

## ПРАВООЩИТНАЯ ФУНКЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2015 г. Роман Евгеньевич Карасев<sup>1</sup>

**Аннотация:** в статье рассматривается юридическая природа правозащитной функции Конституционного Суда РФ, анализируются изменения в законодательстве, регулирующем вопросы организации и деятельности Конституционного Суда. Высказываются предложения по совершенствованию правового регулирования деятельности Конституционного Суда, предлагается внести изменения в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации” в части закрепления отдельных полномочий Конституционного Суда, а также в части изменения формулировки статьи, закрепляющей право на обращение в Конституционный Суд РФ.

**Annotation:** the article examines the legal nature of the human rights responsibilities of the Constitutional Court of the Russian Federation, analyzes the changes in the legislation governing the organization and functioning of the Constitutional Court. Suggestions have been made to improve the legal regulation of the Constitutional Court, it is proposed to amend the Federal Constitutional Law “On the Constitutional Court of the Russian Federation” in terms of consolidation of certain powers of the Constitutional Court, as well as changes in the wording of the article, which enshrines the right to appeal to the Constitutional Court of the Russian Federation.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, Конституционный Суд РФ, правосудие, конституционный контроль, правозащитная деятельность, права и свободы, судебная защита, судебная реформа.

**Key words:** Constitution of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, justice, constitutional, advocacy, rights and freedoms, judicial protection, judicial reform.

Конституционный Суд РФ занимает одно из ключевых мест в системе судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Будучи органом конституционного контроля, Конституционный Суд осуществляет свои полномочия в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации.

Правовой основой деятельности Конституционного Суда РФ являются Конституция РФ (ч. 1 ст. 104, ч. 2 ст. 118, ст. 125, ч. 3 ст. 128), а также федеральные конституционные законы: “О Конституционном Суде Российской Федерации” от 21 июля 1994 г.<sup>2</sup> (в ред. от 4 июня 2014 г.)<sup>3</sup> (далее – Закон о Конституционном Суде) и “О судебной системе Российской Федерации” от 31 декабря 1996 г. (в ред. от 3 февраля 2014 г.).

Из положений законодательства, регулирующего вопросы организации и деятельности Конституционного Суда РФ, следует, что Конституционный Суд осуществляет правозащитную функцию. В этом видится практическая реализация конституционной обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, закрепленной в ст. 2 Конституции РФ.

Н.М. Добрынин отмечает, что защита Конституционным Судом РФ прав и свобод личности становится существенной гарантией пользования неотчуждаемыми благами человеком. Его деятельность связана с новой ролью права, которое

требуется рассматривать как нормативное выражение справедливости, систему закрепления прав и свобод человека и гражданина<sup>4</sup>.

Права и свободы человека и гражданина защищаются Конституционным Судом РФ как при разрешении конкретных дел по конституционным жалобам, запросам (конкретный нормоконтроль), так и при осуществлении контроля за соответствием Конституции РФ различных нормативно-правовых актов по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, органов законодательной, исполнительной власти субъектов Федерации (абстрактный нормоконтроль).

Данная позиция находит свое подтверждение и в научной литературе. Так, например, говоря о взаимодействии Европейского Суда по правам человека и органов конституционного правосудия европейских государств, исследователи отмечают, что, поскольку принцип верховенства права заложен в национальных конституциях, конституционные суды наряду с функцией охраны конституции в процессе нормоконтроля осуществляют функцию охраны прав человека. При этом в процессе осуществления конкретного контроля актов органов публичной власти в деятельности конституционного суда непосредственная защита основных прав, как правило, выходит на первое место по отношению к собственно вопросам конституционного контроля национальных норм<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета (E-mail: postservice\_91@mail.ru).

<sup>2</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>3</sup> См.: Росс. газ. 2014. 6 июня.

<sup>4</sup> См.: Добрынин Н.М. Конституционализм и правовое государство: теория и практика взаимосвязи // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 2–7.

<sup>5</sup> См.: Грачева (Перчаткина) С.А. Конституционное правосудие и реализация решений Европейского Суда по правам человека. Науч.-практ. пос. М., 2012 // СПС “КонсультантПлюс”.

По нашему мнению, данная позиция справедлива не только в отношении органов конституционного контроля европейских стран, но и в отношении Конституционного Суда РФ.

При этом необходимо различать понятия “конституционный контроль” и “конституционный надзор”. Как указывает С.А. Авакьян, “различие между конституционным контролем и конституционным надзором состоит прежде всего в силе соответствующих решений: орган конституционного контроля вправе либо отменить акт, либо объявить его утратившим силу; орган конституционного надзора сам не может этого сделать и только предлагает иным органам отменить акт, оцениваемый им как неконституционный”<sup>6</sup>.

Таким образом, особая социальная роль Конституционного Суда по сравнению с другими судебными органами заключается в наличии исключительного полномочия по рассмотрению дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов и иных нормативно-правовых актов. Так, согласно постановлению Конституционного Суда РФ “По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации” от 16 июня 1998 г.<sup>7</sup> «предусмотренное статьей 125 Конституции Российской Федерации полномочие по разрешению дел 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, относится к компетенции только Конституционного Суда Российской Федерации. По смыслу статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации органы общей юрисдикции и арбитражные суды не могут признавать названные в ее статье 125 (пункты “а” и “б” части 2 и часть 4) акты не соответствующими Конституции Российской Федерации и потому утрачивающими юридическую силу».

В наибольшей степени защита прав и свобод человека и гражданина Конституционным Судом РФ осуществляется в порядке конкретного конституционного контроля, т.е. при рассмотрении конституционных жалоб и запросов судов по конкретному делу.

Но даже при осуществлении Судом конкретного конституционного контроля одновременно с правами заявителя защищаются права неопределенного круга лиц. Согласимся с мнением С.В. Нарутто, что “судебную защиту получают не только заявители конституционных жалоб, но и другие граждане, права которых были нарушены законом, признанным Конституционным Судом РФ неконституционным. Поэтому конституционное судопроизводство воспринимается как средство защиты публичных интересов”<sup>8</sup>.

Однако необходимо понимать, что правозащитная функция Конституционного Суда в рамках осуществления конкретного нормоконтроля имеет двойную природу. С одной стороны, в данном случае имеет место защита конституционных прав заявителей, а с другой – защита основ кон-

ституционного строя Российской Федерации и обеспечение верховенства Конституции. Данный подход виден из системного толкования норм ст. 3 и 96 Закона о Конституционном Суде. Так, ст. 96 устанавливает право на обращение граждан, а также иных лиц, чьи права и свободы нарушаются законом, применимым в конкретном деле. В то же время в ст. 3 указано, что Конституционный Суд осуществляет свои полномочия в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации.

При этом с точки зрения юридической техники представляется неверной формулировка абз. 1 ст. 96 вышеназванного Закона. При буквальном прочтении нормы, содержащейся в абз. 1 указанной статьи, можно увидеть, что право на обращение в Конституционный Суд имеют только граждане и иные лица, чьи права и свободы нарушаются законом. Другими словами, право лица обратиться в Суд за защитой своего права исключается, если отсутствует юридический факт нарушения такого права.

В соответствии со ст. 36 данного Закона поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ является обращение в форме запроса, ходатайства или жалобы, отвечающее требованиям указанного Федерального конституционного закона. Основанием к рассмотрению дела – обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор и т.д.

Вместе с тем одно из оснований отказа в принятии обращения – его недопустимость. Так, согласно ст. 97 Закона о Конституционном Суде жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан; закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, при этом жалоба должна быть подана в срок не позднее одного года после рассмотрения дела в суде, т.е. в случае если жалоба отвечает критериям допустимости, установленным законом, то Конституционный Суд принимает ее к рассмотрению. Если же жалоба недопустима – Суд выносит соответствующее отказное определение. Но в обоих случаях субъект реализует свое право на обращение в Конституционный Суд. Суть данного права, на наш взгляд, выражается не в рассмотрении Судом дела по существу, а в юридической возможности заинтересованного лица подать жалобу в случае, если оно полагает, что его право нарушено. Вместе с тем юридическая возможность подачи жалобы служит основанием для рассмотрения дела Конституционным Судом в случае, если Суд признает жалобу допустимой. Таким образом, думается, что ст. 96 вышеназванного Закона следует понимать расширительно: речь в ней идет не о фактическом нарушении прав лица каким-либо законом, а о предполагаемом нарушении. При этом Конституционный Суд, реализовав свои полномочия, достоверно устанавливает факт наличия или отсутствия нарушения и, как следствие, обоснованности или необоснованности конституционной жалобы.

В настоящее время в Российской Федерации наблюдается тенденция к активному реформированию судебной системы, направленная на повышение эффективности рассмотрения дел, а также на оптимизацию работы судебных органов. Что касается работы Конституционного Суда РФ, Федеральным конституционным законом «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде

<sup>6</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Учеб. курс. В 2-х т. Т. 1. М., 2005. С. 593.

<sup>7</sup> См.: СПС “КонсультантПлюс”.

<sup>8</sup> Нарутто С.В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. Науч.-практ. пос. М., 2011 // СПС “КонсультантПлюс”.

Российской Федерации» от 4 июня 2014 г.<sup>9</sup> (далее – Закон от 4 июня 2014 г.) внесен ряд существенных изменений, касающихся организации работы, деятельности и полномочий Конституционного Суда.

Наиболее существенными, по нашему мнению, являются следующие изменения. Теперь Конституционный Суд правомочен осуществлять свою деятельность при наличии не трех четвертей, а двух третей от общего числа судей. При этом в случае выхода кого-либо из судей из состава Суда, в результате чего их число станет меньше установленного значения, устанавливается месячный срок для внесения Президентом РФ в Совет Федерации представления о назначении другого лица на вакантное место.

Кроме того, Конституционный Суд наделяется полномочием проверять на соответствие Конституции РФ вопросы, выносимые на референдум Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом, регулирующим проведение референдума Российской Федерации. Это свидетельствует о расширении компетенции Суда в вопросах проверки конституционности проведения референдума: Конституционный Суд уже имеет полномочие по проверке конституционности инициативы проведения референдума Российской Федерации по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума, закрепленное в ст. 23 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” от 28 июня 2004 г.<sup>10</sup> (в ред. от 24 апреля 2008 г.) (далее – Закон о референдуме).

В то же время указанное полномочие Конституционного Суда по проверке конституционности инициативы проведения референдума не закреплено в ст. 3 Закона о Конституционном Суде. В этой связи следует согласиться с мнением Н.В. Витрука, что не закрепление данного полномочия в Законе о Конституционном Суде является явным нарушением ч. 2 ст. 3 этого же Закона, в соответствии с которой компетенция Конституционного Суда РФ может быть изменена не иначе, как путем внесения изменений в Закон о Конституционном Суде<sup>11</sup>. Это означает, что “любое новое полномочие Конституционного Суда РФ должно быть предусмотрено непосредственно ФКЗ о Конституционном Суде либо, если оно закреплено иным федеральным конституционным законом, продублировано в ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде”<sup>12</sup>. Таким образом, представляется необходимым закрепить полномочие Конституционного Суда РФ по проверке конституционности инициативы проведения референдума Российской Федерации по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума, закрепленное в ст. 23 Закона о референдуме, в ст. 3 Закона о Конституционном Суде.

<sup>9</sup> См.: Росс. газ. 2014. 6 июня.

<sup>10</sup> См.: там же. 2004. 30 июня.

<sup>11</sup> См.: Витрук Н.В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал рос. права. 2011. № 10. С. 119–133 // СПС “КонсультантПлюс”.

<sup>12</sup> Ермошин Г.Т. Конституционный Суд Российской Федерации в новом измерении // СПС “КонсультантПлюс”.

Изменения, внесенные Законом от 4 июня 2014 г., касаются также срока для подачи жалобы на нарушение конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле. Этот срок составляет один год со дня завершения рассмотрения дела в суде.

Указанным Законом были расширены основания для разрешения дел Судом без проведения слушаний. Теперь Суд сможет не проводить слушания, если придет к выводу о том, что вопрос о конституционности нормативного правового акта может быть разрешен на основании правовых позиций Суда, содержащихся в ранее принятых постановлениях, и проведение слушания не является необходимым для обеспечения прав заявителя – гражданина или объединения граждан.

Исключен запрет на рассмотрение без проведения слушаний дел о соответствии Конституции РФ федеральных конституционных и федеральных законов, а также конституций и уставов субъектов Федерации.

Внесенные в Закон о Конституционном Суде изменения, несомненно, свидетельствуют о стремлении законодателя улучшить эффективность защиты прав и свобод человека и гражданина в Конституционном Суде РФ.

Однако некоторые изменения, касающиеся конкретного конституционного контроля, представляются неоднозначными. Так, например, вызывает интерес положение, в соответствии с которым устанавливается годичный срок для подачи конституционной жалобы, по истечении которого жалоба признается недопустимой. Думается, что данная норма ограничивает право человека и гражданина на судебную защиту, поскольку ставит заявителей в худшее положение по сравнению с тем, в котором они находились до момента принятия соответствующего закона.

Непонятно также, в каких случаях проведение слушания не является необходимым для обеспечения прав заявителя. Следует установить конкретные критерии, которыми Суд должен руководствоваться при разрешении вопроса о наличии или отсутствии необходимости в проведении слушания для обеспечения прав заявителя. Представляется, что этот вопрос впоследствии может быть разрешен в практике Конституционного Суда и изложен в соответствующем решении.

Подводя итог, необходимо еще раз подчеркнуть, что Конституционный Суд РФ есть важный элемент системы судебной защиты прав и свобод человека и гражданина. Осуществляя правозащитную функцию государства как в процессе абстрактного, так и конкретного конституционного контроля, данный орган является существенной гарантией реализации человеком и гражданином своих конституционных прав. Стремление законодателя к повышению эффективности осуществления этой функции элементами системы судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в целом и Конституционным Судом РФ, в частности, путем реформирования судебной системы, по нашему мнению, оправданно. Вместе с тем открытым остается вопрос: к чему приведут указанные изменения в правоприменительной практике?