



КонсультантПлюс
надежная правовая поддержка

Статья: Деятельность Секретариата
Конституционного Суда Российской
Федерации по рассмотрению жалоб граждан
и их объединений: проблемы компетенции
(Блохин П.Д.)
("Журнал конституционного правосудия",
2012, N 1)

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

www.consultant.ru

Дата сохранения: 08.09.2015

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СЕКРЕТАРИАТА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ ГРАЖДАН И ИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ КОМПЕТЕНЦИИ

П.Д. БЛОХИН

Блохин П.Д., выпускник факультета права НИУ "Высшая школа экономики".

В статье исследуются роль и место Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации в осуществлении конституционного судопроизводства по жалобам граждан и их объединений. На основании анализа практики Секретариата и самого Конституционного Суда и сопоставления ее с содержанием Федерального конституционного [закона](#) и [Регламента](#) делается вывод о несоответствии фактической компетенции Секретариата тем полномочиям, которые установлены Законом.

Ключевые слова: Конституционный Суд, Секретариат Конституционного Суда, подведомственность обращений, допустимость жалоб, правовые позиции.

Activities of the Russian Constitutional Court Secretariat on examination of citizens' and their associations' complaints: issues of competence
P.D. Blokhin

Blokhin Pavel Dmitrievitch - graduate of constitutional and municipal law chair of law faculty (Higher Schools of Economics).

The article focuses on the analysis of the role and place of the Secretariat of the Russian Constitutional Court in the exercise of constitutional proceedings instituted by complaints lodged by citizens and their associations. Following the analysis of the practice of the Secretariat and of the Constitutional Court itself, and its comparison with the contents of the Federal Constitutional [Law](#) and the [Rules](#) of the Constitutional Court, the conclusion is made about the non-compliance of the Secretariat's actual competence with the powers provided for by law.

Key words: Constitutional Court, Secretariat of the Constitutional Court, applications falling into the competence of the Court, admissibility of complaints, legal positions.

За период с 1995 года по июнь 2011 года в Конституционный Суд Российской Федерации поступило около 230 тысяч жалоб от граждан и их объединений. Определений об отказе в принятии жалобы к рассмотрению и о прекращении производства по делу Судом за этот же период было вынесено чуть более 9 тысяч, постановлений в порядке [части 4 статьи 125](#) Конституции Российской Федерации - около 200 <1>. Нетрудно проследить, сколь значительное количество обращений непосредственно Судом вообще рассмотрено не было, а завязло на этапе предварительного рассмотрения Секретариатом (при этом стоит учесть, что рассмотрение дел по нескольким обращениям может быть объединено Судом в одно производство). Действительно, многие из таких обращений по причинам, которые будут рассмотрены далее, Суд принимать не должен. Более того, статистика, сравнимая с этой, имеется в судах общей и арбитражной юрисдикции, а также в зарубежных органах конституционного контроля <2>. Тем не менее существует точка зрения, согласно которой Секретариат задумывался как "подразделение, которое в рамках конституционного судопроизводства осуществляет квазисудебные функции" <3>.

<1> См.: Статистика по решениям Конституционного Суда Российской Федерации // URL: <http://www.ksrf.ru/Decision/Statistics/Pages/default.aspx>.

<2> См., например, статистику по обращениям граждан в Федеральный Конституционный Суд ФРГ // URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization/statistik_2009.html.

<3> Тарибо Е.В. [Секретариат КС РФ](#): статус, полномочия, функции // ЭЖ-Юрист. 2006. N 25.

Конституционному Суду не раз приходилось быть "судьей в собственном деле" и рассматривать жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан нормами Федерального конституционного [закона](#) "О Конституционном Суде Российской Федерации" (далее - Закон о Конституционном Суде), регламентирующими правила оформления жалоб и участие Секретариата в их рассмотрении. В результате изучения множества аналогичных дел Конституционным Судом сформулирована следующая правовая позиция по вопросу компетенции Секретариата и правовой природы его уведомлений: "Уведомление заявителя о несоблюдении

тех или иных требований при подаче жалобы является обязанностью Секретариата по обеспечению деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и не может рассматриваться как ограничение права заявителя на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, поскольку он вправе потребовать принятия Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленному им вопросу" <4>.

<4> **Определение** Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2011 г. N 170-О-О // СПС "КонсультантПлюс".

Правовая основа деятельности Секретариата Конституционного Суда России по рассмотрению жалоб граждан и их объединений

Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" не распространяется на обращения граждан, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (ч. 2 ст. 1).

Вопрос о правилах подачи индивидуальных обращений и рассмотрении их Секретариатом Конституционного Суда регулируется **главами V и VI**, а также **статьями 96 и 97** Закона о Конституционном Суде. При этом нормы, содержащиеся в главах V и VI, являются общими для всех категорий дел, поскольку содержатся в **разделе**, посвященном общим правилам судопроизводства. **Глава XII**, в свою очередь, посвящена отдельной категории дел (производство по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод) и потому содержит специальные требования о субъекте и критериях допустимости обращения, подобно остальным шести главам в этом **разделе** (правильнее будет сказать - пяти, поскольку применительно к институту толкования **Конституции** Закон специальных требований о допустимости не предусмотрел, хотя очевидно, что они существуют).

В упомянутой **главе VI** Закона о предварительном рассмотрении обращений содержится первое существенное упоминание о Секретариате, где говорится о его обязанностях по изучению обращения и уведомлению лица, подавшего такое обращение, о его несоответствии требованиям Закона. На одной из стадий разработки законопроекта о Конституционном Суде даже включал целый раздел "Секретариат и иные подразделения Конституционного Суда Российской Федерации". В настоящий момент достаточно детально функционал Секретариата описывается в **статье 111**, исходя из текста которой последний наряду с иными подразделениями составляет аппарат Суда. Согласно этой статье "Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации осуществляет организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение Конституционного Суда Российской Федерации, проводит прием посетителей; рассматривает обращения в адрес Конституционного Суда Российской Федерации в предварительном порядке и в случаях, когда они не затрагивают вопросы, требующие изучения судьями Конституционного Суда Российской Федерации; содействует судьям в подготовке дел и иных вопросов к рассмотрению в заседаниях и на совещаниях; изучает и обобщает деятельность государственных органов по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации".

Порядок деятельности Секретариата - вопрос строго процедурный, поэтому он определяется **Регламентом** Конституционного Суда Российской Федерации (далее - Регламент) <5>. Согласно Регламенту рассмотрение обращений, поступивших в Конституционный Суд, после их регистрации в установленном Инструкцией по делопроизводству в Конституционном Суде порядке осуществляется сотрудниками соответствующих подразделений Секретариата (**п. 1 пар. 23**). Помимо вспомогательных подразделений Секретариата речь идет о четырех отраслевых управлениях конституционных основ: частного права; публичного права; трудового законодательства и социальной защиты; уголовной юстиции.

<5> **Регламент** Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 2011 г. // URL: <http://www.ksrf.ru/Info/LegalBases/Reglament/Pages/default.aspx>.

В ходе разработки проекта **Закона** неоднократно высказывались предложения по принятию сразу двух законодательных актов. Один из них мог бы отражать материально-правовые вопросы функционирования Суда, а второй - регламентировать процессуальные аспекты деятельности. При этом в качестве второго предлагалось принять либо Конституционный процессуальный кодекс (далее - КПК), либо же Закон об утверждении Регламента Конституционного Суда. Первый подход объяснялся возможностью урегулирования в КПК как общих процессуальных вопросов конституционного производства, так и процедурных и отказа от отсылочных норм к **Регламенту**, Положению о Секретариате и его отделах <6>. Вместе с тем совершенно очевидно, что полностью разграничить материально-правовые, процессуальные, организационные, статусные и судоустройственные нормы, содержащиеся в **Законое**, не так просто. Вероятно, это одна из причин, по которой возобладала точка зрения о том, что принимать отдельный процессуальный закон нецелесообразно.

Так или иначе, дискуссанты сошлись во мнении, что **Регламент**, принимаемый самим Судом, не может решать вопросы, касающиеся прав и свобод граждан. От себя стоит отметить, что он также не может и не должен включать положения, расширяющие обязанности судей.

<6> См.: Митюков М.А. **Федеральный конституционный закон** "О Конституционном Суде Российской Федерации": правовые дискуссии при разработке и принятии (введение в тему) // СПС "КонсультантПлюс".

Помимо **Регламента** статус и функции Секретариата Конституционного Суда определяет Положение о Секретариате 2000 года. В первом пункте Положения практически полностью дублируется норма **статьи 111** Закона: "Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации... участвует в конституционном судопроизводстве, рассматривая в предварительном порядке поступающие в Конституционный Суд обращения и осуществляя организационное, научно-аналитическое, информационное и иное обеспечение деятельности Конституционного Суда как судебного органа конституционного контроля" <7>.

<7> Положение о Секретариате Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 2000 г. // URL: <http://sutyajnik.ru/documents/1972.html>.

Проблема выявления подведомственности обращений

В соответствии со **статьей 43** Закона Конституционный Суд отказывает заявителю в принятии обращения к рассмотрению в следующих случаях:

- 1) разрешение вопроса, поставленного в обращении, неподведомственно Конституционному Суду;
- 2) обращение в соответствии с требованиями **Закона** не является допустимым;
- 3) по предмету обращения Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу, за исключением случаев, предусмотренных **статьей 47.1** Закона.

Как следует из текста взаимосвязанных **статей 41, 42 и 43** Закона, установление наличия любого из этих трех оснований входит в обязанность Конституционного Суда. Секретариат осуществляет изучение обращений в предварительном порядке. При этом следует различать рассмотрение обращений в предварительном порядке Секретариатом и предварительное изучение обращения судьей, которое происходит лишь в случае, если поданное обращение изначально соответствует всем требованиям, указанным ниже, либо если Конституционный Суд признает обращение соответствующим требованиям **Закона** в порядке, предусмотренном **параграфом 24** Регламента. По результатам рассмотрения жалобы Секретариат вправе уведомить заявителя о несоответствии ее требованиям закона, но только в ряде случаев, которые прямо и исчерпывающе указаны в **Законо** (**ст. 40**), а именно когда обращение:

- 1) явно неподведомственно Конституционному Суду;
- 2) по форме не отвечает требованиям **Закона** о Конституционном Суде;
- 3) исходит от ненадлежащего органа или лица;
- 4) не оплачено государственной пошлиной, если иное не установлено **Законом**.

Первое основание названо в **Законо** как "явная неподведомственность". Такая оговорка сделана не случайно, ибо существует еще неподведомственность скрытая, т.е. устанавливаемая Судом в ходе изучения обращения. Между тем под явной неподведомственностью понимается ситуация, когда из текста обращения очевидно следует, что его рассмотрение не входит в компетенцию Конституционного Суда <8>. Практика показывает, что некоторые заявители в силу своей правовой неосведомленности преднамеренно или в силу иных обстоятельств требуют от Конституционного Суда привлечения к юридической ответственности иных лиц, содействия в получении квартиры, принятия федерального закона, оказания юридической консультации и т.д. Для таких случаев, т.е. когда заявитель обращается "не по адресу", достаточным является участие Отдела по приему граждан и работе с письмами, который при явном несоответствии обращений указанным требованиям сообщает заявителям об этом. В таких ситуациях обращения вовсе не должны "доходить" до отраслевых управлений. "Если Отдел по приему граждан и работе с письмами не усмотрит явное несоответствие обращения **Законо**, обращение перейдет на рассмотрение отраслевого управления Секретариата" <9>. На этом этапе отсеивается большой процент обращений.

<8> См.: **Стенограмма Круглого стола** "Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации": опыт применения и перспективы совершенствования. К 15-летию юбилею" (Москва, Российская академия правосудия, 1 декабря 2009 г.) // СПС "КонсультантПлюс".

<9> Мазуров А.В. **Комментарий** к Федеральному конституционному закону "О Конституционном Суде Российской Федерации" (постатейный). М.: Частное право, 2009. С. 102.

Вместе с тем существуют и более сложные ситуации. Заявитель, по сути, отражает в жалобе свою

правовую позицию и ее обоснование относительно неконституционности той или иной нормы. "Прошу признать положения [пункта 1 статьи 32.1](#) Закона Российской Федерации "Об организации страхового дела в Российской Федерации" N 4015-1 от 27 ноября 1992 г. в части требования об обязательности экономического или финансового образования для занятия должности единоличного исполнительного органа страховой организации противоречащими [части 1 статьи 34](#) и [части 3 статьи 55](#) Конституции Российской Федерации и недействующими с момента принятия" <10>. В ответ заявитель получает уведомление следующего содержания: требования заявителя, по сути, "направлены на внесение соответствующих изменений и дополнений в обжалуемый [Закон](#) в части исключения квалификационных требований о наличии высшего экономического или финансового образования, предъявляемых к руководителю страховой организации" <11>. Также указывается, что решение этого вопроса неподведомственно Конституционному Суду. Как справедливо отмечает А.С. Автономов, такой подход, по сути, означает невозможность "спорить" с мнением законодателя по поводу конституционности (и обоснованности) ограничения прав граждан в принципе, ибо это является вторжением в компетенцию парламента. Рискнем предположить, что основным назначением конституционного нормоконтроля как раз и является подобное "вторжение" в тех случаях, когда законодатель в своей дискреции посягает на права и свободы человека, которые в соответствии с [Конституцией](#) являются высшей ценностью.

<10> Цит. по: Автономов А.С. [Секретариат Конституционного Суда России: фильтр для отсеивания необоснованных жалоб или тормоз конституционного правосудия?](#) // СПС "КонсультантПлюс".

<11> [Там же](#).

Следует отметить, что 18 января 2011 года Конституционный Суд принял [Определение N 1-О-О](#) по жалобе гражданина В.К. Абрамова, в которой заявитель также счел установленные названной [нормой](#) квалификационные требования необоснованными и чрезмерными ограничениями прав и потому противоречащими [Конституции](#). Как видно из текста Определения, в данном случае Конституционный Суд не усмотрел никакой неподведомственности дела и отказал в принятии заявления к рассмотрению по совершенно иным основаниям.

Безусловно, известна практика, когда граждане в своих обращениях прямо просят принять, отменить или изменить ту или иную норму закона, на что и указывают в просительной части жалобы. В случаях же, аналогичных рассмотренному, Секретариат самостоятельно "выводит" из жалобы требование как заявляемое гражданином, чтобы обосновать, что его разрешение к компетенции Суда не относится. Приведем другой распространенный пример формулировок, которые могут быть использованы в таких случаях: "Как следует из содержания жалобы, хотя в ней и ставится вопрос о проверке конституционности отдельных положений [ГПК РФ](#), однако фактически Вы указываете на допущенные судами общей юрисдикции многочисленные нарушения норм материального и процессуального права, выражаете несогласие с принятыми по Вашему делу судебными решениями и действиями должностных лиц государственных органов" <12>. Такие формулировки не вполне приемлемы в тех случаях, когда жалоба заявителя содержит прямое требование проверить ту или иную норму закона. Существо жалобы может оставаться прежним, даже если по ходу своих многостраничных рассуждений их автор ставит вопрос о необходимости изменения законодательства или привлечения должностных лиц к ответственности. [Закон](#) о Конституционном Суде не предусматривает в качестве обязательного требования к обращению составление его квалифицированным юристом, следовательно, задача Секретариата - выявить подлинный предмет и оказать своего рода юридическую помощь заявителю.

<12> URL: <http://www.proza.ru/2010/06/04/1474>.

Для того чтобы выявить неподведомственность в собственном смысле, Конституционный Суд на этапе предварительного изучения обращений судьями "вынужден проводить их глубокий анализ с учетом сопутствующих правовых и фактических обстоятельств" <13>. Результат такого анализа впоследствии оценивается Судом при решении вопроса о принятии обращения к рассмотрению. К случаям, требующим детального изучения обращения Судом, исследователи относят, в частности, следующие требования заявителей <14>:

<13> Петров А.А. [Основания отказа в принятии обращения](#) к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации // СПС "КонсультантПлюс".

<14> [Там же](#).

- 1) об оценке и восполнении пробелов в законах, о разрешении не урегулированных в законодательстве вопросов;
- 2) о распространении действия закона на определенные категории субъектов правоотношений;
- 3) о внесении в законы дополнений, целесообразных с точки зрения заявителя;

- 4) об устранении коллизии между законами;
- 5) об определении пределов действия законов.

Следует отметить, что некоторые из указанных "скрытых требований" Секретариат в состоянии выявить самостоятельно в силу высокого профессионализма и большого опыта его сотрудников. Между тем в спорных случаях, т.е. когда из текста жалобы явная не подведомственность не усматривается, обращение рассматривается самим Судом: "...неявную неподведомственность обращения, которую выявить сложнее, может устанавливать не Секретариат, а Конституционный Суд" <15>. В случае, когда Суд придет к выводу, что заявители "маскируют требования о разрешении вопросов, не подведомственных Конституционному Суду" <16>, последний определяет, что разрешение таких вопросов не относится к компетенции Конституционного Суда, определенной [статьей 125 Конституции](#) и [статьей 3 Закона о Конституционном Суде](#). Таким образом, выявление и констатация неподведомственности, являющейся основанием к отказу в рассмотрении дела, в соответствии со [статьей 43 Закона](#) относится к компетенции лишь самого Суда.

<15> Мазуров А.В. [Указ. раб.](#) С. 114.

<16> Петров А.А. [Указ. раб.](#)

Отметим в заключение, что на неопределенность понятия "явная неподведомственность" и на сложность в отграничении его от простой неподведомственности обращалось внимание в законопроекте N 97802972-2, которым предлагалось исключить [пункт 1 части второй статьи 40](#) из текста Закона <17>. Граждане также неоднократно требовали признать указанные положения неконституционными <18>.

КонсультантПлюс: примечание.

[Статья Г.Н. Колбая "Закон о Конституционном Суде: ухудшить нельзя, улучшить!"](#) включена в информационный банк согласно публикации - "Журнал российского права", 1998, N 3.

<17> См.: Колбая Г.Н. Закон о Конституционном Суде: ухудшить нельзя, улучшить! // URL: http://www.juristlib.ru/book_796.html.

<18> См.: [Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2006 г. N 185-О](#) // СПС "КонсультантПлюс".

Допустимость жалобы и основание к рассмотрению дела

При решении вопроса о том, должно ли обращение быть принято к рассмотрению, проверяется наличие как общих, так и специальных критериев допустимости. При этом под общими критериями иногда подразумевают как раз тот перечень требований, который установлен в [статьях 37 - 39 Закона](#): "...все основания, при которых обращение не будет рассматриваться, можно разделить на две группы. В первую группу оснований входят такие основания, как несоответствие требованиям содержания, формы, субъекта заявителя (т.е. обращается лицо, которое не имеет на это полномочий). Во вторую группу оснований входят основания, которые содержатся в отдельных статьях комментируемого Федерального конституционного закона" <19>. Строго говоря, формальные требования к жалобе зачастую вообще к критериям допустимости не относят, поскольку ни [статьи 37 - 39](#), ни [статья 40](#) понятием допустимости не оперируют. Зато оно используется при закреплении условий, позволяющих принять обращение к рассмотрению в конкретных процедурах, и применительно к жалобам граждан требует подтверждения одновременно двух составляющих:

<19> Батяев А.А. [Комментарий к Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"](#) (постатейный) // СПС "КонсультантПлюс".

- 1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан;
- 2) закон применен в конкретном деле гражданина, рассмотрение которого завершено в суде.

Отметим, что ранее жалоба допускалась и в том случае, когда закон признавался подлежащим применению в деле заявителя, но в соответствии с поправками от 3 ноября 2010 года характеристика закона как "подлежащего применению" исключена из обуславливающих возможность его обжалования - это значит, что гражданин теперь вправе обжаловать в Конституционный Суд лишь нормы акта, которые уже были применены. Более того, теперь обжалование закона допустимо, если он использован не любым правоприменительным органом, а только судом <20>.

<20> Подробнее об этом см.: Авакьян С.А. [Конституционный Суд Российской Федерации](#): неоднозначные законодательные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 1. С. 3 - 7.

Думается, что такая поправка противоречит Конституции, которая в [части 4 статьи 125](#) устанавливает, что "Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом". Слова же "подлежащего применению" относятся к закону, оспариваемому как судом, так и гражданами, что следует из толкования данной конституционной нормы, отраженного и в правовых позициях самого Конституционного Суда <21>. Более того, согласно [части 2 статьи 55](#) Конституции в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Это положение содержится в [главе второй](#) Конституции об основных правах и свободах, которая согласно [статье 135](#) не может быть пересмотрена Федеральным Собранием, что, вероятно, не было принято во внимание авторами закона и парламентом. Аналогичное мнение уже высказывалось Т.Г. Морщаковой и С.А. Авакьяном.

<21> См.: [Постановление](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 1996 г. N 17-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. N 5.

В соответствии с действующим [Законом](#) в полномочия Секретариата Суда входит лишь рассмотрение вопроса о соответствии обращения формальным требованиям или, если угодно, формальным, но не содержательным критериям допустимости. Вопрос о допустимости обращений (в собственном смысле слова) является значительно более сложным, и потому его разрешение законом к компетенции Секретариата не отнесено. "Установление недопустимости обращения в Конституционный Суд требует основательного изучения не формальных требований к обращению, а обоснования позиции заявителя" <22>. К слову, Секретариат в силу [статьи 40](#) Закона о Конституционном Суде вправе уведомить заявителя об отсутствии правового обоснования позиции вообще, поскольку наличие позиции и ее обоснования является формальным требованием ([п. 8 ч. 2 ст. 37](#)). Качество же этого обоснования - вопрос, который должен решаться судьями в ходе предварительного изучения обращений, которые по результатам такого изучения предлагают Суду принять его к рассмотрению или же вносят проект "отказного" определения. "Определение допустимости обращения, поступившего в Конституционный Суд, осуществляется на основании тщательного юридического анализа [статьи 125](#) Конституции Российской Федерации и соответствующих статей законов, определяющих компетенцию Конституционного Суда, а также с учетом ранее выраженной Конституционным Судом при рассмотрении конкретных дел правовой позиции" <23>.

<22> Мазуров А.В. [Указ. соч.](#) С. 114.

<23> Витрук Н.В. Конституционное правосудие: судебное конституционное право и процесс. М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1998. С. 229.

В этой связи стоит упомянуть о понятиях "повод" и "основание" к рассмотрению дела, определение которых дано в [статье 36](#) Закона о Конституционном Суде. Поводом является обращение в Конституционный Суд, соответствующее всем требованиям Закона. Следовательно, установление в конкретном случае того факта, действительно ли имеется повод, - компетенция Секретариата, как она закреплена [статьей 40](#). Основанием же к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли [Конституции](#) Российской Федерации закон. Установление основания происходит в том случае, если жалоба допустима. Для того же, чтобы жалоба была признана допустимой, необходимо, как уже отмечалось, сочетание двух предпосылок: оспариваемая норма закона по своей сути должна затрагивать конституционные права и свободы гражданина, следовательно, может их нарушать, и эта норма должна быть уже применена в деле заявителя судом. Приходим к выводу о взаимосвязи регулирующих институт допустимости норм [статей 36 и 97](#) Закона о Конституционном Суде, исходя из которых "действительная допустимость конституционной жалобы в соответствии с ее специальными критериями, установленными [статьей 97](#) Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, и наличие существенных оснований для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации выявляются на стадии предварительного изучения обращения судьями" <24>.

<24> Марокко Н.А. [Определение критериев допустимости жалобы](#) в Конституционный Суд РФ на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина // СПС "КонсультантПлюс".

Практика Секретариата обнаруживает некоторую сложность в отграничении формальных требований к жалобе от требований допустимости и поводов от оснований. Так, например, зачастую письма с уведомлениями содержат указания на то, что заявитель в просительной части жалобы хочет признать неконституционность закона не в том объеме, в котором обосновывает такую неконституционность в

мотивировочной части жалобы. Или указывается, что обжалуемое законоположение не совпадает с той конкретной статьей, той ее частью или пунктом, который обжалуется: "...обжалуемая статья регламентирует положение свидетеля в уголовном процессе, определяет его права и обязанности и, по своему смыслу, без взаимосвязи с другими нормами **УПК** Российской Федерации, не регулирует вопросы правовой природы и не определяет вид показаний тех или иных участников уголовного процесса. В связи с этим ее положения сами по себе не затрагивают основания и порядок признания показаний обвиняемых (осужденных) в качестве свидетельских" <25>.

<25> Письмо Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации N 8824/15-01/10. Из архива автора.

В некоторых случаях Секретариат играет весьма позитивную роль, когда предлагает заявителю уточнить предмет жалобы, но это весьма не просто отграничить от случаев, когда он выходит за пределы своей компетенции. Примером неверного определения предмета заявителем может служить требование признать неконституционной норму таможенного законодательства, в то время когда на самом деле данное правоотношение регулируется нормой **Налогового кодекса**. Можно говорить о том, что в данном случае заявитель обосновывает свою позицию применительно не к той норме, которую он обжалует. Это своего рода "явная недопустимость". Однако ответ на вопрос о том, регулирует ли норма те или иные правоотношения, не всегда лежит на поверхности.

Вместе с тем, рассуждая о том, выходит ли Секретариат в лице своих сотрудников за пределы предоставленной ему власти и насколько серьезны такие допущения, всегда следует помнить, что уведомления о несоответствии обращения требованиям закона, направляемые "с одновременной рекомендацией об устранении недостатков в оформлении обращения" <26>, призваны способствовать самим заявителям и упреждать вынесение по поставленному вопросу отказных определений на основании несоблюдения требований **Закона** о Конституционном Суде. Вероятно, в целях недопущения произвольного толкования Закона, с одной стороны, и предупреждения излишнего формализма - с другой, следовало бы определить полномочия Секретариата более конкретно в **Закоме** или **Регламенте**, а также выделить случаи явной недопустимости обращений.

<26> **Определение** Конституционного Суда Российской Федерации от 25 октября 1999 г. N 135-О // СПС "КонсультантПлюс".

Итак, жалоба рассматривается Конституционным Судом по существу в том случае, когда она является допустимой и при этом содержит такое правовое обоснование, которое обнаруживало бы неопределенность в вопросе о том, соответствует ли норма закона **Конституции**. Как уже указывалось, наличие основания должно устанавливаться судьей. Между тем Секретариат Конституционного Суда в ряде случаев делает это самостоятельно, ориентируясь на спорную порой практику самого Суда.

Приведем следующий пример, дополнив его некоторыми теоретическими комментариями. Гражданин А.Г. Трубин обратился в Конституционный Суд с требованием признать неконституционной **часть 3 статьи 138** УК Российской Федерации, устанавливающую ответственность за незаконные производство, сбыт или приобретение в целях сбыта специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, поскольку та не содержит понятия и перечня таких средств, что приводит к невозможности предвидения гражданами уголовно-правовых последствий их изготовления. Конституционный Суд в своем **Определении** отказал в принятии обращения, сославшись на то, что норма является бланкетной и потому не может считаться неопределенной <27>. Следовательно, указал Суд, не имеется оснований для принятия жалобы к рассмотрению и жалобу следует считать недопустимой.

<27> **Определение** Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2009 г. N 634-О-О // СПС "КонсультантПлюс".

Заметим попутно, что Суд в ряде своих решений напрямую связывал неопределенность содержания правовой нормы с неопределенностью в вопросе о том, соответствует ли эта норма **Конституции**, т.е. с основанием для рассмотрения дела по существу. Так, в одном из "отказных" определений Суд указал буквально следующее: "...норма **пункта 4 статьи 176** **Налогового кодекса** Российской Федерации не является неточной, неясной и не препятствует реализации гражданами и их объединениями права на возмещение налоговых вычетов по налогу на добавленную стоимость. Следовательно, в вопросе о том, соответствует ли данная норма **Конституции** Российской Федерации, неопределенность отсутствует" <28>. В резолютивной части решения также сказано о том, что такое обращение является недопустимым.

<28> [Определение](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2004 г. N 153-О // СПС "КонсультантПлюс".

Вместе с тем совсем не ясно, почему Конституционный Суд и его Секретариат называют отсутствие основания для рассмотрения дела по существу недопустимостью. Исследователи критически замечают: "КС РФ не может отказать в принятии обращения по основаниям отсутствия неопределенности в вопросе о соответствии [Конституции](#) Российской Федерации оспариваемого акта, в случае если обращение отвечает всем формальным требованиям" <29>. По мнению других авторов, неопределенность в вопросе о соответствии Конституции нормы закона сохраняется вплоть до рассмотрения дела по существу. Один из законопроектов предлагал вовсе исключить из статьи 36 Закона [часть вторую](#) <30>. Представляется, что для устранения неоправданно широкого толкования понятия недопустимости обращения следует законодательно (или на уровне постановления самого Суда) разъяснить термин "неопределенность" и установить ее отсутствие в качестве самостоятельного основания к отказу в принятии жалобы к рассмотрению, обозначив это основание как явную необоснованность жалобы <31>.

<29> Марокко Н.А. [Указ. раб.](#)

КонсультантПлюс: примечание.

[Статья](#) Г.Н. Колбая "Закон о Конституционном Суде: ухудшить нельзя, улучшить!" включена в информационный банк согласно публикации - "Журнал российского права", 1998, N 3.

<30> См.: Колбая Г.Н. [Указ. соч.](#)

<31> См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 - 2001 гг.): Очерки теории и практики. М.: Городец-Издат, 2001. С. 239.

Спустя некоторое время гражданин А.Г. Трубин вновь обратился в Конституционный Суд, обжалуя уже [Перечень](#) видов специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности, утвержденный Постановлением Правительства России, во взаимосвязи со [статьей 138](#) УК Российской Федерации. Секретариат Суда, ссылаясь на указанное решение и на ряд определений Суда по вопросам использования в законе оценочных категорий, пояснил: "...используемое в оспариваемых нормативных актах понятие "специальные технические средства, предназначенные для негласного получения информации", как и всякое оценочное понятие, наполняется содержанием в зависимости от фактических обстоятельств конкретного дела, однако оно не является настолько неопределенным, чтобы препятствовать единообразному пониманию и применению соответствующих законоположений" <32>. Секретариат в своем письме дал аргументацию тезиса о том, что нормы [УК](#) Российской Федерации и [Перечня](#) являются достаточно определенными и что заявителем не доказано нарушение его прав этими нормами. При этом из текста уведомления также следует, что жалоба по названным причинам является недопустимой. Нельзя не согласиться с мнением специалистов о том, что "для КС РФ критерием принятия обращения к рассмотрению выступает то, что права и свободы затронуты обжалуемым актом. Нарушаются ли конституционные права и свободы обжалуемым актом, а тем более существует ли конституционно-правовая значимость вопроса, можно установить только в судебном заседании при рассмотрении дела по существу" <33>. В данном случае, утверждая, что заявителем не доказано нарушение его конституционных прав и свобод оспариваемой нормой закона, Секретариат в действительности также говорит вовсе не о недопустимости обращения, а об отсутствии сущностного основания для его принятия.

<32> Письмо Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации N 8431/15-01/10 // URL: <https://sites.google.com/site/138ukrf/konstitucionnyj-sud-rf>.

<33> Марокко Н.А. [Указ. соч.](#)

Таким образом, можно утверждать, что практика, когда Суд фактически отрицает наличие основания для рассмотрения обращения, указывая в решении на его недопустимость, является негативной, поскольку побуждает Секретариат действовать аналогичным образом, превращая его в квазисудебную инстанцию. Завершая рассмотрение этого вопроса, стоит отметить, что в итоге Конституционный Суд рассмотрел вопрос о конституционности [части 3 статьи 138](#) УК Российской Федерации, поводом к чему явилась, в числе прочих, жалоба гражданина Трубина, и 31 марта 2011 года вынес [Постановление](#) N 3-П, в котором признал указанную норму не противоречащей [Конституции](#) в данном им истолковании. Тем самым Суд, приняв во внимание сложившуюся правоприменительную практику, все-таки признал наличие достаточных оснований для проверки данной [статьи](#) УК Российской Федерации.

О распространении правовых позиций
Конституционного Суда на аналогичные дела

В Секретариате Конституционного Суда к настоящему моменту сформировалась следующая практика. В уведомлении заявителю о несоответствии жалобы требованиям [Закона](#) в числе прочего указывается на то, что он не принимает во внимание правовые позиции, сформулированные ранее Конституционным Судом по поставленному вопросу. При этом в ответах Секретариата можно найти ссылки на разные акты Суда как источник его правовых позиций: на ранее вынесенные Судом итоговые решения, на определения об отказе в принятии жалобы к рассмотрению или о прекращении производства и на так называемые определения с позитивным содержанием.

К сожалению, существуют случаи, когда Секретариат, комментируя в своем письме то или иное положение оспариваемого закона, ссылается на то, что аналогичные по своей природе (но не такие же) правовые вопросы уже были предметом рассмотрения Суда и решались в пользу заявителя. Далее, Секретариат самостоятельно распространяет эти прежние правовые позиции Конституционного Суда по "похожим" вопросам на новое обращение и устанавливает, что обжалуемые нормы прав заявителя не нарушают. Приведем пример. Общественное объединение "Сутяжник" в своем очередном обращении просило признать положения [абзаца 1 части 2 статьи 254](#) ГПК Российской Федерации неконституционными в той мере, в которой эти положения позволяют гражданину подать исковое заявление по месту жительства и не позволяют организации по месту ее нахождения. В своем письме Секретариат недвусмысленно указывает на то, что, по его мнению, универсальное конституционное право на судебную защиту может быть реализовано как физическими, так и юридическими лицами в одинаковой форме. Такой тезис основывается на [Постановлении](#) от 24 октября 1996 года N 17-П и [Постановлении](#) от 17 декабря 1996 года N 20-П. В итоге, делает вывод Секретариат, "отсутствие в действующем законодательстве, в том числе в [статье 254](#) ГПК Российской Федерации, прямого указания на право объединения граждан (юридического лица) подать заявление в суд по месту его нахождения не означает отсутствие самого такого права, гарантированного [статьей 47](#) Конституции Российской Федерации" <34>.

<34> Письмо Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации от 21 мая 2004 г. N 4847 // URL: http://sutyajnik.ru/rus/cases/judgments/beliaev_v_art_254_gpk.htm.

Затем Конституционный Суд вынес по этому делу [Определение](#), в котором установил прямо противоположное: что "конституционный принцип равенства не препятствует законодателю при осуществлении правового регулирования административного судопроизводства устанавливать различные правила подсудности дел, возникающих из публичных правоотношений, по заявлениям граждан и юридических лиц..." и что "нормативное регулирование, предусматривающее подсудность данной категории дел по выбору истца-гражданина (альтернативная подсудность)... не может рассматриваться как нарушение конституционных прав юридического лица" <35>. Постановления же, на которые ссылался Секретариат, посвящены разрешению вопросов совсем иного характера. Так, например, в первом упомянутом деле Конституционный Суд установил, что требования [статьи 57](#) Конституции, не допускающие придания обратной силы законам, ухудшающим положение налогоплательщиков, распространяются не только на граждан, но и на хозяйственные товарищества и общества, поскольку последние по своей сути являются объединениями граждан. Более того, во втором Постановлении, о котором идет речь, наоборот, говорится о том, что установление законодателем различного порядка взыскания налоговых платежей с физических и юридических лиц отвечает интересам общества, соответствует принципам правового государства и не нарушает [Конституцию](#).

<35> [Определение](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июня 2005 г. N 227-О // СПС "КонсультантПлюс".

Но даже в тех случаях, когда ссылка на имеющиеся итоговые решения делается Секретариатом правильно и по существу, заявитель никакого положительного результата не достигает, поскольку правоприменительные решения пересматриваются не на основании писем Секретариата, а на основании соответствующих решений Суда, в том числе позитивных определений. Стоит присоединиться к мнению А.В. Мазурова о том, что распространять свои правовые позиции на новые дела вправе только сам Конституционный Суд, а "аналогичность предмета обращения Конституционный Суд выявляет посредством его тщательного изучения и толкования во взаимосвязи с многочисленными ранее принятыми своими решениями" <36>.

<36> Мазуров А.В. [Указ. соч.](#) С. 118.

Как уже отмечалось, распространены случаи, когда Секретариат ссылается на тот факт, что по жалобам, аналогичным жалобе конкретного заявителя, Конституционным Судом уже выносились простые отказные определения: "Обосновывая свое обращение, Вы также не учитываете, что жалобы, в которых оспаривался действующий порядок использования показаний одних обвиняемых (осужденных) для обоснования виновности других обвиняемых, неоднократно признавались Конституционным Судом недопустимыми в связи с тем, что такой порядок доказывания прав и свобод граждан не нарушает" <37>. Между тем, как отмечают специалисты, вопрос об идентичности "не формальный. Он не может решаться Секретариатом. Только Суд вправе решить, один и тот же ли это предмет обращения; служат ли приводимые заявителем новые аргументы достаточным основанием к принятию обращения и т.д." <38>. Яркий тому пример - рассмотренное дело А.Г. Трубина.

<37> Письмо Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации N 8824/15-01/10. Из архива автора.

<38> Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации". Постатейный комментарий / Под ред. Н.В. Витрука, Л.В. Лазарева, Б.С. Эбзеева // URL: <http://www.az-design.ru/Projects/AZLibrCD/fs/kzCnstCrt94.shtml>.

Кроме того, до сих пор часто встречались случаи, когда Секретариат в своих письмах указывал на наличие позитивных определений по тому или иному вопросу <39>. Такая практика Секретариата негативно влияла на эффективность использования этих правовых позиций в судах и препятствовала реализации гражданами конституционного права на судебную защиту. Так, получив уведомление с указанием многочисленных отказных определений типа О-П и расценивая указанное "напоминание" как несоответствие требованиям закона, заявитель в ряде случаев отказывался от дальнейшего движения жалобы в Конституционном Суде. Вместе с тем, имея на руках "собственное" позитивное определение по своему делу, заявитель имел бы возможность оспаривать правоприменительные решения. Как справедливо отмечают специалисты, "в определениях с позитивным содержанием примерно в 40% случаев содержится предписание пересмотреть в установленном порядке правоприменительные решения по делам заявителей, основанные на нормах закона в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации" <40>.

<39> См.: письмо Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации N 9056/15-01/10. Из архива автора.

<40> Калиновский К.Б. Восстановление конституционных прав граждан, нарушение которых установлено решениями Конституционного Суда Российской Федерации // СПС "КонсультантПлюс".

"Форма, в которой вынесено решение Конституционного Суда, - определение или постановление, стала камнем преткновения в вопросе обязательности и безусловности его исполнения для высшей судебной инстанции общей юрисдикции" <41>. Сказанное означает буквально следующее. Заявитель был вправе обратить внимание суда, рассматривающего дело, на постановление, которым ранее норма, идентичная примененной в его деле, была признана неконституционной или конституционной лишь в выявленном Конституционным Судом смысле. В этом случае существовала большая вероятность того, что суд, ссылаясь на нормы о пересмотре соответствующего процессуального кодекса, откажет в пересмотре дела на том основании, что в деле заявителя применена лишь идентичная норма иного акта. Гораздо более убедительной являлась позиция заявителя, который предъявлял в Суд "позитивное определение" по своей жалобе, которым Конституционный Суд "подтверждает тождество содержания нормативных положений, которые ему предлагается проверить теперь, тем положениям, которые он проверял ранее" <42>.

<41> [Доклад](http://ombudsman.gov.ru/doc/ezdoc/07.shtml) Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2007 году // URL: <http://ombudsman.gov.ru/doc/ezdoc/07.shtml>.

<42> Интервью с заместителем Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой // Законодательство. 1999. N 5. С. 3.

Ситуация коренным образом изменилась с принятием поправок в [Закон](#) от 3 ноября 2010 года, которые предусмотрели, что "Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает и разрешает дела в заседаниях с проведением слушаний, а в случаях и в порядке, которые установлены [статьей 47.1](#) настоящего Федерального конституционного закона, - также без проведения слушаний". При этом статья 47.1 посвящена как раз процедуре письменного производства. В ней, в частности, говорится, что проведение разбирательства в такой форме возможно в тех случаях, когда "оспариваемые заявителем положения нормативного правового акта аналогичны нормам, ранее признанным не соответствующими [Конституции](#) Российской Федерации

постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющим силу...". По результатам осуществления судопроизводства выносится постановление, подтверждающее аналогичность норм, т.е. итоговое решение, являющееся безусловным основанием для отмены судебных актов в порядке их пересмотра.

Заключение

Для того чтобы определенно ответить на вопрос, какими должны быть функции Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации, будет ли он "фильтром для отсеивания необоснованных жалоб" или же "тормозом конституционного правосудия" <43>, должно быть прежде отграничено существо деятельности, являющейся исключительно судебной, от иных необходимых, сопровождающих ее, но не судебных функций. При этом собственно судебские полномочия Секретариат на себя брать не должен.

<43> См.: Автономов А.С. [Секретариат Конституционного Суда России...](#) // СПС "КонсультантПлюс".

Можно предположить, что некоторые нововведения 2010 года еще больше способны "вовлечь" Секретариат в осуществление судебных обязанностей. В результате объединения существовавших ранее в Конституционном Суде трех судебных составов в один и отмены [части второй статьи 34](#) Закона (касающейся принципа непрерывности судебного заседания) рассмотрение дел может превратиться в конвейер. Не закончив одно дело, судьи вынуждены будут приниматься за другое, третье и так далее, вследствие чего, вероятно, "будет усиливаться влияние на решение суда аппарата, который будет действительно работать по каждому делу и предлагать что-то суду и судьям" <44>.

<44> Интервью с Т.Г. Морщаковой на радио "Эхо Москвы" на тему "Президентские поправки к закону о КС - создание судебной вертикали?" (29 сентября 2010 г.) // URL: [http:// www.echo.msk.ru/ programs/ sorokina/ 714040-echo/](http://www.echo.msk.ru/programs/sorokina/714040-echo/).

Немалую роль в деятельности Секретариата должны сыграть положения [пункта 3 параграфа 23](#) нового Регламента, которые предусматривают, что в случае, если Секретариат установит явное несоответствие обращения иным, помимо формальных, требованиям закона, он "вправе подготовить проект соответствующего определения Конституционного Суда и передать его на изучение судей и последующее вынесение для рассмотрения в заседании Конституционного Суда" <45>. Вероятно, речь в данном случае идет в первую очередь о случаях "явной недопустимости". Между тем ни [Закон](#), ни [Регламент](#) не расшифровывают понятие "явное несоответствие обращения иным требованиям" и тем более не наделяют Секретариат правом уведомлять заявителя о таком несоответствии. Эта новая норма [Регламента](#) дает нам еще больше оснований утверждать, что Секретариат превышает данные ему по закону полномочия, уведомляя заявителя о недопустимости его обращения, об отсутствии оснований для принятия обращений и т.д. Это превращает его из административного, вспомогательного подразделения в своего рода квазисудебную инстанцию внутри Конституционного Суда, сближая его функции с функциями судьи, рассматривающего обращение в предварительном порядке. Более того, отметим, что мнение судьи по каждому вопросу оценивается Судом в заседании при принятии или отклонении проекта соответствующего определения, в то время как действия Секретариата остаются неподконтрольными во всех случаях, когда заявитель не настаивает на принятии решения Судом.

<45> [Регламент](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 2011 г. // URL: [http:// www.ksrf.ru/ Info/ LegalBases/ Reglament/ Pages/ default.aspx](http://www.ksrf.ru/Info/LegalBases/Reglament/Pages/default.aspx).

В остальном же изменения в законодательстве в части легализации письменного производства не только укрепляют юридическую действенность решений Конституционного Суда, но корректируют и деятельность Секретариата Конституционного Суда. Хотелось бы надеяться, что коррективы такого рода позволят расширить доступ граждан к правосудию и будут способствовать эффективности конституционного судопроизводства.