**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РФ:
НОВЕЛЛЫ 2014 года¹**

© 2014 г. Владимир Алексеевич Кряжков²

Краткая аннотация: статья посвящена ключевым новеллам, внесенным в Закон о Конституционном Суде РФ в июне 2014 г. В этой связи анализируются положения о составе Конституционного Суда и его наполнении новыми судьями, сроке подачи конституционной жалобы, разрешении дел без проведения слушания и роли Конституционного Суда в процессе исполнения решений Европейского Суда по правам человека.

Annotation: the article is devoted to the key innovations introduced in the Law on the Constitutional Court of the Russian Federation in June 2014. In this regard analyzes the provisions of the composition of the Constitutional Court and its filling with new judges, the deadline for the submission of constitutional complaints, the resolution of cases without a hearing and the role of the Constitutional Court in the process of execution of decisions of the European Court of human rights.

Ключевые слова: Закон о Конституционном Суде РФ, состав Конституционного Суда, конституционная жалоба, конституционное судопроизводство, исполнение решений Европейского Суда по правам человека в России.

Key words: Law on the Constitutional Court of the Russian Federation, the composition of the Constitutional Court, the constitutional complaint, the constitutional legal proceedings, execution of decisions of the European Court of human rights in Russia.

История законопроекта

Проект № 5198229-6 федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”»³ с новеллами, которым посвящена настоящая статья, был инициирован депутатом Государственной Думы В.В. Пинским (фракция “Единая Россия”; первый заместитель председателя комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству; принимал участие в 12 законопроектах, преимущественно по вопросам профиля комитета; образование – Военный Краснознаменный институт Минобороны СССР). В последующем к нему присоединились еще три депутата фракции “Единая Россия”: Р.Ф. Мордашин (член того же комитета; образование – Уфимский нефтяной институт, Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан), М.Ю. Маркелов (первый заместитель председателя комитета Государ-

ственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций; образование – Автономная некоммерческая организация высшего профессионального образования “Академический международный институт”) и А.Б. Выборный (член комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции; образование – Львовское высшее военно-политическое училище, Московская государственная юридическая академия).

Законопроект был зарегистрирован в Государственной Думе 13 мая 2014 г. (ответственность возлагалась на комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству) и одобрен ею 23 мая, а Советом Федерации – 28 мая. На всех стадиях законодательного процесса проект получал поддержку в изначально представленном виде, отмечалось его полное соответствие Конституции РФ. От адресатов (в том числе от Конституционного Суда РФ), которым направлялся законопроект, каких-либо замечаний не поступало.

4 июня 2014 г. Федеральный конституционный закон № 9-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» (далее – Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ) подписал Президент РФ. Закон

¹ При написании настоящей статьи использовалась нормативно-правовая база СПС “КонсультантПлюс”.

² Профессор кафедры конституционного и муниципального права НИУ “Высшая школа экономики”, доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ (E-mail: Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru).

³ См.: Официальный сайт Государственной Думы ФС РФ.

был опубликован в “Российской газете” 6 июня 2014 г.

Принятый Закон затрагивает вопросы совершенствования организации деятельности и процедур рассмотрения дел в Конституционном Суде РФ. Ключевыми, на наш взгляд, являются положения, касающиеся:

состава Конституционного Суда и его наполнения новыми судьями;

срока подачи жалобы;

разрешения дел без проведения слушания;

Конституционного Суда как участника процесса исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека.

Состав Конституционного Суда РФ и его наполнение новыми судьями

1. Полномочия Конституционного Суда осуществляет коллегия судей, т.е. лиц, наделенных в соответствии с Конституцией России и Федеральным конституционным законом “О Конституционном Суде Российской Федерации” от 21 июля 1994 г.⁴ полномочиями осуществлять правосудие и исполнять свои обязанности на профессиональной основе.

Данная коллегия при учреждении Конституционного Суда определялась численностью 15 судей (ст. 165 Конституции России 1978 г.). Фактически в его состав было избрано 13 судей; две вакансии, несмотря на ряд попыток, не удалось заполнить⁵. При этом согласно Закону РСФСР “О Конституционном Суде РСФСР” от 12 июля 1991 г.⁶:

Конституционный Суд мог приступить к своей деятельности при условии избрания не менее двух третей его состава (ч. 4 ст. 3);

в случае выбытия судьи из состава Суда очередной Съезд народных депутатов РСФСР избирал на его место другое лицо (ч. 6 ст. 3);

при уменьшении численного состава Суда преимущественным правом на сохранение должности обладали судьи, имеющие наибольший стаж работы в этой должности (ч. 2 ст. 16);

кворум заседания Конституционного Суда – в зависимости от вида деятельности и рассматри-

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁵ О формировании первого состава Суда см.: *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. Учеб. пос. М., 1998. С. 115, 116; *Митюков М.А.* К истории конституционного правосудия России. М., 2002. С. 93–119.

⁶ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1017.

ваемого вопроса – был разным, но определялся от списочного состава судей Суда (ч. 1, 2 ст. 27, ч. 4 ст. 44).

2. Конституция РФ 1993 г. увеличила численность состава Конституционного Суда до 19 судей (ч. 1 ст. 125). В ходе обсуждения данного вопроса на Конституционном совещании большинство исходило из того, что численный состав Суда – предмет конституционного регулирования⁷. При этом предлагались варианты состава Суда от 18 до 25 судей, объясняя подобное “сегодняшней практикой”, большим числом обращений в Суд, необходимостью создания в нем двух-трех коллегий для разрешения дел⁸. По мнению Н.В. Витрука (судьи Конституционного Суда РФ с 1991 по 2003 г.), в увеличении численности Суда присутствовало также стремление изменить наметившуюся в его составе фракционность⁹.

Фиксация численного состава судей Конституционного Суда в Конституции РФ – одна из его характеристик как конституционного органа государственной власти есть гарантия стабильного функционирования Конституционного Суда, его защиты от политических манипуляций. При этом согласно Закону о Конституционном Суде 1994 г. (до его изменения в 2014 г.) 19 судей Конституционного Суда определялись как полный его состав, который должен быть сформирован не позднее чем через 30 дней после вступления в силу настоящего Закона¹⁰. Наличие данного состава рассматривалось:

в качестве условия, позволяющего приступить к избранию руководителей Суда и формированию его палат (п. 2, 3 “Переходных положений”);

как общее число судей, от которого во всех случаях определялся кворум, необходимый для осуществления деятельности Конституционного

⁷ Это подтверждает практика ряда европейских государств, которые численный состав Конституционного суда закрепляют именно в конституции (см., например: Конституция Австрии (ч. 1 ст. 147), Конституция Испании (ч. 1 ст. 159), Конституция Итальянской Республики (ч. 1 ст. 135), Конституция Португальской Республики (ч. 1 ст. 224) // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997).

⁸ См.: *Митюков М.А.* Указ. соч. С. 150.

⁹ См.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. Учеб. пос. М., 2012. С. 186.

¹⁰ Фактически это означало, что нужно было дополнить состав Конституционного Суда, сформированный в 1991 г., шестью новыми судьями. Их назначение на должность проходило на широкой альтернативной основе, при остром противоборстве Президента РФ и Совета Федерации и завершилось только к 7 февраля 1995 г. (см.: *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Указ. соч. С. 116–120).

Суда и принятия решений (ч. 2 ст. 4, ч. 4 ст. 18, ч. 5 ст. 23, ч. 2 ст. 30, ч. 4 ст. 72)¹¹.

Данные положения предопределяли порядок наполнения Конституционного Суда новыми судьями. В частности, Закон о Конституционном Суде устанавливал: в случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда представление о назначении другого лица на вакантное место судьи вносится Президентом РФ в Совет Федерации не позднее месяца со дня открытия вакансии (ч. 4 ст. 9), т.е. из этого следует, что установленный Конституцией РФ состав Конституционного Суда численностью 19 судей воспринимался как необходимый, что гарантировалось возложением на Президента РФ обязанности сохранять наполняемость Суда на указанном уровне.

3. Федеральным конституционным законом от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ названные положения Закона о Конституционном Суде были изменены. В частности, Закон в новой редакции устанавливает:

Конституционный Суд правомочен осуществлять свою деятельность при наличии двух третей (ранее было – не менее трех четвертей) от общего числа судей (ч. 2 ст. 4);

если в случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда число судей окажется менее двух третей от общего числа судей, представление о назначении другого лица на вакантное место судьи вносится Президентом РФ в Совет Федерации не позднее месяца со дня открытия вакансии (ч. 4 ст. 9);

необходимость учета общего числа судей также в ситуации, когда при их сокращении окажется менее двух третей полного состава (ч. 2 ст. 12), а в остальных случаях исходить из числа действующих судей (ч. 5 ст. 18, ч. 2 ст. 30, ч. 4 ст. 72).

Из приведенных положений следует, что они фактически (в скрытой форме) нацелены на сокращение общей численности состава судей Конституционного Суда, установленной Конституцией РФ, на одну треть, поскольку:

работоспособным признается Суд в составе двух третей от общего числа судей;

¹¹ Такое понимание общего числа судей Конституционного Суда по своему юридическому значению было схоже с положением об общем числе депутатов Государственной Думы, содержащимся в Конституции РФ (ст. 103, 105, 107, 108, 117, 135), которое, по определению Конституционного Суда, следует понимать как число депутатов, установленное для Государственной Думы ч. 3 ст. 95 Конституции РФ, – 450 депутатов (см.: Постановление от 12 апреля 1995 г. № 2-П// Собрание законодательства РФ. 1995. № 16. Ст. 1451).

назначение судьи на вакантное место не будет осуществляться до того момента, пока число судей не окажется менее двух третей;

предусмотрена необходимость назначения судьи только для обеспечения правомочного состава Конституционного Суда;

отсутствует регулирование порядка назначения судей в иных случаях.

Каковы истинные цели названных нововведений (в пояснительной записке к законопроекту они не раскрываются), проявится в будущем. Вместе с тем необходимо отметить, что подобное регулирование, на наш взгляд, расходится с требованием Конституции РФ о составе Конституционного Суда из 19 судей (ч. 1 ст. 125), которое Законом о Конституционном Суде в его первичной редакции на протяжении 20 лет однозначно признавалось как обязательное, связанное с необходимостью поддержания именно данного состава с целью обеспечения нормального функционирования Суда. Отход от этого требования вряд ли может быть оправдан тем, что:

в настоящий момент Конституционный Суд принимает решения только в заседаниях Суда в целом, что “позволяет более гибко относиться к численности судей от их предусмотренного Конституцией Российской Федерации общего числа – 19” (пояснительная записка к законопроекту);

такая “гибкость” расширяет дискрецию Президента РФ в определении сроков представления о назначении лица на вакантное место судьи, “позволяет уделить больше внимания такому аспекту определения состава Конституционного Суда, как сохранение в нем удачно сложившегося соотношения судей”, что лучше обеспечивается одновременным внесением нескольких кандидатур на накопившиеся вакансии¹², чем заполнение вакансий по мере их открытия (пояснительная записка к законопроекту). По этому поводу можно заметить, что Закон о Конституционном Суде устанавливает конкретные требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи Конституционного Суда, и каждый судья назначается на данную должность в индивидуальном порядке (ст. 8, ч. 3 ст. 9); обязанность “вписывать” кандидатуры новых судей в “удачно сложившийся состав Конституционного Суда” Конституцией РФ и Законом не предусмотрена.

В завершение отметим, что правоприменительная практика может скорректировать рассматриваемые установления, если наполняемость

¹² Этот момент разъяснения не согласуется с установленным положением ч. 4 ст. 9 Закона о Конституционном Суде РФ.

Суда новыми судьями будет осуществляться не только с момента, когда их число окажется менее двух третей (в этой ситуации назначение судьи должно происходить в обязательном порядке), но и в иных случаях для обеспечения полноты состава Суда, установленного Конституцией РФ (ч. 1 ст. 125).

Срок подачи жалобы в Конституционный Суд

1. Право граждан на обращение в Конституционный Суд было закреплено Конституцией РФ 1993 г. Оно стало достаточно востребованным. В последние годы в структуре обращений в Конституционный Суд (в 2009 г. их было 20 629, в 2012 г. – 18 745 и в 2013 г. – 15 101) жалобы граждан и их объединений составляют свыше 99%.

2. В соответствии с Конституцией РФ (ч. 4 ст. 125) до недавнего времени Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации” (ст. 96, 97) устанавливал, что правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. При этом жалоба признавалась допустимой, если: 1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан; 2) закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. Приведенным положениям Суд придавал расширительное значение (по субъектному составу и предмету обжалования)¹³, что в конечном счете способствовало активному использованию конституционной жалобы.

Впервые указанные положения были изменены Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ¹⁴. В соответствии с ним Суд получил полномочие по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверять конституционность закона, примененного в конкретном деле, при условии, что его рассмот-

рение завершено в суде. Такой подход (в части необходимости подключения к разрешению жалоб иных судов) обосновывался расширением правового принципа субсидиарности, основное содержание которого составляет требование об исчерпании возможностей по защите прав человека одними судами до того, как дело может быть рассмотрено Конституционным Судом¹⁵. Несомненно, в данном случае учитывалась и практика конституционных судов Германии и Испании, которые рассматривают жалобы граждан только после того, когда они использовали все другие средства судебной защиты, закрепленные законами¹⁶.

Вместе с тем отметим, что данная новелла оценивалась неоднозначно. В частности, обращалось внимание на то, что подобное регулирование противоречит буквальному смыслу ч. 4 ст. 125 Конституции РФ¹⁷, а также привело к умалению права граждан на судебную защиту при использовании конституционного правосудия.

3. Федеральным конституционным законом от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ положения Закона о Конституционном Суде в части допустимости жалобы вновь были уточнены: Суд обрел возможность рассматривать жалобы на нарушение законом конституционных прав и свобод, если, в частности, “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” (п. 2 ст. 97), иными словами, в российском конституционном судопроизводстве появился срок подачи жалобы.

Установление подобных сроков – достаточно распространенная практика. Они предусмотрены в судопроизводстве:

конституционных судов Германии (жалоба может быть подана в течение месяца с момента вручения заинтересованному лицу полного текста обжалуемого решения в надлежащей форме или сообщения ему любым способом о принятии

¹⁵ См.: *Гаджиев Г.А.* Вступительная статья // Комментарий к Федеральному конституционному закону “О Конституционном Суде Российской Федерации” / Под ред. Г.А. Гаджиева. М., 2012. С. 12, 13.

¹⁶ См.: *Штайнбергер Г.* Модели конституционной юрисдикции. Издание Совета Европы, 1994. С. 31, 32.

¹⁷ См.: *Авакьян С.А.* Конституционный Суд Российской Федерации: неоднозначные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 50; Стенограмма “круглого стола”, посвященного 20-летию учреждения Конституционного Суда Российской Федерации (Москва, Российская академия правосудия, 15 декабря 2010 года) // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 1 (19). С. 19.

¹³ См.: *Кряжков В.А., Митюков М.А.* Конституционный Суд Российской Федерации: развитие конституционно-правового статуса // Гос. и право. 2011. № 10. С. 19–21; *Блохин П.Д., Кряжкова О.Н.* Как защитить свои права в Конституционном Суде. Практическое руководство по обращению с жалобой в Конституционный Суд России. М., 2014. С. 40–49.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 45. Ст. 5742.

такого решения; подача конституционной жалобы на закон или иной акт суверенной власти, которые не подлежат обжалованию в обычном порядке, возможна только в течение года с момента вступления закона в силу или с момента издания упомянутого акта¹⁸), Австрии (жалоба может быть подана в течение шести недель с момента вручения решения, принятого в последней из инстанций, рассматривающей обращение лица¹⁹) и Испании (заявление может быть внесено в трехмесячный или 20-дневный срок в зависимости от вида оспариваемых актов²⁰);

Европейского Суда по правам человека, куда подача жалобы может быть осуществлена в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу (ч. 1 ст. 35 Конвенции о защите прав человека и основных свобод²¹);

российских судов общей юрисдикции, которые рассматривают жалобы на действия (бездействие) и решения, нарушающие права граждан, в течение трех месяцев со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права, и в течение одного месяца со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящей организации, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы, или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ (ст. 5 Закона РФ “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” от 27 апреля 1993 г.²²).

Конституционный Суд РФ, касаясь правового регулирования сроков для обращения в суд в целом, констатировал, что данный вопрос относится к компетенции законодателя; установление таких сроков обусловлено необходимостью обеспечить стабильность гражданского оборота и не может рассматриваться как нарушение права на судебную защиту (Постановление от 16 июня 1998 г.

№ 19-П²³). В последующем, развивая эту правовую позицию, Конституционный Суд признал, что установление в законе сроков для обращения в суд с заявлением об оспаривании действий (бездействия) должностных лиц обусловлено необходимостью обеспечить стабильность и определенность публичных правоотношений и не может рассматриваться как нарушение конституционных прав гражданина, поскольку несоблюдение установленного срока согласно ст. 134 и ч. 2 ст. 256 ГПК РФ не является основанием для отказа в принятии заявлений на действия (бездействие) должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан, – вопрос о причинах пропуска срока решается судом после возбуждения дела, т.е. в предварительном судебном заседании или судебном заседании. Заинтересованные лица вправе ходатайствовать о восстановлении пропущенного срока, и если пропуск срока был обусловлен уважительными причинами, то такого рода ходатайства подлежат удовлетворению судом (Определение от 24 октября 2013 г. № 1694-О²⁴).

4. Введение срока на подачу жалобы в Конституционный Суд создает новую правовую ситуацию. Она нуждается в осмыслении и выработке Судом соответствующих правил, восполняющих законодательные пробелы. В частности, в трактовке положений о допустимости жалобы с позиций соблюдения сроков ее подачи в Конституционный Суд, на наш взгляд, было бы целесообразно с учетом требований Конституции РФ (ст. 2, 18) и целей, ради которых Конституционный Суд осуществляет свою деятельность (ст. 3 Закона о Конституционном Суде), исходить из следующего:

норме Закона о сроках подачи жалобы, как изменяющей условия к худшему (с позиций граждан и их объединений) использованию права на конституционную жалобу, не придается обратная сила (во всяком случае для тех заявителей, которые направили обращение до вступления в силу Федерального конституционного закона от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ). Конституционный Суд, возможно, признает необходимым переходный период, в течение которого жалобы будут приниматься без учета годичного срока после рассмотрения соответствующего дела в суде. Такой подход в целом согласуется с правовыми позициями, выработанными самим Судом (постановления от 24 февраля 1998 г. № 7-П²⁵ и от 29 января 2004 г. № 2-П²⁶);

¹⁸ См.: Закон о Федеральном конституционном суде от 12 марта 1981 г. (п. 1, 2 § 93) // Федеративная Республика Германии. Конституция и законодательные акты. М., 1991. С. 329.

¹⁹ См.: Закон о Конституционном суде 1953 г. (п. 1, 2 § 82) // Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985. С. 374.

²⁰ См.: Органический закон о Конституционном суде от 3 октября 1979 г. (ст. 42, 43) // Испания. Конституция и законодательные акты. М., 1982. С. 128.

²¹ Ратифицирована Федеральным законом от 30 марта 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 20. Ст. 2143; 2001. № 2. Ст. 163.

²² См.: Росс. газ. 1993. 12 мая; см. также ст. 256, 260 ГПК РФ.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

²⁴ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1242.

²⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 6. Ст. 450.

срок подачи жалобы по оспариванию конституционности примененного в конкретном деле закона исчисляется с момента вручения заинтересованному лицу полного текста судебного решения, вступившего в законную силу;

моментом, когда жалоба считается поданной и течение годичного срока тем самым прекращается, признаются: а) дата ее отправления заявителем в адрес Конституционного Суда – по месту его постоянного пребывания или по месту представительства Суда в городе Москве²⁷; б) дата непосредственной передачи жалобы уполномоченному лицу Суда – по месту его постоянного пребывания или по месту представительства Суда в городе Москве;

если представленная жалоба возвращается Конституционным Судом (Секретариатом Суда) заявителю для уточнения и дополнения, то в качестве даты ее подачи должна сохраняться первичная дата отправления (передачи) обращения в Суд. Однако если в разумные (установленные Судом) сроки жалоба не поступает в Суд, то он должен с учетом всех обстоятельств дела решать, какая дата должна признаваться как прерывающая годичный срок ее подачи;

пропуск годичного срока подачи жалобы в Конституционный Суд – основание для признания обращения недопустимым, о чем Секретариат Суда уведомляет заявителя (п. 5 ч. 2 ст. 40 Закона о Конституционном Суде). Однако Конституционный Суд не должен абсолютизировать это условие допустимости жалобы. По аналогии с положениями ст. 256 ГПК РФ он мог бы по соответствующему требованию заинтересованного лица выяснять причины пропуска срока и в случае, если они признаются Судом уважительными, восстанавливать этот срок.

Разрешение дел в Конституционном Суде без проведения слушания

1. Закон о Конституционном Суде предусматривает разрешение дел без проведения слушания (ст. 47.1). Это положение было введено Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ. В соответствии с ним признава-

лось допустимым разрешение дел в данной процедуре, если:

Конституционный Суд придет к выводу о том, что оспариваемые заявителем положения нормативного правового акта аналогичны нормам, ранее признанным не соответствующими Конституции РФ постановлением Конституционного Суда, сохраняющим свою силу;

оспариваемая заявителем норма, ранее признанная неконституционной постановлением Конституционного Суда, сохраняющим свою силу, применена судом в конкретном деле, а подтверждение Конституционным Судом неконституционности нормы необходимо для устранения фактов нарушений конституционных прав и свобод граждан в правоприменительной практике.

Разрешение дел без проведения слушания включалось в ситуации, когда предметом проверки (в порядке абстрактного нормоконтроля) являлись федеральные законы и конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, а также, если:

1) ходатайство с возражением против применения такой процедуры подано Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ или органом государственной власти субъекта Федерации в случае, когда предполагается разбирательство дела о соответствии Конституции РФ принятого соответствующим органом нормативного правового акта;

2) ходатайство подано заявителем в случае, когда проведение слушаний необходимо для обеспечения его прав.

Уже при первичном анализе созданной нормы обнаруживались проблемы. Например, обращалось внимание на неопределенность понятия “аналогичные нормы”; связанность Суда только постановлениями, которыми соответствующие нормы признаны неконституционными; ущербность поощрения практики обращения в Конституционный Суд граждан для подтверждения ранее вынесенных им решений ввиду их игнорирования правоприменителями и т.д.²⁸ Более чем трехлетний период апробации разрешения дел без проведения слушания (в пояснительной записке к законопроекту названный экспериментальным и успешно пройденным) давал основание для корректировки положений ч. 1 и 2 ст. 47.1 Закона о Конституционном Суде.

2. Изменения, внесенные Федеральным конституционным законом от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ в рассматриваемую статью, упростили восприятие

²⁷ Можно отметить, что представительство согласно Закону о Конституционном Суде (ст. 118) создается в целях обеспечения доступа граждан и их объединений к конституционному правосудию. Указанной структурой, например, в 2010 г. было зарегистрировано 2612 обращений, в каждом втором случае заявителям был дан первичный ответ (см.: Комментарий к Федеральному конституционному закону “О Конституционном Суде Российской Федерации” / Под ред. Г.А. Гаджиева. С. 612).

²⁸ См.: *Кряжков В.А., Митюков М.А.* Указ. соч. С. 26, 27.

нормы и расширили возможности ее применения. В частности, в настоящий момент разрешение дел без проведения слушания исключено для проверки аннулированных норм, но допустимо:

по отношению ко всем нормативным правовым актам, указанным в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закона о Конституционном Суде;

при осуществлении проверки Судом нормативных правовых актов как в порядке абстрактного нормоконтроля, так и конкретного нормоконтроля – по жалобам граждан и запросам судов;

при условии, если Конституционный Суд придет к выводу о том, что, во-первых, вопрос о конституционности нормативного правового акта может быть разрешен на основании содержащихся в ранее принятых постановлениях Конституционного Суда (во всех их разновидностях – аннулирующих норму, признающих норму конституционной, выявляющих конституционный смысл нормы) правовых позиций²⁹, и, во-вторых, проведение слушания не является необходимым для обеспечения прав заявителя – гражданина или объединения граждан.

В качестве гарантий прав участников конституционного судопроизводства установлено, что ходатайство с возражением против применения процедуры разрешения дела без проведения слушания может подать орган государственной власти в случае, когда предполагается разбирательство дела о соответствии Конституции РФ принятого соответствующим органом государственной власти нормативного правового акта, или заявитель.

3. Обновленное правовое регулирование отношений, связанных с разрешением дел без проведения слушания, вызывает некоторые вопросы, в частности:

²⁹ Попутно отметим, что при обновлении рассматриваемой статьи в Закон о Конституционном Суде было возвращено понятие “правовая позиция”, которое ранее содержалось в ст. 73, признанной утратившей силу в соответствии с Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ. Данное понятие имеет важное значение не только в контексте разрешения дел без проведения слушания, но и в целом для конституционного судопроизводства, законотворческой и правоприменительной практики. В восстановленном виде оно точнее отражает суть явления в сравнении с тем понятием, которое фиксируется в Законе (ч. 5 ст. 79) как “позиция Конституционного Суда Российской Федерации” (см.: Комментарий к Федеральному конституционному закону “О Конституционном Суде Российской Федерации” / Под ред. Г.А. Гаджиева. С. 432–434; Мазуров А.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону “О Конституционном Суде Российской Федерации”. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2009. С. 262–282).

допустим ли отказ от устного разбирательства при рассмотрении дела, если Конституционный Суд не нацелен на подтверждение ранее сформулированной правовой позиции, а намерен ее изменить, скорректировать или универсализировать?

предполагается ли, что Конституционный Суд в своем решении обосновывает вывод о возможности разрешения дела без проведения слушания, в том числе и по той причине, что слушание не является необходимым для обеспечения прав заявителя – гражданина или объединения граждан?

в каком соотношении при принятии решения о рассмотрении дел без проведения слушания (с их проведением) будут находиться ходатайства с возражениями, исходящими от сторон – участников процесса, а также в соотношении с позицией (волей) Суда, каковы процедуры согласования позиций по данному вопросу?

допустим ли перевод публичных слушаний в письменное разбирательство дела и, наоборот, письменного судопроизводства – в режим публичных слушаний; нельзя ли в принципе выделить дела, которые рассматривались бы исключительно в письменном виде или с проведением слушаний?

если исключена возможность повторной проверки той же нормы, которая была признана неконституционной, и Конституционный Суд принимает решение об отказе в принятии обращения в случае если по предмету обращения Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу (п. 3 ст. 43 Закона о Конституционном Суде), то имеются ли какие-либо механизмы в рамках конституционного судопроизводства для защиты прав граждан и их объединений от произвола со стороны правоприменителей, игнорирующих решение Конституционного Суда?

Конституционный Суд как участник процесса исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека

1. Права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права; эти принципы и нормы, а также международные договоры России являются составной частью её правовой системы; международный договор имеет приоритет перед законом в случае их коллизии (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17 Конституции РФ). Названные положения

дополняются установлениями Конституции о том, что каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты; Россия может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации (ч. 3 ст. 46, ст. 79).

Приведенные положения создали юридическую основу для вступления Российской Федерации в Совет Европы (28 февраля 1996 г.), присоединения к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (вступила в силу для Российской Федерации 5 мая 1998 г. и с указанной даты является частью ее правовой системы), что давало возможность гражданам России направлять индивидуальные жалобы в Европейский Суд по правам человека (ст. 34 Конвенции), сопрягалось с признанием его юрисдикции и обязанностью исполнять окончательные решения Суда (ст. 46 Конвенции). Более того, поскольку в ведении Европейского Суда находятся все вопросы толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней (ст. 32 Конвенции), постольку его правовые позиции, излагаемые в решениях Суда относительно положений названных актов, и сами прецеденты Европейского Суда для Российской Федерации носят обязательный характер³⁰.

Верховный Суд РФ, разъясняя названные положения³¹, обратил внимание на то, что:

применение судами Конвенции должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда во избежание любого ее нарушения;

постановления Европейского Суда в отношении Российской Федерации являются обязательными для всех органов государственной власти Российской Федерации, в том числе и для судов;

выполнение постановлений Европейского Суда, касающихся Российской Федерации, предполагает в случае необходимости обязательство

со стороны государства принять меры частного характера, направленные на устранение нарушений прав человека, предусмотренных Конвенцией, и последствий этих нарушений для заявителя, а также меры общего характера с тем, чтобы предупредить повторение подобных нарушений.

Процессуальное законодательство Российской Федерации включает нормы, согласно которым постановление Европейского Суда определяется как вновь открывшееся обстоятельство, являющееся основанием для пересмотра вступивших в законную силу судебных решений (п. 4 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ, п. 4 ч. 3 ст. 311 АПК РФ, п. 3 ч. 4 ст. 414 УПК РФ).

2. Роль Конституционного Суда РФ в реализации решений Европейского Суда до принятия Федерального конституционного закона от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ непосредственно нормативно не регулировалась. Вместе с тем она проявлялась в том, что Конституционный Суд достаточно часто в своих постановлениях ссылается на решения Европейского Суда (в том числе вынесенные в отношении других стран) как на источник права. Такая практика формирует уважение к прецедентам Европейского Суда, способствует пониманию необходимости их использования в деятельности других судов и в конечном счете приводит к тому, что правам и свободам, закрепленным в Конституции РФ, в содержательном смысле придается общеевропейское истолкование.

Конституционный Суд также позиционировал себя в качестве одного из институтов, обеспечивающих исполнение решений Европейского Суда в контексте принятия общих мер по реагированию на его решения, если нарушение прав граждан обусловлено дефектами российского закона. Примером таких отношений может служить Постановление Конституционного Суда от 2 февраля 1996 г. № 4-П³², которым (в отсутствие необходимого законодательного регулирования) была создана правовая база для судебного пересмотра дел в контексте исполнения решений Европейского Суда. В этом же ряду находится Постановление от 27 февраля 2009 г. № 4-П³³ по делу о проверке ряда положений ст. 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 ГПК РФ и ч. 4 ст. 28 Федерального закона “О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании” в связи с жалобами граждан Ю.К. Гудковой, П.В. Штукатурова и М.А. Яшиной, которым Конституционный Суд, соглашаясь с выводами Европейского

³⁰ См.: Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал рос. права. 2004. № 12. С. 8.

³¹ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5 “О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации” от 10 октября 2003 г. // Росс. газ. 2003. 2 дек.

³² См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 701.

³³ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. Ст. 1367.

Суда (Постановление от 27 марта 2008 г. по делу “Штукатуров против России”), признал неконституционными оспариваемые положения постановления, поскольку они позволяют суду принимать решение о признании гражданина недееспособным без предоставления ему возможности изложить свою позицию лично либо через выбранных им самим представителей, а также обжаловать такие решения.

3. 7 октября 2010 г. Европейский Суд принял Постановление по делу “Константин Маркин против России”. Особенность данного решения состояла в том, что заключенные в нем выводы не совпадали с позицией Конституционного Суда (его Определением от 15 января 2009 г. № 187-О-О³⁴; оспариваемый тем же гражданином Федеральный закон “О статусе военнослужащих”, как устанавливающий право на отпуск по уходу за детьми только для военнослужащих женщин, признавался соответствующим Конституции РФ, не нарушающим конституционные права заявителя). Российской Федерации рекомендовалось изменить соответствующие положения законодательства о военной службе, чтобы исключить поступление подобных жалоб в Европейский Суд в будущем³⁵.

Этот прецедент стал поводом для постановки вопроса об усилении роли Конституционного Суда как органа, способного защитить национальный суверенитет и основополагающие конституционные ценности от сомнительных (по определению В.Д. Зорькина) решений Европейского Суда³⁶. В последующем член Совета Федерации А.П. Торшин инициировал законопроекты (внесены в Государственную Думу 16 июня 2011 г.), главный смысл которых сводился к тому, что решение Европейского Суда не является основанием для пересмотра по новым обстоятельствам вступившего в законную силу судебного акта, если примененный закон не признан Конституционным Судом РФ неконституционным³⁷. Однако после первого чтения данные законопроекты (возможно, в связи с широкой критикой их

положений³⁸) были отложены на неопределенный срок.

Идеи о включении Конституционного Суда РФ в процесс исполнения решений Европейского Суда (также во взаимосвязи с делом Маркина, который обжаловал принятое в его отношении постановление суда по новым обстоятельствам) получили отражение в Постановлении Конституционного Суда от 6 декабря 2013 г. № 27-П³⁹. В частности, им определено:

в случае, если суд общей юрисдикции придет к выводу о невозможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека без признания не соответствующим Конституции РФ законоположений, относительно которых ранее Конституционный Суд РФ констатировал отсутствие нарушения ими конституционных прав заявителя в конкретном деле, он правомочен приостановить производство и обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности этих законоположений;

если в ходе конституционного судопроизводства рассматриваемые законоположения будут признаны не противоречащими Конституции РФ, Конституционный Суд РФ – имея в виду, что для суда общей юрисдикции в любом случае исключается отказ от пересмотра вступившего в силу судебного постановления как процессуальной стадии, обусловленной, в частности, вынесением постановления Европейского Суда, – в рамках своей компетенции определяет возможные конституционные способы реализации постановления Европейского Суда.

Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ расширил правовые позиции Конституционного Суда, сформулированные в указанном постановлении. Это проявилось в том, что в связи с необходимостью внесения изменений в соответствующие правовые акты на основе решения межгосударственного органа по защите прав человека, устраняющих отмеченные данным органом в указанных актах нарушения, Закон о Конституционном Суде (ч. 1 ст. 85, ч. 2 ст. 101) установил:

право на обращение в Конституционный Суд имеют не только суды, но и субъекты, перечисленные в ст. 84: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы,

³⁴ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

³⁵ См. юридический анализ данного правового конфликта: *Филатова М.А.* Страсбургский суд: есть ли путь между “суверенизмом” и “активизмом”? // Судья. 2011. № 10. С. 58–61; *Ковалев А.А., Исполинов А.С.* Дело Маркина. Европейский Суд по правам человека и Конституционный Суд Российской Федерации: диалог или конфронтация? // Росс. правосудие. 2011. № 5 (61). С. 4–14.

³⁶ См.: *Зорькин В.* Предел уступчивости // Росс. газ. 2010. 29 окт.

³⁷ См.: Законопроекты, внесенные в Государственную Думу, № 564345-5 и № 564315-5 // СПС “КонсультантПлюс”.

³⁸ См.: Отзывы на скандальный законопроект сенатора Торшина, закрывающий “форточку” для жалоб граждан в Европу // <http://kprf-saratov.ru/2011/06>

³⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 50. Ст. 6670.

Правительство РФ, Верховный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

предметом проверки Конституционного Суда может быть не только закон, применяемый судом в конкретном деле, но и иные нормативные правовые акты органов государственной власти и договоры между органами государственной власти – по запросам субъектов, названным в ст. 84 Закона;

проверка может осуществляться не только в связи с тем, что соответствующие правовые акты ранее признавались Конституционным Судом конституционными, не нарушающими права граждан, но и в случае, когда Конституционный Суд не рассматривал данные акты.

Новое правовое регулирование в рассматриваемой сфере, как представляется:

трансформирует понимание юрисдикции Европейского Суда по правам человека (если под межгосударственным органом по защите прав и свобод человека понимается прежде всего данный Суд), обязательность исполнения его окончательных постановлений, касающихся России⁴⁰, иными словами, не совмещается с требованиями Конвенции о защите прав человека и свобод;

⁴⁰ В некотором смысле это первый шаг к выходу из-под юрисдикции Европейского Суда, о чем в предположительном ключе говорил Президент РФ на встрече с российскими парламентариями 14 августа 2014 г. (см.: <http://www.interfax.ru/russia/391379>; Новая газ. 2014. 15 авг. С. 2).

отдаляет во времени перспективу исполнения решения Европейского Суда в Российской Федерации, получение справедливой компенсации потерпевшим от нарушения Конвенции и восстановление нарушенных прав лица;

усложняет трактовку положений Конституции РФ (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17), в определенной степени умаляет право каждого на судебную защиту, в том числе на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (ч. 2, 3 ст. 46);

меняет представление об окончательности решений Конституционного Суда, недопустимости их обжалования (ч. 1 ст. 79 Закона о Конституционном Суде), поскольку из Закона (п. 3 ст. 43) устраняется препятствие для повторного рассмотрения вопроса о конституционности нормы Конституционным Судом в случае, если необходимость такого рассмотрения связана с решениями Европейского Суда по правам человека;

не требует от субъектов конституционного судопроизводства противодействовать любому решению Европейского Суда, содержащего рекомендации по устранению дефектов в российском законодательстве, умножающих поступление жалоб в этот Суд;

обязывает Конституционный Суд к выработке способов реализации постановлений Европейского Суда в ситуации расхождения их правовых позиций относительно состояния российского законодательства, что может происходить и в приносящем контексте.