

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

№ 5 2012

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия от 25.12.2007 г. ПИ № ФС 77-30775. Издается один раз в месяц.

Редакционный совет:

Авакьян С.А., д.ю.н., профессор,
Барциц И.Н., д.ю.н., профессор,
Бондарь Н.С., д.ю.н., профессор,
Воробьев В.П., д.ю.н., профессор,
Елисеев Б.П., д.ю.н., профессор,
Зражевская Т.Д., д.ю.н., профессор,
Кабышев В.Т., д.ю.н., профессор,
Князев С.Д., д.ю.н., профессор,
Кокотов А.Н., д.ю.н., профессор,
Колюшин Е.И., д.ю.н., профессор,
Лейбо Ю.И., д.ю.н., профессор,
Невинский В.В., д.ю.н., профессор,
Овсепян Ж.И., д.ю.н., профессор,
Фадеев В.И., д.ю.н., профессор,
Хабриева Т.Я., д.ю.н., профессор,
Чеботарев Г.Н., д.ю.н., профессор,
Чиркин В.Е., д.ю.н., профессор,
Эбзеев Б.С., д.ю.н., профессор

Главный редактор журнала

Авакьян С.А.

Зам. главного редактора журнала

Маркова Е.Н.

Главный редактор ИГ «Юрист»

Гриб В.В.

Зам. главного редактора

ИГ «Юрист»:

Ренов Э.Н., Платонова О.Ф.,

Трунцевский Ю.В., Фоков А.П.

Центр редакционной

подписки:

Тел.: (495) 617-18-88

(многоканальный)

E-mail: podpiska@lawmfo.ru

Адрес редакции:

115035, Москва,

Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7

Тел.: (495) 953-91-08.

Факс: (495) 953-91-20.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Подписные индексы:

«Роспечать» — 47639

«Объединенный каталог» — 85486

«Почта России» — 12285

Отпечатано в ООО «Национальная

полиграфическая группа»

Тел. (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8. Печать офсетная.

Физ. печ. л. — 8, 0. Общий тираж 2000 экз.

Подписано в печать 31.05.2012 г.

ISSN 1812-3767

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

© ИГ «ЮРИСТ», 2012

Содержание:

Памятные даты

Фадеев В.И. К 75-летию академика О.Е. Кутафина..... 2

Международная научная конференция

Авакьян С.А. Конституционное право и политика: международная научная конференция (краткий обзор)..... 4

Конституционно-правовые аспекты

модернизации государства и общества

Челунов О.И. Конституционно-правовые аспекты модернизации органов государственной власти в Российской Федерации..... 7

Проблемы теории

Шустров Д.Г. Государство как объект конституционно-правового регулирования..... 13

Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима..... 21

Денисов С.А. Конец этапа контрреформ в государственном праве России?..... 33

Митин Г.Н. Уставы политических партий и решения их руководящих органов как источники конституционного права России..... 38

Конституционный статус личности

Андрианова В.В. Правовой режим индивидуальности..... 42

Мататова М.М. Конституционно-правовой механизм защиты прав человека в России: некоторые внутригосударственные и международные аспекты..... 45

Омарова З.А. Религия и государство: конституционно-правовые основы взаимодействия..... 50

Парламентаризм

Ализода Зариф. К вопросу о понятии и признаках парламентаризма..... 55

Конституционное правосудие

Несмеянова С.Э. Политическая функция в деятельности органов конституционного судебного контроля..... 60

Кряжков В.А. Российская модель конституционной жалобы..... 65

За рубежом

Николаев Б.В. Конституционное регулирование статуса органов управления высшим образованием в США на уровне штатов..... 72

Лысенко В.В. Конституционное право и политика: приднестровский опыт..... 75

Рецензия

Варлен М.В. Рецензия на монографию Е.В. Тарибо «Российское гражданство и вытекающие из него права и обязанности в практике судебного конституционного контроля». СПб., 2011. 130 с..... 78

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора наук.

Внимание наших авторов! Отдельные материалы журнала размещаются в электронной правовой системе «КонсультантПлюс».

Российская модель конституционной жалобы*

Кряжков Владимир Алексеевич, профессор кафедры
конституционного и муниципального права
НИУ «Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук,
заслуженный юрист РФ
Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru

В статье анализируется конституционная жалоба с позиций действующего законодательства и практики Конституционного Суда РФ. Показаны значение этой жалобы, особенности ее подачи, рассмотрения и правовых последствий при удовлетворении конституционной жалобы. В контексте защиты прав граждан соотносится юрисдикция Конституционного Суда и Европейского Суда по правам человека.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации; законодательство о конституционной жалобе; правовые позиции Конституционного Суда о конституционной жалобе; юрисдикция Конституционного Суда и Европейского Суда по правам человека.

The article analyzes the constitutional complaint in terms of current legislation and practice of the Constitutional Court. Showing the value of this complaint, especially its submission, consideration and legal implications in meeting the constitutional complaint. In order to protect the rights of citizens related jurisdiction of the Constitutional Court and European Court of Human Rights.

Key words: Constitutional Court of the Russian Federation; legislation on the constitutional complain; the legal position of the Constitutional Court on the constitutional complain; the jurisdiction of the Constitutional Court and European Court of Human Rights.

1. Конституционный Суд РФ занимает особое место в механизме защиты основных прав и свобод человека и гражданина. По сути, как определяет Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ (ст. 3), это является одной из важнейших целей Конституционного Суда, которая достигается посредством реализации всей совокупности его полномочий — при толковании Конституции, проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов в порядке абстрактного контроля и др. Ключевое значение в указанном отношении 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).

2. Право граждан на обращение в Конституционный Суд (право на конституционную жалобу) было закреплено Конституцией РФ 1993 г.² Это отражало не только его авторитет в общественном сознании, но и понимание значения основных прав и свобод граждан. Очевидно, что наделение Конституционного Суда пол-

номочиями по разбирательству жалоб на нарушение конституционных прав граждан усиливало защиту данных прав и подчеркивало их конституционный уровень, стало одним из условий формирования к ним уважительного отношения.

Многолетний опыт рассмотрения Конституционным Судом жалоб граждан (из года в год наблюдается тенденция их увеличения, в 2011 г., в частности, в Суд поступило свыше 19 тысяч жалоб и они составляют 98-99% от общего числа обращений³) и вынесенные постановления в порядке конкретного нормоконтроля (с 1995 по 2011 г. их было принято 227, или более 70% от общего числа постановлений; в 2011 г. Судом по жалобам граждан и их объединений было принято 27 постановлений из 30⁴) дают основание утверждать, что указанный нормоконтроль, осуществляемый Конституционным Судом, во-первых, создает предпосылки к лучшему (в контексте «живых» правоотношений) пониманию содержания конституционных прав и свобод граждан; во-вторых, стал тем механизмом (в последние годы — доминирующим), с помощью которого Конституционный Суд ориентирует органы судебной, испол-

* KRYAZHKOV V.A. THE RUSSIAN MODEL OF A CONSTITUTIONAL COMPLAINT

¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

² Отмечу, ранее действующими Конституцией РФ (ст. 165.1) и Законом РСФСР от 12 июля 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР» (см.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета 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).

³ См.: Официальный сайт Конституционного Суда РФ.

⁴ См. там же.

нительной и законодательной властей по вопросам, касающимся основных прав и свобод.

3. 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 конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон⁵.

Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ⁶ указанные положения были изменены. В настоящий момент согласно Закону о Конституционном Суде РФ Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет 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 РФ⁷, которая не обуславливает обращение граждан в Конституционный Суд только после рассмотрения их конкретного 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 компетенции Конституционного Суда, установленной Конституцией РФ, 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 действующего законодательства подобное возможно);

♦ самостоятельно рассматривать жалобы до того, как будут исчерпаны все средства судебной защиты, в случае если предметом жалобы является вопрос общей важности и если обращение к другим судам повлечет за собой серьезный и неизбежный ущерб для истца⁸;

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

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

4. Нацеленность на расширение защиты конституционных прав средствами конституционного правосудия — одна из тенденций в практике Конституционного Суда РФ⁹. 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-П¹⁰). 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 их рассматривать 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 Российской Федерации, но и иностранных граждан и лиц без гражданства, которые также могут

⁵ 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: научно-практическое пособие. М., 2011.

⁶ СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5742.

⁷ На это, например, обращают внимание Н.В. Витрук (см.: Журнал конституционного правосудия. 2011. № 1 [19]. С. 19) и С.А. Авакьян (см. его статью «Конституционный Суд Российской Федерации: неоднозначные законодательные новеллы» // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 50).

⁸ См.: Штайнберг Г. Модели конституционной юрисдикции // Издание Совета Европы, 1994. С. 32.

⁹ По данному вопросу см. также: Кряжков 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. проф. Г.А. Гаджиево. М., 2012. С. 515–542.

¹⁰ СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ

воспользоваться правом на конституционную жалобу (Постановление от 17 февраля 1998 г. № 6-П¹¹).

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-П¹²);

- ◆ 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, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35 Конституции РФ) (Постановление от 24 октября 1996 г. № 17-П¹³);

- ◆ государственные предприятия — юридические лица как налогоплательщики, в силу признания и защиты равным образом всех форм собственности, должны также обладать и 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-П¹⁴);

- ◆ 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 как в защиту основных прав своих членов, так и в защиту данных прав самого объединения (Определение от 4 декабря 1995 г. № 113-О¹⁵).

Закон о Конституционном Суде РФ наделяет правом обращения с жалобой в Конституционный Суд также 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»¹⁶) 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»¹⁷). В отличие от Генерального прокурора, который лишь однажды воспользовался предоставленным ему правом, Уполномоченный по правам человека это делает 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 4 постановления и 34 определения Конституционного Суда¹⁸. Учитывая этот опыт, можно было бы правом на обращение в Конституционный Суд наделять и других уполномоченных — по правам человека в субъектах Федерации, ребенка, предпринимателей, коренных малочисленных народов Севера, что, несомненно, способствовало бы усилению их правозащитных функций и повышало авторитет.

Позиция Конституционного Суда на расширение потенциала 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 (в любой форме — кодексы, основы и т.п.), но и на федеральные конституционные законы, что нашло непосредственное обоснование в Постановлении Конституционного Суда от 21 марта 2007 г. № 3-П¹⁹;

- * на конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации, включая законы, изданные по вопросам, отнесенным к ведению их органов государственной власти, если имеет место жалоба на нарушение таким законом конституционных прав и свобод граждан (Определение от 31 мая 1999 г. № 60-О²⁰);

- 4 действующие в Российской Федерации законы и «законозаменяющие» акты, принятые до вступления в силу Конституции РФ 1993 г.²¹

Перечень актов, которые могут обжаловать граждане в Конституционном Суде, в настоящее время расширен самим Конституционным Судом за счет актов, которые не именуется законами. Так, в Постановлении от 5 июля 2001 г. № 11-П²² Конституционный Суд признал допустимым проверку конституционности постановления Государственной Думы об амнистии, поскольку оно по своему материально-правовому содержанию может быть приравнено к закону, а также с учетом что в судебной практике акты об амнистии признаются имеющими для судов такую же юридическую силу, которой обладают нормы закона. В Постановле-

¹¹ СЗ РФ. 1998. №9. Ст. 1142.

¹² СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6363.

¹³ СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5203.

¹⁴ СЗ РФ. 1998. № 42. Ст. 5211.

¹⁵ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹⁷ СЗ РФ. 1997. №9. Ст. 1011.

¹⁸ См.: Официальный сайт Конституционного Суда РФ.

¹⁹ СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

²⁰ СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2891.

²¹ См. Мезуроз А.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 421.

²² СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

нии от 27 января 2004 г. № 1-П²³ 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, он 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»²⁴ (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 бы, с одной стороны, не препятствовали в подаче жалоб по серьезным делам, а с другой — уменьшали бы количество необоснованных жалоб и предупреждали бы опасность превращения Конституционного Суда в дополнительную апелляционную инстанцию.

Одно из таких 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 заявителя, 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-О²⁵). 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 оспа-

риваемым 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-О²⁶).

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 определенным образом понимаемого им общественного интереса (Определение от 4 декабря 1997 г. № 123-О²⁷);

- ◆ ставится вопрос о проверке конституционности конституционных положений (Определение от 10 апреля 1997 г. № 57-О²⁸) или о проверке соответствия норм одного федерального закона нормам другого федерального закона (Определение от 6 февраля 2003 г. № 30-О²⁹), а также если обжалуются незаконные действия государственных органов (Определение от 21 декабря 1998 г. № 183-О³⁰) или правильность выбора и применения правовой нормы при рассмотрении конкретного дела судом общей юрисдикции (Определение от 16 октября 2001 г. № 190-О³¹).

6. 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 действующему 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 достаточно продолжительные сроки ее рассмотрения, было бы правильно предоставить Конституционному Суду возможность в особых случаях по своему усмотрению приостанавливать действия тех или иных решений³². 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 трибунале³³).

7. Согласно Закону о Конституционном Суде РФ жалоба рассматривается с проведением слушания

²³ СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

²⁴ Российская газета. 2007. 8 декабря.

²⁵ ВКС РФ. 2004. № 5.

²⁶ СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ См. там же.

²⁸ СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2804.

²⁹ СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ ВКС РФ. 1999. № 2.

³¹ СПС «КонсультантПлюс».

³² См.: Штайнбергер Г. Указ. соч. С. 32.

³³ См.: Конституционный контроль в зарубежных странах: учеб. пособие / отв. ред. В. В. Маклаков. М., 2007. С. 387.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ

(ст. 47), а также без проведения слушания (ст. 47.1). Разрешение дела без проведения слушания с вынесением соответствующего постановления (введено Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ) признается допустимым, 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 Конституционного Суда 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)³⁴, свидетельствует, что Конституционный Суд использует данный порядок в ситуации, когда правовые позиции, изложенные в его постановлениях и определениях (в тех, которые основаны на правовых позициях постановлений Суда), сохраняющих силу, с конституционно-правовой точки зрения есть возможность в относительно упрощенном режиме распространить на иные (подобные, схожие) правоотношения. Такая практика, связанная с оптимизацией судопроизводства и универсализацией правовых позиций Конституционного Суда, имела место и в прошлом³⁵, но она осуществлялась на основе расширительного толкования действующих в то время положений Закона о Конституционном Суде РФ (п. 3 ч. 1 ст. 43) и сопровождалась вынесением (без проведения слушаний) определений с так называемым позитивным содержанием³⁶. Данное правомочие остается и в настоящее время, но оно уже при буквальном его истолковании в системе обновленного правового регулирования, по моему мнению, оставляет для Конституционного Суда только возможность по вновь поступающему обращению выносить отказное определение в чистом виде (без расширения и конкретизации правовых позиций) в тех случаях, когда по предмету обращения (идентичному, повторяющему прошлое обращение) Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу. Вместе с тем реальность пока иная: Конституционный Суд фактически не отказался от вынесения определений с «позитивным содержанием»³⁷, хотя они и не имеют, как рань-

ше, специальной маркировки. Подобное прогнозировалось и обосновывалось, в частности, тем, что указанные определения могут приниматься постольку, поскольку введенный порядок рассмотрения дел без проведения 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 закона³⁸.

8. Закон о Конституционном Суде РФ (ч. 2 ст. 100) особо оговаривает правовые последствия постановления для заявителя при признании закона неконституционным: его дело, во всяком случае, подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке. Раскрывая названное положение, Конституционный Суд в Определении от 14 января 1999 г. № 4-О³⁹ 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 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», 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 исковой 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

³⁴ СПС «КонсультантПлюс».

³⁵ 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.

³⁶ Отмечу, за период с 1995 по 2010 г. было вынесено 1264 таких определений (см.: 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. 47.1 Закона о Конституционном Суде, поскольку являются судебными актами, принятыми в схожей процедуре и по одним и тем же основаниям.

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

[38] См.: Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». С. 258–261

[39] ВКС РФ. 1999. № 2.

ст. 311 АПК РФ); пересмотра решения суда, вступившего в законную силу (п. 5 ч. 2 ст. 392 ГПК РФ).

9. 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 судопроизводства⁴⁰. При этом Конституционный Суд исходит из следующего (определения от 11 ноября 2008 г. № 556-О-Р⁴¹ и от 27 ноября 2008 г. № 737-О-Р⁴²):

♦ 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, 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 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», актах. Пересмотр же правоприменительных решений в отношении лиц, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, чьи дела были разрешены на основании актов, примененных в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом, возможен

на основании закрепленных соответствующим законодательством материально-правовых оснований и процессуальных институтов пересмотра;

♦ отсутствие непосредственно 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 предоставленный 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, предусматривающую в качестве основания для пересмотра гражданских дел по вновь открывшимся обстоятельствам признание Конституционным Судом не соответствующим Конституции РФ закона, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд.

10. 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; при этом 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, когда 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 и основных свобод, а в 44 — 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 им придается в содержательном смысле общеевропейское истолкование.

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 принципа более высоких стандартов. Именно такое понимание проявил 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

⁴⁰ • По подсчетам К. Б. Колиновского, в период с 1995 по 2009 г. данный смысл выявлялся Конституционным Судом в 32 из 257 принятых им постановлений. В 2010 г. конституирует С. М. Козанцев, таких постановлений было 14 из 22, принятых Судом за этот год (см.: Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». С. 559).

⁴¹ • СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5722.

⁴² • ВКС РФ. 2009. № 1.

в соответствии с Европейской хартией о местном самоуправлении. В данном отношении, констатировалось в Постановлении Конституционного Суда от 30 ноября 2000 г. № 1 5-П⁴³, 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, отмечу, 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 граждан 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 одним из заявителей был гражданин (П.В. Штукатуров), по жалобе которого 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. Данная позиция Европейского Суда была принята во внимание в Постановлении Конституционного Суда от 27 февраля 2009 г. № 4-П⁴⁴, 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 по жалобе «Константин Маркин против России» от 7 октября 2010 г., в котором выводы Конституционного Суда, ранее сформулированные в его Определении от 15 января 2009 г. № 187-О-О по жалобе того же гражданина⁴⁵, при сопоставлении с требованиями Конвенции о защите прав человека и основных свобод признавались недостаточно обоснованными⁴⁶. Однако полагаю, что данный случай нетипичен. Он не требует введения экстраординарных правовых мер (к таковым, например, можно отнести законода-

тельную инициативу А. Торшина⁴⁷), 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 действующей 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.

1 1. 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 бы обесценивало 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 своей совокупности данные особенности позволяют говорить о сложившейся российской модели конституционной жалобы.

Третье. Жалобы граждан, поступающие в Конституционный Суд, доминируют с возрастающей динамикой в структуре обращений. Это, в свою очередь, обуславливает, что 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, сказывается на авторитете судебной власти и состоянии конституционности, в целом подрывает устои государства.

⁴³ СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

⁴⁴ СЗ РФ. 2009. № 11. С. 1367.

⁴⁵ СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁶ Юридический анализ данного правового конфликта см.: Филатова М.А. Страсбургский суд: есть ли путь между «суверенизмом» и «активизмом»? // Судья. 2011. № 10. С. 58–61.

⁴⁷ См.: Торшин А. Выбор России // Российская газета. 2011. 12 июля.