организационное, документационное, информационное и иное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляет аппарат Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству».

И то, и другое, и третье требует анализа.

Официальная позиция при представлении Д. Ф. Вяткина: «Мы повышаем статус нашего полномочного представителя в Конституционном Суде: раньше это был представитель Аппарата Государственной Думы»<sup>6</sup>. Однако кроме этого абсолютно ничего не прибавилось в правовом положении представителя. А депутатский статус может даже и ограничивать деятельность полномочного представителя, создавать определенные трудности, когда позицию законодателя будут представлять не только «полномочный» представитель, но и еще один или два депутата.

*Вяткин Д. Ф. является членом фракции «Единая Россия». Тот факт, что он представляет фракцию правящей партии, до определенной степени говорит в пользу такого решения, поскольку трудно представить себе, что какой-то очередной закон проходит вопре-*

*ки воле этой фракции. То есть это лучше, чем если бы он был оппозиционным депутатом.*

В то же время в Конституционном Суде оспариваются нормы, принятые в разное время, в том числе и тогда, когда правящее большинство было другим. Положение депутата, связанного своей фракционной принадлежностью, позволяет подвергать сомнению его независимость и объективность в проведении позиции по конкретному делу<sup>7</sup>.

Согласно ст. 214 Регламента Государственной Думы «предложение об обращении с запросом или с ходатайством в Конституционный Суд Российской Федерации вносится фракцией или комитетом Государственной Думы». Предположим, что предложение оппозиционных фракций проходит вопреки голосованию большинства членов правящей партии и Государственная Дума обращается с запросом в Конституционный Суд. Может ли в этом случае полномочный представитель оставаться независимым? Сам факт того, что постоянный представитель по ранее действовавшим нормам состоял в штате Правового управления Государственной Думы и был заместителем начальника этого управления, в большей степени ориентировало его на представление сугубо правовой (неполитической) позиции. Опыт автора данной статьи склоняет все-таки в пользу того, чтобы полномочный представитель не был депутатом. Для назначения на должность по исполнению данной функции независимого высокопрофессионального специалиста (специалиста «широкого профиля», ориентирующегося в разных отраслях права) в Положении должна быть установлена строгая процедура согласования кандидатуры во всех фракциях.

В действующем Положении установлено новое наименование должности — «полномочный представитель». Сделано ли это потому, что так именуется должность представите-

лей Президента и Правительства (в кулуарах Суда ранее иронизировали по отношению к представителю Государственной Думы: «хоть и постоянный, но не правомочный»), или за термином «полномочный» скрывается изменение в его статусе?

Представляется, что одно обстоятельство заставляет предположить (только предположить!), что правомочия полномочного представителя увеличились. Ранее представителю был обязан *представлять* позицию, выраженную в том числе «в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (в решении Совета Государственной Думы), принимаемом по материалам предстоящего рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации». Сейчас эта часть общей нормы опущена. Каждое дело, принятое к производству в Конституционном Суде, специфично, и чаще всего для аргументации позиции Государственной Думы недостаточно ссылки на волю, выраженную в оспариваемом законе. Во всяком случае нельзя запретить принять коллективное решение о позиции по предстоящему рассмотрению дела с учетом поступивших материалов. Соответственно полномочный представитель не может игнорировать такие решения. Он обязан принимать во внимание даже решение профильного комитета (и даже руководствоваться им), если такое состоялось по материалам предстоящего судопроизводства.

Правовая система «Гарант» использует понятие «полномочие» из Толкового словаря: «Право одного лица (представителя) совершать сделки от имени другого (представляемого), тем самым создавая, изменяя или прекращая права и обязанности представляемого.

Полномочие может быть основано на доверенности, административном акте, законе, вытекать из обстановки, в которой действует представитель.

При превышении полномочий права и обязанности для представляемого возникают только в случае одобрения им действий представителя».

Если вместо термина «сделка» вписать «действия», мы вполне можем использовать приведенное определение. Нас не должно смущать то, что в результате действий полномочного представителя «создаются, изменяются или прекращаются права и обязанности» Государственной Думы. Имеются в виду исключительно те права и обязанности, которые в силу Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>8</sup> имеет любой представитель стороны конституционного судопроизводства. Государственная Дума чаще всего выступает в качестве ответчика. Однако полномочный представитель Государственной Думы может участвовать в качестве приглашенного по тем делам, в которых ответчики другие, например Правительство. Более того, ему могут предоставить слово. К сожалению, эти отношения ни одним документом не регламентируются (Положение о полномочном представителе Президента обговаривает эту ситуацию). Между тем фракционная принадлежность полномочного представителя может сказаться здесь в наибольшей степени. Трудно согласиться с тем, что наименование «полномочный» предполагает единогласное голосование за предложенную кандидатуру, однако это наименование теряет свое содержание, если кандидатура прошла голосами одной фракции.

Общее полномочие представлять Государственную Думу следует из Постановления Государственной Думы и, таким образом, специального решения или доверенности не требуется. В ранее действовавшем Положении указывалось: «Полномочия постоянного представителя не выходят за пределы полномочий,

установленных настоящим Положением. За ненадлежащее их исполнение постоянный представитель несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации». Теперь такого пункта нет. Конечно, старая норма, казалось бы, мало что значила: его основные полномочия все-таки вытекают из Федерального конституционного закона о Конституционном Суде, и было бы неоправданно ограничивать его технические возможности осуществлять соответствующие функции должным образом<sup>9</sup>, а указание на ответственность «в соответствии с законодательством Российской Федерации» являлось фикцией, поскольку состав правонарушения нигде не определен. Его можно было привлечь к ответственности как чиновника (заместителя начальника Правового управления), но не за исполнение функций представителя в Конституционном Суде. В настоящее время вопрос об ответственности осложняется тем обстоятельством, что функции представителя возложены на депутата, и, следовательно, придется руководствоваться Федеральным законом, согласно которому «депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом» (п. 3 ст. 13 Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»<sup>10</sup>).

При более глубоком рассмотрении потребуются осмысление того факта, что полномочный представитель в осуществлении своих функций выступает в качестве специального субъекта. Поэтому, несмотря на его принадлежность к депутатскому корпусу, в данной конкретной сфере он действует в ином качестве, и председательствующий в судебном заседании вполне законно может и предупредить его об ответственности, и реализовывать эту ответственность. В своей речи (в аргументации своей позиции) представитель должен учитывать пределы компетенции Суда<sup>11</sup> и его возможности в рамках компетенции<sup>12</sup>. Так, в принципах конституционного судопроизводства (ст. 29 ФКЗ) значит: «Решения и другие акты Конституционного Суда Российской Федерации выражают соответствующую Конституции Российской Федерации правовую позицию судей, свободную от политических пристрастий». Это означает исключение политической аргументации из речи представителя, хотя бы при этом и имелось в виду (имело место в реальности), что оспариваемый закон являлся победой некой политической фракции Государственной Думы. Статья 62 ФКЗ лишает представителя права «использовать свои выступления в Конституционном Суде Российской Федерации для политических заявлений и деклараций».

Ретроспективная ответственность полномочных представителей в Государственной Думе не регламентируется. Представляется, что акцент следует делать на *позитивной ответственности*, соответственно усилив их обязанности. В Положении о полномочном представителе Государственной Думы есть только разделы о функциях и о правах. Согласно Положению, никто, кроме Комитета по регламенту, не может инициировать освобождение от должности, что с правовой точки зрения вызывает возражение.

В действующем Положении не осталось положения о том, что для полномочного представителя обязательны к руководству нормы Положения об Аппарате Государственной Думы. Это можно объяснить: депутат не аппаратчик, не чиновник. Однако его обеспечивает аппарат Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству, да и его взаимодействие с другими комитетами, фракциями и т. д. осуществляется через соответствующие аппараты. Поэтому понять исключение названного положения невозможно.

Положение о полномочном представителе — локальный акт и имеет преимущественно внутреннее значение. Компетентия и возможности представителей обосновывать позицию законодательного органа вытекают непосредственно из закона. В соответствии с установленным законом порядком представитель может «дать пояснения по существу рассматриваемого вопроса и привести правовые аргументы в обоснование своей позиции» (ст. 62 ФКЗ). Причем сразу же отметим, что временные параметры правового обоснования позиции не ограничены. Закон установил, что «объяснение стороны заслушивается как Конституционным Судом Российской Федерации в полном объеме». Аргументация позиции дается не только в основном выступлении. В соответствии с законом (ст. 66 ФКЗ) по окончании судебного исследования заслушиваются заключительные выступления сторон, и для их подготовки может быть предоставлено дополнительное время. Если после заключительных выступлений сторон Конституционный Суд признает необходимым выяснить дополнительные обстоятельства, имеющие существенное значение для разрешения дела, или исследовать новые доказательства, он выносит решение о возобновлении рассмотрения вопроса.

По окончании дополнительного исследования стороны имеют право на повторные заключительные выступления, но лишь в связи с новыми обстоятельствами и доказательствами. При этом важно учитывать, что в своих заключительных выступлениях представитель не вправе ссылаться на документы и обстоятельства, не исследованные Судом. От заключительного слова он может и отказаться.

Следует подчеркнуть, что при обращениях, в которых ставится под сомнение конституционность закона, стороной-ответчиком является законодатель. И в соответствии с разъяснением Конституционного Суда<sup>13</sup> это — Государственная Дума, которая по Конституции Российской Федерации принимает закон, а также Совет Федерации, который так или иначе проявил свою позитивную волю в принятом законе. Но позитивная воля выражена и Президентом, если он не использовал право вето при подписании закона. Если в заседании участвуют представители каждого из названных органов, их позиция, казалось бы, должна быть единой — вновь обосновывать<sup>14</sup> на предмет конституционности принятые и одобренные нормы. Аргументация может быть разной, но в выводе должно быть единство.

*Между тем практика давала и дает и иные примеры. Довольно часто судьи уточняли, например у представителя Совета Федерации, авторство высказанного им вывода, поскольку документ, которым фиксировалось бы изменение позиции палаты, не предоставлялся. Таким образом, представителю Государственной Думы всегда приходится строить свою аргументацию с учетом выводов и аргументов других представителей законодателя. Открытые возражения своим коллегам были бы неуместны, поскольку все представляют одну сторону, но в содержательной части своего выступления представитель Государ-*

ственной Думы обязан отменить суть расхождений.

При возникновении расхождений в позициях представителей законодателя, и тем более представителей одного органа, считаю недопустимым оглашать в судебном заседании разногласия, а изначальные замечания о неконституционности принятого закона преодолевать путем согласования еще до начала разбирательства. Следует безоговорочно руководствоваться адресованной представителю нормой: «При рассмотрении конкретного дела Конституционным Судом Российской Федерации полномочный представитель представляет правовую позицию Государственной Думы, выраженную в одобренном ею федеральном конституционном законе либо в принятом ею федеральном законе или ином нормативном акте, либо в направленном ею в Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии со ст. 125 Конституции Российской Федерации обращении...».

Ранее действовавшие Положения о постоянном представителе обязывали «обеспечивать взаимодействие структурных подразделений Аппарата Государственной Думы и представителей Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации в процессе выработки правовой позиции Государственной Думы», и «координировать деятельность иных представителей Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации, ...назначенных Государственной Думой для участия в рассмотрении Конституционным Судом Российской Федерации конкретных дел» («координация» не распространялась на депутатов). Вместе с депутатами Государственной Думы, назначенными представителями палаты в Конституционном Суде Российской Федерации при рассмотрении конкретного дела, постоянный представитель обязан был «вырабатывать порядок представле-

ния правовой позиции Государственной Думы по данному делу». Другими словами, — решать вопросы, кому выступать первым, выступать ли с заключительным словом и т. п.

В Постановлении Государственной Думы №269-6 ГД от 13 апреля 2012 г., утвердившем Положение о полномочном представителе Государственной Думы в Конституционном Суде, процитированных положений нет. Значит ли это, что по любому делу Государственная Дума будет представлена одним представителем? Если именно так трактовать названное Постановление, в перспективе возникнут неизбежные трудности. Во-первых, невозможно будет обойтись без второго представителя — узкого специалиста по рассматриваемой проблеме (так было, например, при рассмотрении вопроса о возвращении культурных ценностей, когда вместе с постоянным представителем Государственную Думу представлял начальник Правового управления и профессор-специалист в области международного частного права). Во-вторых, нельзя исключить участие другого депутата (например, того депутата, который вел закон), нельзя исключить ситуацию, когда Государственную Думу будет представлять один из ее руководителей. По сложным делам всегда оправдано участие двух-трех представителей. И тогда следует заранее обговорить вопросы, кто из представителей сделает акценты на определенных положениях и с какими аргументами.

Аргументация представителя часто излагалась через призму решений профильного комитета Государственной Думы, а в некоторых случаях за основу выступления брались не действующие нормы старого закона, а нормы законопроекта, прошедшего одно или два чтения. Точка зрения самого постоянного представителя могла прозвучать только тогда, когда ему задавал вопрос судья Конституционного Суда. Но и в этом

случае делались оговорки об официальной позиции. Есть опасения, что депутат может вести себя более раскованно и его позиция будет подменять позицию палаты.

На наш взгляд, приходится различать конституционность концептуального решения вопроса и соответствие Конституции приводимых в обоснование концепции аргументов. Представитель относительно свободен в выборе аргументации. Однако если возникает вопрос о концептуальном решении, когда оспаривается конституционность федерального закона, то уже по формальным (процессуальным) соображениям должна выстраиваться и проводиться единая официальная линия представителей Государственной Думы, Совета Федерации и администрации Президента Российской Федерации, по возможности зафиксированная в документах. При этом и вывод о конституционности принятого закона может быть поколеблен в силу новых или открывшихся обстоятельств. Тем более, что при принятии закона могли быть оговорки, Совет Федерации мог не одобрить закон, Президент мог использовать право вето и т. д.

Какую цель преследует выступление с его аргументацией? Ответ напрашивается простой: установление истины. Однако много рифов подстерегают нас в этом вопросе. Не случайно в последнее время вновь обострилась дискуссия о поиске истины в суде и об усилиях в этом деле самого суда. Проблема поставлена законопроектом, подготовленным Следственным комитетом и озвученным в средствах массовой информации его руководителем<sup>15</sup>. Предлагается в УПК вернуться к редакции нормы прежнего УПК, в которой на суд возлагалась обязанность искать истину по делу. Решительные возражения на этот счет исходят от адвокатского сообщества<sup>16</sup>. И хотя полемика ведется вокруг поиска истины в суде общей юрисдикции, да

к тому же в рамках уголовного судопроизводства, она имеет прямые выходы на общеправовые, общетеоретические и отраслевые вопросы отправления правосудия, **на все процессы аргументации соответствующих позиций.**

Мы исходим из того, что различаем поиск истины фактической и истины юридической. Не случайно теоретики выделяют стадии в правоприменении: установление фактических обстоятельств и установление юридической основы дела. Опускаем здесь вопрос о достижении истины, о возможности установить абсолютную истину и ограничиваемся тем, что к этому надо стремиться. Не может быть сосчитанной бесчисленность, но на этом основании никто не отказывается считать.

Конституционное правосудие весьма существенно отличается в отношении поиска истины.

Во-первых, задача ее установления возлагается непосредственно на суд. В обычном процессе участвуют стороны, и, казалось бы, у суда одна задача: смотреть, у какой стороны больше представлено документов, насколько полно аргументирована позиция и т. д., и т. п. То есть исходить в полной мере из принципа состязательности. Если ответчик проявил недостаточную заинтересованность в исходе дела и т. п., он расплачивается отрицательным для него решением.

Однако конституционное правосудие строится на противоположной посылке. Здесь Суд — основное действующее лицо. И если ответчик не явится в Суд, не представит вообще своих аргументов, не позаботится об экспертных заключениях и т. д. — мало что изменится: Суд все возьмет на себя.

Во-вторых, особенностью конституционного судопроизводства является то, что акцент делается на установлении юридической истины. Такой вывод вытекает из содержания ч. 2 ст. 36 ФКЗ. Иногда да-

же считают, что Конституционный Суд не устанавливает фактическую сторону вопроса. Это не совсем так. Статья 3 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации, определяющая компетенцию Суда, представляется нам до известной степени противоречивой. С одной стороны, «Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права», а с другой, — «Конституционный Суд Российской Федерации при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, **когда это входит в компетенцию других судов или иных органов**» (выделено мною.— В. Л.). Однако есть такие обстоятельства, установление которых напрямую не входит в компетенцию каких-либо органов, и Суд не может уклониться от их установления. Более того, без оценок определенных фактов невозможно принять правильное решение. Науке известно, например, историко-политическое толкование законодательных актов, которое прямо предполагает установление и исследование определенных фактов, сопровождающих принятие закона. Конституционный Суд, равно как и все участники процесса, широко использует этот прием.

Таким образом, если даже основное внимание и сосредоточено на юридической материи, все-таки в понимании последней имеют значение факты прошлого, настоящего и даже гипотетические факты будущего. Это факты и обстоятельства принятия закона, внесения в него поправок, голосования по ним и т. д. на предмет выявления воли, заложенной в этот закон, что является непременным условием для суждений о его конституционности. К стати, и факты, имеющие процессуальное значение, Конституционный Суд не может обойти вниманием. Например, факт

отказа в рассмотрении обращения, факт состоявшегося рассмотрения дела гражданина в других органах, факт рассмотрения его дела в ЕСПЧ и др. Все эти факты сами по себе имеют юридическое значение, даже если затем при рассмотрении их по существу вновь внимание сосредотачивалось на юридическом анализе, вопросах права.

Однако вопрос о конституционности норм часто связан и с «должным» — с вопросом, как должно быть. Разумеется, Конституционный Суд не может подменить законодателя и установить, например, размер штрафа или сумму пособия. Вместе с тем представитель Государственной Думы в обоснование своей позиции о конституционности норм может приводить фактические данные, на основании которых профильный комитет Государственной Думы приходит к определенным выводам.

Проблема установления юридической истины не менее, если не сказать более сложна, чем установление истины в фактической стороне дела. В общем можно утверждать: юридическая истина всегда относительна. Именно этим во многом объясняется разное понимание закона, разная интерпретация выносимых Конституционным Судом решений и более того — неприятие отдельных из них как необоснованных, несправедливых (неистинных)<sup>17</sup>. Относительность истинности суждений о конституционности тех или других норм обусловлена еще и тем обстоятельством, что сама Конституция содержит нормы высокой степени абстракции, позволяющие по-разному конкретизировать их в текущем законодательстве и тем более выводить разный смысл в процессе правоприменения.

Сказанное, во-первых, настоятельно диктует следование принципу состязательности в конституционном судопроизводстве. Во-вторых, требует от Представителя всесторонней взвешенности приводимых

им аргументов и, в-третьих,— внимательного отношения к аргументам другой стороны.

При более глубоком погружении в проблему мы упираемся в спорные вопросы истинности норм. И вновь многое зависит от понимания права: одно дело, когда правом считают сущее, и другое — если право суть нормы должностования. Истинность подзаконного акта могут усматривать в его соответствии закону, истинность закона — в соответствии Конституции, но неизбежно в таком случае возникает вопрос об истинности норм Конституции. Однако такого рода суждения (аргументы), допустимые в Государственной Думе, исключаются в зале Конституционного Суда.

Вновь подчеркнем, что конституционное судопроизводство предполагает полемику — полемику между сторонами, полемику с экспертами<sup>18</sup>. Это — состязательное судопроизводство. И хотя в отличие от других видов судопроизводства здесь не оценивается фактическая сторона дела и даже не идет дискуссия об эффективности или неэффективности норм, их целесообразности или нецелесообразности, полемике место в осмыслении юридической стороны дела. Это высокоинтеллектуальная теоретическая работа по системному толкованию конституционных норм в неразрывной связи с нормами отраслевыми и сложившейся практикой их реализации.

*Кстати, многие речи уместно строить именно в том направлении, чтобы показать неконституционность правоприменительной практики, складывающейся в результате ошибочной интерпретации закона. Сам закон часто можно так «повернуть», что у его «потребителей» — граждан или их объединений — складывается впечатление о неконституционности самого закона. Они идут в Конституционный Суд. Суд принимает обращение к производству в том числе и для*

*того, чтобы развеять все сомнения в неконституционности норм в ходе строгой судебной процедуры.*

В Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде предусмотрены основания отказа в принятии обращения, основания прекращения производства по делу и т. д. Представители законодателя должны обращать на них внимание в первую очередь, с тем чтобы ответить негативные оценки действующих норм. Иногда законодателю уместно ускорить работу по рассмотрению новых норм, и в таких условиях Конституционный Суд вынужден будет ждать завершения законодательного процесса. Предварительный конституционный контроль (проверка конституционности законопроектов) в России исключается.

В качестве общего итога констатируем следующее. Государственная Дума вправе иметь своего представителя (представителей) в Конституционном Суде Российской Федерации. Она вправе определять его на конкретное судебное разбирательство, назначать на определенный срок или бессрочно (на постоянной основе), наделять всеми или частью полномочий, необходимых для выполнения функций представителя в этом органе. Функции представителя являются специальными и, следовательно, не имеет юридического значения, выполняет ли их депутат или какое-то другое лицо. Права и обязанности представителя во внутренних отношениях с соответствующими структурами и их руководителями могут определяться Положением о представителе. Все отношения вне Государственной Думы определяются действующим законодательством.

Прямое отношение к представителю в Конституционном Суде имеет Федеральный конституционный закон об этом органе. Именно он определяет собственно правовое положение представителя, что, в свою очередь, диктуется: а) спецификой судебного

учреждения и спецификой процедуры конституционного судопроизводства; б) особенностями правовой основы доказательственной деятельности конкретного субъекта в данной судебной инстанции; в) спецификой цели конституционного судопроизводства, направленной на установление юридической истины.

<sup>1</sup> В одном из интервью Е. Б. Мизулина сообщила неверные сведения, указав, что впервые эта должность учреждена в 2000 г. Регламентом Государственной Думы (см.: Закон.— 2006.— № 11.— С. 13).

<sup>2</sup> Освобожден от должности Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 сентября 2003 г. № 4315-III ГД. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 2 июля 1998 г. № 2734-II ГД признано утратившим силу Постановлением Государственной Думы от 13 февраля 2004 г. № 86-IV ГД (здесь и далее автор использует возможности электронной системы «Гарант»).

<sup>3</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 июля 1998 г. № 2833-II ГД «О внесении дополнения в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 февраля 2004 г. № 85-IV ГД данное постановление признано утратившим силу.

<sup>4</sup> Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 февраля 2004 г. № 86-IV ГД названные два Постановления признаны утратившими силу и утверждено новое Положение, которое вводит новеллы относительно назначения и увольнения постоянного представителя, а также его подчиненности.

<sup>5</sup> См.: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_EXP\\_530025/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_EXP_530025/)

Часть 3 ст. 213 Регламента ГД Постановлением Государственной Думы от 13 апреля 2012 г. изложена в новой редакции: «Государственная Дума принимает решение о полномочном представителе Государственной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации из числа депутатов Государственной Думы по представлению Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, согласованному с Председателем Государственной Думы. Положение о полномочном представителе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционный Суд утверждается постановлением Государственной Думы».

<sup>6</sup> См.: Стенограмма заседания Государственной Думы от 13 апреля 2012 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/3614/>

<sup>7</sup> Полагаю, заслуживали более предметного обсуждения следующие соображения депутатов: «Мне кажется, что это неправильно, когда представитель одной из политических партий присутствует в Конституционном Суде. Здесь должен быть независимый юрист, с моей точки зрения» (Н. В. Коломейцев). «Ну почему такое отношение, такое недоверие к представителям оппозиции в Государственной Думе?.. Посчитайте сами: вы фактически собой заполнили все, что можно и нельзя, и в том числе даже вопрос, который касается полномочного представителя в Конституционном Суде, решался в том же самом русле. Конечно, вы вправе проголосовать за все что угодно, это понятно, но просто я это говорю для стенограммы, чтобы было ясно: ничего в вашей тактике, ничего в вашем стиле работы, к сожалению, не меняется» (С. П. Горячева). «На самом деле я не могу не разделить некоторые опасения, связанные с тем, что наш представитель в Конституционном Суде Российской Федерации будет представлять известную фракцию. Несомненно, ни у кого не возникает вопросов по квалификации, потому что этот кандидат на самом деле достоин представлять в столь высоком органе Государственную Думу. ...Есть определенное опасение, что определения и постановления Конституционного Суда, касающиеся предписаний по изменению федерального законодательства, могут, проходя через полномочного представителя (который будет представлять собой некий политический фильтр, имея определенную фракционную принадлежность), по-разному им восприниматься, он будет избирательно относиться к тем или иным правовым позициям, изложенным в постановлениях и определениях Конституционного Суда. Таким образом, до Государственной Думы, до депутатов через этот важнейший мостик, через этот лифт не будут доходить некоторые позиции, которые во многом направлены на увеличение прав оппозиции, на создание для них определенных условий для политической борьбы» (А. Н. Диденко). «...Моя позиция такова: действительно, для чистоты соблюдения всех интересов в Конституционном Суде наш полномочный представитель должен был бы сложить мандат, при этом получив все необходимые депутатские возможности, но не быть связанным с какой-то конкретной фракцией. Если все так и останется, то просьба вот это зафиксировать. Ну и слово «полномочный», коллеги, я считаю, возможным только в одном случае: если мы проголосуем единогласно за эту кандидатуру» (О. А. Нилов). См: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3614/>

<sup>8</sup> СЗ РФ.— 1994.— № 13.— Ст. 1447.

<sup>9</sup> В практике имел место случай такого неоправданного, на мой взгляд, ограничения.

Точнее, попытка ограничения. Постоянный представитель по распоряжению Председателя Государственной Думы имел собственный бланк, которым он пользовался в случаях приглашения специалиста для дачи заключения по спорному вопросу (например, толкование норм статьи 111 Конституции потребовало приглашения главного специалиста Института русского языка). Между тем Председатель Комитета по регламенту пытался запретить использование такого бланка.

<sup>10</sup> СЗ РФ.— 2003.— № 27 (ч. 2).— Ст. 2709.

<sup>11</sup> См., например: Статьи 86, 94, 99 о пределах проверки по определенным обращениям в Суд, а также нормы о допустимости соответствующих ходатайств.

<sup>12</sup> Нельзя, например, не учитывать, что председательствующий в заседании в соответствии со статьей 58 ФКЗ «...прерывает выступления участников процесса, если они касаются вопросов, не имеющих отношения к разбирательству, лишает их слова при самовольном нарушении ими последовательности выступлений, двукратном неисполнении требований председательствующего, использовании грубых или оскорбительных выражений, провозглашении преследуемых по закону утверждений и призывов».

<sup>13</sup> Конституционный Суд Российской Федерации в связи с толкованием отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации постановил: «...под „принятым федеральным законом“ по смыслу части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации понимаются: законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с частями 1, 2, 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации; законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с частью 5 статьи 105 Конституции Российской Федерации; законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации» (Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации).

<sup>14</sup> Конституционность норм подтверждалась заключениями правовых управлений Государственной Думы, Совета Федерации и администрации Президента. Сам факт принятия закона со всей очевидностью (это аксиома) свидетельствует о том, что законодатель расценивал его как соответствующий Конституции.

<sup>15</sup> См.: <http://www.sledcom.ru/blog/detail.php?ID=90815#comments>

<sup>16</sup> Вопрос, в частности, обсуждался на специальном заседании Научно-консультативного совета Федеральной палаты адвокатов, где в присутствии авторов законопроекта основной докладчик Г. М. Резник и его коллеги подвергли законопроект строгому критическому анализу

(см.: <http://www.advgazeta.ru/newsd/336>; см. также: <http://www.advgazeta.ru/arch/120/818>)

<sup>17</sup> В качестве примера сошлюсь на многообразные толкования и оценки старой и новой редакций ст. 90 УПК РФ «Преюдиция» и соответствующего определения Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2008 г. № 193-О-П. Идет ли речь (в определении Суда) о межотраслевой преюдиции или просто о способах преодоления презумпции законности судебных решений, вынесенных арбитражным судом, и может ли служить межотраслевой преюдиция, закрепленная в действующей норме УПК, интересам правосудия — вот суть разных подходов (см.: Скобликов П. А. Преюдиция актов арбитражных судов в уголовном процессе: новое прочтение // Журнал российского права.— 2009.— № 2; Лазарев В. В. Прецедентное решение Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права.— 2009.— № 9; Афанасьев С. Преюдиция или процессуальный капкан // Новая адвокатская газета.— 2010.— № 7; Резник Г. М. Не дать преюдиции стать капканом // Новая адвокатская газета.— 2010.— № 10; Петров А. Дорога в ад вымощена благими намерениями // Новая адвокатская газета.— 2010.— № 10; Лазарев В. Не предрешать виновность лиц // Новая адвокатская газета.— 2010.— № 12; Султанов А. Р. Европейские правовые стандарты, уроки истории и правоприменительная практика.— М.: Статут, 2012.— С. 181–198).

<sup>18</sup> В последнее время получила распространение практика экспертиз по так называемым «экстремистским делам». Представляется, что в отличие от научно-технических экспертиз экспертиза материалов на предмет их экстремизма является по своей сути правовой, и более того — во многом конституционно-правовой, поскольку затрагивает права и свободы человека и гражданина. Между тем признание материалов экстремистскими происходит фактически в бесспорной процедуре на основании заключений лингвистов и психологов, когда прокуроры и судьи следуют им механически (см. подробно: Султанов А. Р. Указ. соч.— С. 74–76, 88–90, 118–119).

#### Контактная информация:

yalazer@rambler.ru

**Ключевые слова:** Государственная Дума; Конституционный Суд; конституционное правосудие; аппарат Государственной Думы; полномочие; правовая позиция.

В статье анализируются нормативные правовые акты, которые определяют правовое положение представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации.