

Министерство образования и науки
Российской Федерации
Федеральное государственное
бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Уральский государственный юридический университет»

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Коллективная монография

Часть 2

Екатеринбург 2015

УДК 342
ББК Х400
П78

Печатается по постановлению редакционного совета
Уральского государственного юридического университета

П78 **Проблемы** конституционного и муниципального права:
Коллективная монография. Часть 2 / Отв. ред. М. С. Сали-
ков. Екатеринбург: Издательский дом Уральского государ-
ственного юридического университета, 2015. – 216 с.

ISBN978-5-7845-0488-3

Вторая часть монографии содержит статьи представите-
лей Уральской школы конституционного права, посвящен-
ные проблемам становления отрасли конституционного пра-
ва, конституционному статусу личности и конституционно-
му судебному контролю.

Правоведам, работникам органов государственной вла-
сти и местного самоуправления, студентам, аспирантам и
преподавателям юридических вузов, а также всем, кто инте-
ресуется вопросами конституционного права

УДК 342
ББК Х400

Монография печатается в авторской редакции

ISBN978-5-7845-0488-3

© Уральский государственный
юридический университет, 2015

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЖАЛОБА (ЗАКОН И ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ)

Конституционный Суд РФ занимает особое место в механизме защиты основных прав и свобод человека и гражданина. По сути, как определяет ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ (далее – Закон о Конституционном Суде РФ), указанная защита является одной из важнейших целей Конституционного Суда и достигается посредством реализации совокупности его полномочий при толковании Конституции, проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов в порядке абстрактного контроля и др. Ключевое значение здесь имеет полномочие Конституционного Суда по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ).

Право граждан на обращение в Конституционный Суд (право на конституционную жалобу) закреплено Конституцией РФ². Это отражает не только авторитет Суда в общественном сознании, но и понимание значения основных прав и свобод граждан. Очевидно, что наделение Конституционного Суда полномочиями по разбирательству жалоб на нарушение конституционных прав граждан усиливает защиту данных прав и подчеркивает их конституционный уровень, стало одним из условий формирования к ним уважительного отношения.

* Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права НИУ «Высшая школа экономики».

¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

² Необходимо отметить, что ранее действующими Конституцией РСФСР (ст. 165¹) и Законом РСФСР от 12 июля 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР» (Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1017) признавалось право граждан и юридических лиц на индивидуальную жалобу, на основе которой Конституционный Суд осуществлял проверку конституционности правоприменительной практики – решения суда или иного государственного органа, если это оспариваемое решение было принято в соответствии с обыкновением (ст. 66).

Многолетний опыт рассмотрения Конституционным Судом жалоб граждан (из года в год наблюдается тенденция к их увеличению, в 2011 г., в частности, в Суд поступило свыше 19 тыс. жалоб и они составляют 98–99 % от общего числа обращений¹), а также постановления, вынесенные в порядке конкретного нормоконтроля (с 1995 по 2011 г. их было принято 227, или более 70 % от общего числа постановлений, в 2011 г. – 27 из 30²), дают основание утверждать, что нормоконтроль, осуществляемый Конституционным Судом:

создает предпосылки к лучшему (в контексте «живых» правоотношений) пониманию содержания конституционных прав и свобод граждан;

стал механизмом (в последние годы – доминирующим), с помощью которого Конституционный Суд ориентирует органы судебной, исполнительной и законодательной властей по вопросам, касающимся основных прав и свобод.

В соответствии с Конституцией РФ до недавнего времени Закон о Конституционном Суде РФ (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 деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон³.

Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ⁴ указанные положения были изменены. В настоящий момент согласно Закону о Конституционном Суде РФ Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет

¹ Официальный сайт Конституционного Суда РФ: URL: <http://www.ksrf.ru>.

² Там же.

³ Анализ этих законоположений и практики их применения см.: *Лучин В. О., Доронина О. Н.* Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. М., 1998; *Брежнев О. В.* Проблемы защиты основных прав и свобод граждан в порядке конституционного судопроизводства. Курск, 2000; *Нарутто С. В.* Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. М., 2011.

⁴ СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5742.

конституционность закона, примененного в конкретном деле (п. 3 ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 96), при условии, что его рассмотрение завершено в суде (п. 2 ст. 97).

Как можно квалифицировать эту новеллу? Во-первых, есть основания полагать, что новое регулирование противоречит буквальному смыслу ч. 4 ст. 125 Конституции РФ¹, которая не обуславливает обращение граждан в Конституционный Суд завершением рассмотрения их дела в ином суде. Во-вторых, произошло умаление права граждан на судебную защиту, в частности с использованием конституционного правосудия (поскольку им оставлена возможность обжаловать в Конституционный Суд только судебное применение закона, а не любое иное, как было прежде), затруднен их доступ к данному правосудию (оно становится реальным лишь тогда, когда гражданин «прошел» другие суды). В-третьих, можно констатировать законодательное сужение установленной Конституцией РФ компетенции Конституционного Суда по рассмотрению жалоб граждан.

Конституционный Суд, руководствуясь положениями Конституции РФ (ст. 2, 7, 18, 46, 55), на мой взгляд, способен смягчить введенные критерии допустимости конституционной жалобы. Например, он мог бы:

не требовать полного исчерпания средств судебной защиты прав, а при определенных условиях принимать жалобы к рассмотрению уже после вынесения решения судом первой инстанции (по смыслу законодательства подобное возможно);

самостоятельно рассматривать жалобы до того, как будут исчерпаны все средства судебной защиты, если предметом жалобы является вопрос всеобщей важности и если обращение к другим судам повлечет серьезный и неизбежный ущерб для истца²;

непосредственно принимать жалобы к рассмотрению с учетом социального статуса лица (его реальных возможностей использовать иные средства судебной защиты) и общественной важности предмета обжалования;

¹ На это, например, обращают внимание Н. В. Витрук (Журн. конституционного правосудия. 2011. № 1. С. 19) и С. А. Авакян (Конституционный Суд Российской Федерации: неоднозначные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 50).

² Штайнберг Г. Модели конституционной юрисдикции. Издание Совета Европы, 1994. С. 32.

«до завершения дела в суде» принимать к рассмотрению жалобы на промежуточные решения (о проведении обыска, об избрании меры пресечения и т. п.), которые не подлежат обжалованию в обычном судопроизводстве.

Наделенность на расширение защиты конституционных прав средствами конституционного правосудия — одна из тенденций в практике Конституционного Суда РФ¹. Это проявляется в ряде моментов.

Прежде всего, Конституционный Суд исходит из того, что под его защитой находятся все без каких-либо ограничений основные права граждан, закрепленные в Конституции РФ. При этом не исключается возможность использования механизма конституционной жалобы в отношении «новых» (выявленных Судом) основных прав. Именно так, например, Конституционный Суд поступил, когда признал право на осуществление местного самоуправления как реализуемое на основе Конституции РФ коллективное право территориальных объединений граждан, которое может быть защищено конституционным правосудием в порядке конкретного нормоконтроля (Постановление от 2 апреля 2002 г. № 7-П²). С этих позиций защиту со стороны Конституционного Суда могут получить и права коренных малочисленных народов Севера (они преимущественно закреплены в международно-правовых актах и законах), если Суд будет рассматривать их как производные от основных прав и свобод, придаст конституционное качество (во взаимосвязи с основными правами на жизнь, достоинство личности и др.) праву данных народов и лиц, относящихся к ним, на территории традиционного природопользования, традиционный образ жизни, приоритетное природопользование и т. д.

Потенциал конституционной жалобы несомненно повышается благодаря конкретизации понимания субъектов, наделенных правом направлять ее в Конституционный Суд. В частности, Суд исходит из того, что под гражданами, обладающими правом обращаться в Конституционный Суд, необходимо понимать не только граждан

¹ Подробнее см.: *Кряжсков В. А., Митюков М. А.* Конституционный Суд Российской Федерации: развитие конституционно-правового статуса // *Государство и право*. 2011. № 10. С. 19–21; Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г. А. Гаджиева. М., 2012. С. 515–542.

² СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

Российской Федерации, но и иностранных граждан и лиц без гражданства, которые также могут воспользоваться правом на конституционную жалобу (Постановление от 17 февраля 1998 г. № 6-П¹). С широких позиций Конституционный Суд толкует и понятие «объединение граждан» как субъекта права на обращение с конституционной жалобой. Таковыми признаются:

религиозные объединения, которые были определены как один из видов объединений, создаваемых в соответствии с Конституцией РФ (Постановление от 23 ноября 1999 г. № 16-П²);

акционерные общества, товарищества и общества с ограниченной ответственностью, являющиеся по сути объединениями-юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ) и право иметь в собственности имущество, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35 Конституции РФ) (Постановление от 24 октября 1996 г. № 17-П³);

государственные предприятия-юридические лица, которые как налогоплательщики в силу признания и защиты равным образом всех форм собственности должны также обладать соответствующими возможностями защищать свои права на основе конституционных принципов и гарантий в той степени, в какой эти принципы и гарантии могут быть к ним применены (Постановление от 12 октября 1998 г. № 24-П⁴);

муниципальные образования, которые рассматриваются как территориальные объединения граждан, коллективно реализующие конституционное право на осуществление местного самоуправления (Постановление от 2 апреля 2002 г. № 7-П).

Названные объединения могут обращаться в Конституционный Суд независимо от наличия у них статуса юридического лица. Во всех случаях они правомочны использовать конституционную жалобу в защиту как основных прав своих членов, так и прав самого объединения (Определение от 4 декабря 1995 г. № 113-О⁵).

¹ СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

² Там же. 1999. № 51. Ст. 6363.

³ Там же. 1996. № 45. Ст. 5203.

⁴ Там же. 1998. № 42. Ст. 5211.

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

Закон о Конституционном Суде РФ наделяет правом обращения с жалобой в Конституционный Суд иные органы и лица в соответствии с федеральным законом. В настоящее время таким правом обладают Генеральный прокурор РФ (ч. 6 ст. 35 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. «О прокуратуре Российской Федерации»¹) и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (п. 5 ч. 1 ст. 29 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»²). В отличие от Генерального прокурора, который лишь однажды воспользовался предоставленным ему правом, Уполномоченный по правам человека делает это достаточно часто, рассматривая указанную возможность как эффективное средство защиты конституционных прав, приведения законодательства о правах человека в соответствие с Конституцией и общепризнанными принципами и нормами международного права. С 1997 по 2011 г. по жалобам Уполномоченного было принято четыре постановления и 34 определения Конституционного Суда³. Учитывая этот опыт, можно было бы наделить правом на обращение в Конституционный Суд и других уполномоченных – по правам человека в субъектах Федерации, ребенка, предпринимателей, коренных малочисленных народов Севера, что несомненно способствовало бы усилению их правозащитных функций и повысило авторитет.

Намерение Конституционного Суда расширить потенциал конституционной жалобы проявляется также в трактовке объекта конституционного контроля в рассматриваемой процедуре. В частности, Суд исходит из того, что данный контроль распространяется на законы, в том числе:

не только на обычные федеральные законы (кодексы, основы и т. п.), но и федеральные конституционные законы, что нашло обоснование в Постановлении Конституционного Суда от 21 марта 2007 г. № 3-П⁴;

на конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации, включая законы, изданные по вопросам, отнесенным к ведению их органов государственной власти, если имеет место жалоба

¹ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² Там же. 1997. № 9. Ст. 1011.

³ Официальный сайт Конституционного Суда РФ: URL: <http://www.ksrf.ru>.

⁴ СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

на нарушение таким законом конституционных прав и свобод граждан (Определение от 31 мая 1999 г. № 60-О¹);

действующие в Российской Федерации законы и «законозаменяющие» акты, принятые до вступления в силу Конституции РФ².

Перечень актов, которые граждане могут обжаловать в Конституционном Суде, в настоящее время расширен самим Конституционным Судом за счет актов, которые не именуются законами. Так, в Постановлении от 5 июля 2001 г. № 11-П³ Суд признал допустимой проверку конституционности постановления Государственной Думы об амнистии, поскольку оно по своему материально-правовому содержанию может быть приравнено к закону, а также с учетом того, что в судебной практике акты об амнистии признаются имеющими для судов ту же юридическую силу, которой обладают нормы закона. В Постановлении от 27 января 2004 г. № 1-П⁴ Конституционный Суд обосновал вывод о том, что допустимы запрос суда и жалоба гражданина на нарушение конституционных прав и свобод, в которых оспаривается конституционность как федерального закона, так и нормативного акта Правительства РФ, если имеет место прямая нормативная связь постановления Правительства с данным федеральным законом и если эти акты применены или подлежат применению в конкретном деле в неразрывном единстве. Если же вопрос о конституционности оспариваемого нормативного акта Правительства РФ не возникает, акт подлежит проверке Верховным Судом РФ. Данная правовая позиция Конституционного Суда РФ нашла отражение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (п. 1)⁵.

Вторая тенденция в деятельности Конституционного Суда связана с оптимизацией порядка принятия жалоб граждан к рассмотрению. Это обуславливает установление таких требований к ним, которые, с одной стороны, не препятствовали бы подаче жалоб по серьезным делам, а с другой – уменьшали количество необоснован-

¹ СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2891.

² Мазуров А. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». М., 2009. С. 421.

³ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

⁴ Там же. 2004. № 5. Ст. 403.

⁵ Рос. газ. 2007. 8 дек.

ных жалоб и предупреждали опасность превращения Конституционного Суда в дополнительную апелляционную инстанцию.

Одно из подобных требований, как определяет Закон о Конституционном Суде РФ (ст. 96, 97), заключается в том, что жалоба гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод законом допустима и может быть принята к рассмотрению Конституционным Судом, если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан и применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. При этом Конституционный Суд исходит из того, что конкретным является дело, в связи с которым судом в рамках юрисдикционной процедуры и на основе норм соответствующего закона разрешается вопрос, затрагивающий права и свободы заявителя, а также устанавливаются и (или) исследуются фактические обстоятельства (Определение от 19 февраля 2004 г. № 33-О¹). Обращаясь в Конституционный Суд, заявитель обязан приложить к жалобе копию официального документа, подтверждающего применение обжалуемого закона при разрешении его конкретного дела.

Кроме того, Конституционный Суд не принимает к рассмотрению жалобы граждан, если закон:

не затрагивает конституционные права и свободы граждан;

не вступил в законную силу;

отменен или утратил силу, но проверка такого закона возможна при наличии двух условий: если оспариваемым законом, примененным в конкретном деле, нарушены конституционные права гражданина и если производство по жалобе в Конституционном Суде начато до момента утраты силы или отмены оспариваемого им закона (Определение от 5 февраля 1998 г. № 11-О²).

Согласно правовым позициям Конституционного Суда жалоба также признается недопустимой, если:

гражданин обратился в Конституционный Суд не в связи с нарушением его конституционных прав и свобод, а в защиту определенного образом понимаемого им общественного интереса (Определение от 4 декабря 1997 г. № 123-О³);

ставится вопрос о проверке конституционности конституционных положений (Определение от 10 апреля 1997 г. № 57-О⁴) или

¹ Вестн. Конституционного Суда РФ. 2004. № 5.

² СПС «КонсультантПлюс».

³ Там же.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2804.

соответствия норм одного федерального закона нормам другого федерального закона (Определение от 6 февраля 2003 г. № 30-О¹), а также если обжалуются незаконные действия государственных органов (Определение от 21 декабря 1998 г. № 183-О²) или правильность выбора и применения правовой нормы при рассмотрении конкретного дела судом общей юрисдикции (Определение от 16 октября 2001 г. № 190-О³).

Конституционный Суд, приняв жалобу к рассмотрению, уведомляет об этом суд, принявший последнее судебное постановление по делу заявителя, а по требованию заявителя – орган, осуществляющий исполнение данного судебного постановления, и суд, рассматривающий дело. Соответствующий суд согласно законодательству может приостановить исполнение судебного постановления или производство по делу до принятия Конституционным Судом постановления (ст. 98 Закона о Конституционном Суде РФ). Вместе с тем, учитывая чрезвычайный характер конституционной жалобы и продолжительные сроки ее рассмотрения, было бы правильно предоставить Конституционному Суду возможность по своему усмотрению приостанавливать действие тех или иных решений в особых случаях⁴. Такое правомочие, например, имеет Конституционный трибунал Польши, который может вынести временное определение о приостановлении или отложении исполнения решения по делу, которого касается жалоба, если исполнение приговора, административного решения или иного решения могло бы повлечь неотвратимые последствия, связанные с большим ущербом для жалобщика, либо когда этого требует важный публичный интерес или иной важный интерес жалобщика (ч. 1 ст. 50 Закона о Конституционном трибунале⁵).

Согласно Закону о Конституционном Суде РФ жалоба рассматривается с проведением слушания (ст. 47), а также без проведения слушания (ст. 47¹). Разрешение дела без проведения слушания с вынесением соответствующего постановления (введено Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ) признается допустимым, если:

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Вестн. Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

³ СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Штайнберг Г. Указ. соч. С. 32.

⁵ Конституционный контроль в зарубежных странах / отв. ред. В. В. Маклаков. М., 2007. С. 387.

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 силу;

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

заявитель не ходатайствует о проведении слушания.

Анализ решений Конституционного Суда, вынесенных без проведения слушания (постановления от 20 июля 2011 г. № 19-П, от 17 октября 2011 г. № 22-П, от 6 октября 2011 г. № 27-П, от 6 декабря 2011 г. № 26-П, от 7 февраля 2012 г. № 1-П)¹, свидетельствует, что Конституционный Суд использует данный порядок в ситуации, когда правовые позиции, изложенные в его постановлениях и определениях (тех, которые основаны на правовых позициях постановлений Суда), сохраняющих силу, с конституционно-правовой точки зрения можно в относительно упрощенном режиме распространить на иные (схожие) правоотношения. Такая практика, связанная с оптимизацией судопроизводства и универсализацией правовых позиций Конституционного Суда, имела место и в прошлом², но она осуществлялась на основе расширительного толкования действовавших положений Закона о Конституционном Суде РФ (п. 3 ч. 1 ст. 43) и сопровождалась вынесением (без проведения слушаний) определений с позитивным содержанием³. Данное правомочие есть у Суда и в настоящее время, но при буквальном его истолковании в системе обновленного правового регулирования оно, по моему

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Анализ данной практики см.: *Кряжков В. А., Кряжкова О. Н.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в его интерпретации // *Государство и право*. 2005. № 11. С. 16–21.

³ Следует отметить, что с 1995 по 2010 г. было вынесено 1264 таких определений (Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 2010. М., 2011. С. 617). Они сохраняют силу и общеобязательны, как любое решение Конституционного Суда, и в настоящий момент, на мой взгляд, могут быть приравнены по своему юридическому значению к его постановлениям, принятым в порядке ст. 47¹ Закона о Конституционном Суде, поскольку являются судебными актами, принятыми в схожей процедуре и по одним и тем же основаниям.

мнению, оставляет для Конституционного Суда только возможность выносить по вновь поступающему обращению отказное определение в чистом виде (без расширения и конкретизации правовых позиций) в тех случаях, когда по предмету обращения (повторяющему прошлое обращение) Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее силу.

Вместе с тем реальность пока иная: Конституционный Суд фактически не отказался от вынесения определений с «позитивным содержанием»¹, хотя они и не имеют, как раньше, специальной маркировки. Подобное прогнозировалось и обосновывалось, в частности, тем, что указанные определения могут приниматься постольку, поскольку введенный порядок рассмотрения дел без слушания не охватывает все виды решений Конституционного Суда (с выявлением, например, конституционно-правового смысла нормы), включающих прецедентно значимые правовые позиции, опираясь на которые Суд способен в упрощенной процедуре (посредством вынесения определений) эффективно разрешать дела о конституционности закона².

Закон о Конституционном Суде РФ (ч. 2 ст. 100) особо оговаривает правовые последствия постановления для заявителя при признании закона неконституционным: его дело в любом случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке. Раскрывая названное положение, Конституционный Суд в Определении от 14 января 1999 г. № 4-О³ обратил внимание на то, что такой пересмотр осуществляется безотносительно к истечению пресекательных сроков обращения в эти органы и независимо от наличия оснований для пересмотра дела, предусмотренных иными, помимо Закона о Конституционном Суде РФ, актами. Кроме того, отмечалось, что иные граждане, не являвшиеся участниками конституционного судопроизводства, но чьи дела также были разрешены на основании актов, признанных неконституционными, не лишаются права использовать другие процедуры судебной защиты. При этом наличие материальных и процессуальных предпосылок, а также возможных препятствий (например, истечение срока иско-

¹ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2011 г. № 1309-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

² Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г. А. Гаджиева. С. 258–261.

³ Вестн. Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

вой давности либо пропуск срока для возобновления дела по вновь открывшимся обстоятельствам) для пересмотра решений, основанных на неконституционных актах, устанавливается по заявлению гражданина или уполномоченного должностного лица тем судом, к компетенции которого отнесен такой пересмотр, при соблюдении общих правил судопроизводства.

Для защиты прав заявителей по данным делам могут использоваться все предусмотренные отраслевым законодательством судебные процедуры. Пересмотр судебных решений в связи с признанием нормы неконституционной возможен, в частности, как в порядке судебного надзора, так и по вновь открывшимся обстоятельствам. В последующем федеральный законодатель непосредственно квалифицировал факт признания Конституционным Судом закона, примененного в конкретном деле, не соответствующим Конституции, как одно из новых (вновь открывшихся) оснований для возобновления производства по соответствующему уголовному делу (п. 1 ч. 4 ст. 413 УПК РФ); пересмотра судебных актов (п. 7 ст. 311 АПК РФ); пересмотра решения суда, вступившего в законную силу (п. 5 ч. 2 ст. 392 ГПК РФ).

В некоторых случаях, осуществляя проверку закона в порядке конкретного нормоконтроля, Конституционный Суд признает норму не противоречащей Конституции, но только в конституционно-правовом смысле, выявленном в результате конституционного судопроизводства¹. При этом Конституционный Суд исходит из следующего²:

норма, признанная не противоречащей Конституции РФ в конституционно-правовом смысле, выявленном Конституционным Судом, сохраняет юридическую силу и действует (а значит, подлежит применению) именно в пределах ее конституционно-правовой интерпретации и в нормативном единстве с подтвердившим ее конституционность решением Конституционного Суда;

Конституционный Суд, к исключительной компетенции которого относится признание нормативных актов неконституционными,

¹ По подсчетам К. Б. Калиновского, с 1995 по 2009 г. данный смысл выявлялся Конституционным Судом в 32 из 257 принятых им постановлений. В 2010 г., констатирует С. М. Казанцев, таких постановлений было 14 из 22, принятых Судом за этот год (Комментарий к Федеральному конституционному закону «О конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г. А. Гаджиева. С. 559).

² Определения от 11 ноября 2008 г. № 556-О-Р и от 27 ноября 2008 г. № 737-О-Р // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2009. № 1.

утрачивающими силу и, следовательно, недействующими и не подлежащими применению (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ), не может быть лишен возможности устанавливать конституционный режим применения нормы, которая сама по себе признана им не противоречащей Конституции, с тем чтобы исключить неконституционное истолкование этой нормы в правоприменении;

установление Конституционным Судом соответствующего конституционно-правового смысла нормы, как и в ситуации признания закона или его отдельных положений не соответствующими Конституции, порождает обязательность последующего пересмотра по результатам конституционного судопроизводства решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов по делам заявителей, основанных на применении нормы в ее неконституционном истолковании, повлекшем нарушение конституционных прав и свобод граждан, а также публичных интересов;

в отношении дел заявителей, обратившихся в Конституционный Суд, решение Конституционного Суда, которым в результате выявления конституционно-правового смысла нормы устраняется ее действие в неконституционном истолковании, обладает обратной силой. Дела этих заявителей во всяком случае подлежат пересмотру компетентными органами безотносительно к истечению пресекательных сроков обращения в эти органы и независимо от того, предусмотрены ли соответствующие основания для пересмотра дела в иных, помимо Закона о Конституционном Суде РФ, актах. Пересмотр же правоприменительных решений в отношении лиц, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, чьи дела были разрешены на основании актов, примененных в истолковании, расходящимся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом, возможен на основании закрепленных соответствующим законодательством материально-правовых оснований и процессуальных институтов пересмотра;

отсутствие в ГПК РФ такого основания для пересмотра дела, как выявление Конституционным Судом конституционно-правового смысла нормы, который ранее в процессе правоприменения ей не придавался, не может служить поводом для отказа в пересмотре. Иное приводило бы к невозможности исполнения решения Конституционного Суда и потому лишало бы смысла обращения заявителей в Конституционный Суд, делая иллюзорным предостав-

ленный гражданам и их объединениям способ защиты своих прав с помощью конституционного правосудия. Суды общей юрисдикции, следуя процессуальной аналогии, должны в этом случае опираться на норму ГПК РФ, предусматривающую в качестве основания для пересмотра гражданских дел по вновь открывшимся обстоятельствам признания Конституционным Судом не соответствующим Конституции РФ закона, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд.

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 ее правовой системы, причем международный договор имеет приоритет перед законом в случае их коллизии (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17 Конституции). Названные положения непосредственно не обязывают Конституционный Суд применять в своей деятельности иные, помимо Конституции, источники. Однако в практике Суда с самого начала утвердился подход, согласно которому общепризнанные принципы и нормы международного права используются в качестве эталона, причем не эпизодически, а достаточно последовательно. Например, по состоянию на 1 января 2009 г. в каждом третьем постановлении выводы Конституционного Суда увязывались с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, а в 44 постановлениях принимались во внимание правовые позиции Европейского Суда по правам человека. В конечном счете права и свободы, закрепленные в Конституции, соотносятся с общеевропейскими правовыми стандартами и в содержательном смысле им придается общеевропейское толкование.

Вместе с тем международно признанные права не обладают приоритетом по отношению к основным правам и свободам человека и гражданина в Российской Федерации. При их коллизии вопрос должен решаться исходя из более высоких стандартов. Этот принцип подтвердил Конституционный Суд, когда признал недопустимым контроль за органами местного самоуправления с точки зрения целесообразности принимаемых ими решений по вопросам местного значения, хотя таковой считается возможным в соответствии с Европейской Хартией о местном самоуправлении. В данном отноше-

нии, констатировалось в Постановлении Конституционного Суда от 30 ноября 2000 г. № 15-П¹, Конституция РФ и федеральные законы закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, который субъекты Российской Федерации не вправе занижать или ограничивать.

Конституционный Суд и Европейский Суд, осуществляя защиту прав и свобод, не конкурируют между собой: конституционное обжалование дополняет защиту прав внутри государства в обычном судебном порядке, в то время как обжалование в Европейский Суд дополняет национальное конституционное обжалование. При этом Конституционный Суд не является обязательной инстанцией, открывающей дорогу к европейскому правосудию, но выступает 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 какого-либо российского закона.

Примером таких отношений может быть состоявшееся 30 января 2009 г. рассмотрение Конституционным Судом дела по жалобе Ю. К. Гудковой, П. В. Штукатурова и М. А. Яшиной о проверке отдельных норм ГПК РФ и Федерального закона «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в части регулирования процедуры признания граждан недееспособными по психиатрическим причинам. Особенность слушания этого дела заключалась в том, что по жалобе одного из заявителей (П. В. Штукатурова) Европейский Суд по схожим обстоятельствам 27 марта 2008 г. вынес решение, признав, что российские судебные власти нарушили положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, поскольку гражданину не обеспечивалась возможность непосредственной защиты его прав. Позиция Европейского Суда была принята во внимание в Постановлении Конституционного Суда от 27 февраля 2009 г. № 4-П², вынесенном по жалобе указанных граждан при оценке конституционности оспариваемых ими норм российского законодательства.

Возможны ли расхождения правовых позиций Конституционного Суда РФ и Европейского Суда? Подобное исключать нельзя, о чем свидетельствует Постановление ЕСПЧ от 7 октября 2010 г.

¹ СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

² Там же. 2009. № 11. С. 1367.

по делу «*Константин Маркин против России*», в котором выводы Конституционного Суда, ранее сформулированные в его Определении от 15 января 2009 г. № 187-О-О по жалобе того же гражданина¹, при сопоставлении с требованиями Конвенции о защите прав человека и основных свобод признавались недостаточно обоснованными². Однако полагаю, что данный случай нетипичен. Он не требует введения экстраординарных правовых мер (к таковым, например, можно отнести законодательную инициативу А. Торшина³), нацеленных на обеспечение приоритета национальной юрисдикции. Вопрос в ситуации несовпадающих подходов в понимании содержания прав и свобод, на мой взгляд, должен решаться в примиряющем контексте на основе Конституции РФ (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ч. 3 ст. 46, ч. 1 ст. 55, ст. 79), в соответствии с которой Конституционный Суд, принимая во внимание позиции Европейского Суда, мог бы в своей последующей практике толковать соответствующие положения Конституции в духе требований Конвенции и решений ЕСПЧ как ее интерпретатора или, наоборот, придавать конституционное «звучание» указанным международно-правовым нормам.

В заключение отмечу несколько моментов.

Первое. Признание конституционной жалобы в Российской Федерации существенно усиливает судебную защиту основных прав и свобод граждан, повышает их авторитет и реальность. Можно утверждать, что наличие такой процедуры во многом определяет смысл существования Конституционного Суда и, напротив, ее отсутствие заметно обесценивало бы конституционное правосудие.

Второе. Законодательство и практика Конституционного Суда РФ по рассмотрению жалоб граждан на нарушение их основных прав и свобод отвечает общим европейским стандартам конституционной юрисдикции, хотя бесспорно имеются и некоторые особенности, связанные с условиями подачи жалобы, оспариванием видов нормативных правовых актов в данной процедуре и т. д. В совокупности данные особенности позволяют говорить о сложившейся российской модели конституционной жалобы.

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Юридический анализ данного правового конфликта см.: *Филатова М. А.* Страсбургский суд: есть ли путь между «суверенизмом» и «активизмом»? // Судья. 2011. № 10. С. 58–61.

³ См.: *Торшин А.* Выбор России // Рос. газ. 2011. 12 июля.

Третье. В структуре обращений, поступающих в Конституционный Суд, увеличивается количество жалоб. Работа с ними становится преобладающим направлением деятельности Конституционного Суда. Она нуждается в оптимизации (например, на основе совершенствования процедур рассмотрения жалоб в ускоренном режиме, «подключения» к этому процессу конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации), но без установления дополнительных барьеров для обращения граждан в Конституционный Суд.

Четвертое. Конституционная жалоба как способ защиты основных прав и свобод граждан оправдывает себя, если на основе решений Конституционного Суда происходит реальное восстановление нарушенных прав, устраняются причины, породившие эти нарушения. Понятно, что если в единой судебной системе имеются сбои во взаимопонимании и сотрудничестве во имя целей защиты прав человека, а парламент запаздывает с реализацией рекомендаций Конституционного Суда по приведению законов в соответствие с Конституцией, то подобное только умножает жалобы, негативно сказывается на авторитете судебной власти и состоянии конституционности, в целом подрывает устои государства.

М. А. Белых*

О ПОНЯТИИ И ВИДАХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ

Конституционный судебный контроль является необходимым элементом любого правового государства, направлен на защиту верховенства конституции и защиту конституционных прав и свобод граждан. Под конституционным контролем, понимают такую систему отношений между органами публичной власти, при которой контролирующий орган может отменить акты подконтрольного органа¹; особый вид правоохранительной деятельности в государстве, заключающийся в проверке соответствия законов и иных

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права УрГЮУ.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 1995. Т. 1–2.

Подписано в печать 22.09.15. Формат 60х84/16.

Бумага писчая. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 12,55. Уч.-изд. л. 14,50

Тираж 200 экз. Заказ № 41

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 1, п. 1 ч. 4 ст. 11

Федерального закона от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ

маркировке не подлежит

Уральский государственный юридический университет.

620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

Кафедра конституционного права. Тел. 245-07-76

Отдел дизайна и полиграфии

Издательского дома

Уральского государственного юридического университета.

620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23.

Тел.: 375-58-31, 374-32-35. E-mail: idom@list.ru