

Правовые новеллы в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации в 2011 году: некоторые наблюдения

Владимир Сивицкий

В статье анализируются правовые новеллы, внесенные Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 года № 7-ФКЗ в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», прежде всего рассмотрение дел без проведения слушаний, корректировка принципа непрерывности и условий допустимости обращений в порядке конкретного нормоконтроля.

→ Конституционный Суд РФ; конституционный процесс; непрерывность судебного заседания; представители органов государственной власти в Конституционном Суде РФ; применение в конкретном деле; рассмотрение дел; разрешение дел без проведения слушания; регламент Конституционного Суда РФ

Исполняется год с момента, когда Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”»¹ вступил в силу (9 февраля 2011 года). Можно констатировать, что он содержит наиболее существенные на сегодняшний день изменения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Закон о Конституционном Суде), касающиеся собственно конституционного процесса. Поэтому большую часть 2011 года Конституционный Суд РФ работал по правилам, установленным этим Законом. Это позволяет рассматривать предусмотренные им правовые новеллы уже не только теоретически, но в некотором преломлении через практику. Кроме того, они нашли отражение и в развитии правового регулирования деятельности Конституционного Суда РФ: Регламент Конституционного Суда Российской Федерации в настоящее время действует в редакции, утвержденной Решением Кон-

ституционного Суда от 24 января 2011 года². При этом интересен тот факт, что часть 2 статьи 2 Федерального конституционного закона от 3 ноября 2010 года № 7-ФКЗ содержит прямое указание, согласно которому «в период до дня вступления в силу настоящего Федерального конституционного закона Конституционный Суд Российской Федерации вносит в Регламент Конституционного Суда Российской Федерации изменения, направленные на урегулирование процедуры разрешения дел без проведения слушания, а также иные изменения, вытекающие из положений Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации” (в редакции настоящего Федерального конституционного закона)», а редакция самой статьи 28 («Регламент Конституционного Суда Российской Федерации») также претерпела некоторые изменения.

Не все «развилки», которые могли бы возникнуть при его реализации, уже проявились. Тем не менее приближающаяся го-

довщина со дня начала применения новых норм — повод сделать этот вопрос предметом научного рассмотрения.

Прежде всего, хотелось бы сказать несколько слов о такой правовой новелле Федерального конституционного закона от 3 ноября 2010 года № 7-ФКЗ, как сокращение нормативного объема принципа непрерывности судебного заседания в конституционном процессе. Теперь он, как следует из его буквального наименования, касается только невозможности прерывать заседание Конституционного Суда, за исключением времени, отведенного для отдыха или необходимого для подготовки участников процесса к дальнейшему разбирательству, а также для устранения обстоятельств, препятствующих нормальному ходу заседания. Соответственно, установленный ранее запрет рассматривать одно дело, не закончив другое (не касающийся, впрочем, параллельного рассмотрения дел в палате и на пленуме), из закона был исключен. В определенные (непродолжительные) периоды времени Конституционный Суд РФ уже рассматривал одновременно до пяти дел, не считая тех, что рассматривались без проведения слушаний, а один раз совсем непродолжительное время — даже шесть дел.

Как представляется, такая корректировка принципа не является критичной для его сущности. Ведь его ядро — недопустимость прерывания заседания, то есть судебного изучения доказательств, чтобы не нарушить целостность восприятия судьями, — сохранилась. Да и в этой части, в силу специфики рассматриваемых Конституционным Судом дел, как в основном не связанных с изучением фактических обстоятельств, данный принцип не является в конституционном процессе столь же значимым, как в других. Кстати, ранее все равно допускалось одновременное рассмотрение двух дел с участием одного судьи — палатой и пленумом, что лишней раз подтверждает, что глобального изменения в части принципа непрерывности не произошло.

Естественно, только в связи с корректировкой принципа непрерывности стало возможным упразднение палат Конституционного Суда. При этом в рамках данной статьи относительно отмены этой организационной формы деятельности Конституционного Суда РФ ограничимся тезисом, что, по крайней мере во внешней по отношению к Конститу-

ционному Суду среде, от этого «пострадали» только ученые и эксперты, у которых исчез повод для рассуждений, пересмотрела ли палата ранее выработанную Конституционным Судом РФ правовую позицию, требовалось ли передавать дело на рассмотрение пленума Суда и т. д.

Другая важная правовая новелла — корректировка критериев допустимости обращения в порядке конкретного нормоконтроля. Теперь суды могут обращаться в Конституционный Суд, только оспаривая норму, подлежащую применению. Граждане и их объединения, напротив, могут оспаривать только нормы, уже примененные в их деле, причем примененные именно судом, а не каким-либо административным органом. Ранее Закон не разделял этот критерий обращения для судов и граждан, дублируя при этом норму части 4 статьи 125 Конституции РФ. Тем не менее ни сама эта норма, ни часть 3 статьи 128 Конституции, определяющая компетенцию федерального законодателя по регулированию полномочий и порядка деятельности федеральных судов, не могут рассматриваться как исключающие такой подход.

Но для такого решения есть не только компетенционная возможность, но и содержательные аргументы. Так, в пункте 2 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 года № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ указано, что суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности этого закона. Таким образом, суд обращается в Конституционный Суд, когда сталкивается с ситуацией, что норма закона подлежит применению, но применять ее — неправильно в силу ее неконституционности. И хотя далее в том же пункте указывается, что обязанность обратиться в Конституционный Суд РФ с таким запросом, по смыслу частей 2 и 4 статьи 125 Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 2, 15, 18, 19, 47, 118 и 120, существует независимо от того, было ли разрешено дело, рассматриваемое судом, отказавшимся от при-

менения неконституционного, по его мнению, закона на основе непосредственно действующих норм Конституции РФ, данная часть правовой позиции может рассматриваться как выход из правовой ситуации, возникшей из-за невыполнения судом обязанности обратиться в Конституционный Суд до разрешения дела.

С другой стороны, пока решение не вынесено, никто, кроме самого суда, рассматривающего дело, не может официально исходить из того, что именно эта норма подлежит применению в этом деле. Гражданин — заявитель может только предполагать это. Конституционный же Суд, принимая по жалобе гражданина к рассмотрению дело о норме, которая «подлежит применению», по существу, соглашается с необходимостью такого применения. Как представляется, законодательное решение, в соответствии с которым он теперь не должен рассматривать такие вопросы, связанные с исследованием фактических обстоятельств (а как еще в большинстве случаев выяснить, что конкретная норма подлежит применению?), в большей степени согласуется с его компетенцией в соотношении с другими ветвями судебной системы.

Больше оснований для беспокойства вызывает то, что теперь для принятия жалобы гражданина или объединения граждан к рассмотрению требуется именно судебное правоприменение. Но и здесь, как представляется, есть аргументация в пользу состоявшегося законодательного решения: во-первых, любая спорная правовая ситуация в системе российского законодательства может стать предметом рассмотрения суда, причем на этапе, когда негативные для стороны спора последствия не приобрели необратимый характер; во-вторых, нередко только после вступления в силу решения суда можно понять, что имеет место не эксцесс исполнителя, а реальная правовая проблема. Тем не менее, если практика выявит ситуацию, когда в системе правового регулирования субъект права объективно не может получить решение суда, притом что его право нарушено, возникнет вопрос о расширительном конституционно-правовом истолковании норм статьи 97 Закона о Конституционном Суде в новой редакции.

Перейдем к основной правовой новелле — рассмотрению дел без проведения слушания.

Оно регулируется новой статьей 47.1 Закона о Конституционном Суде и рядом других его статей, претерпевших изменения в соответствии с Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 года № 7-ФКЗ. В теории конституционного контроля соответствующая форма нередко именуется письменным производством (в отличие от производства устного, то есть от рассмотрения и разрешения дел с проведением их слушания). При этом возможность ее введения была предметом достаточно интенсивной научной дискуссии³. Вообще говоря, в данной работе хотелось бы уйти от исследования вопроса о приемлемости этой формы. Автор убежден, что сама по себе модель письменного производства не нарушает ни один конституционный принцип правосудия. Но поскольку этот вопрос из тех, по которым специалист может оставаться на своей точке зрения сколь угодно долго, вряд ли приведение дополнительных аргументов будет продуктивным. Как представляется, отношение к письменному производству в конституционном процессе — это своеобразный «вопрос веры». Тем не менее необходимо отметить, что некоторые исследователи вообще считают, что форма рассмотрения дела без слушания в какой-то мере в принципе более приемлема для установления истины при осуществлении конституционного правосудия, так как «суд может выполнить добросовестное исследование в уединении и даже нуждается в нем отчасти»⁴.

Цель введения новой организационной формы конституционного судопроизводства — дальнейшее совершенствование защиты прав и свобод инструментами конституционного правосудия. Вытекающий из этого результат в прикладном смысле выражается в следующем: сокращаются сроки рассмотрения дел и, следовательно, сроки ожидания решения с момента обращения; соответственно, возрастает общее количество дел, рассматриваемых и разрешаемых в рамках процедур конституционного производства; устраняется необходимость в проведении некоторых процессуальных действий, связанных с публичными слушаниями, в случае выявления аналогичности оспариваемых норм нормам, по которым органами конституционного контроля уже были вынесены соответствующие решения, то есть имеет место эффект процессуальной экономии.

Посмотрим, когда применяется разрешение дела без проведения слушания. Первый вариант — если оспариваемые заявителем положения нормативного правового акта аналогичны нормам, ранее признанным не соответствующими Конституции РФ постановлением Конституционного Суда РФ, сохраняющим силу. Принципиально, что «аналогичность» не значит «идентичность», то есть то, что норма «точно такая же». Скорее, в качестве синонима можно употреблять слова «сходная», «похожая». О том, что одна норма аналогична другой, можно говорить в том случае, если в ней закрепляется, пусть даже и другим субъектам правоотношений, такое же правило либо, даже если правило не совсем такое, но его неконституционный или конституционный смысл, можно сказать квинтэссенция, основная суть, являющаяся предметом оценки Конституционным Судом, такая же. В принципе, эта аналогичность, как аналогичность по конституционному или неконституционному смыслу, в любом случае будет выявляться применительно к конкретному делу самим Конституционным Судом.

Возникает вопрос: применима ли данная процедура в том случае, если ранее постановлением Конституционного Суда РФ оспариваемая норма была признана конституционной с выявлением конституционного смысла? С одной стороны, формально она говорит о ситуации, когда аналогичная норма признана именно неконституционной. С другой стороны, по своей природе неконституционность и выявление конституционного смысла при признании нормы конституционной, по сути дела, разные механизмы реагирования в фактически идентичной ситуации, когда исследование обнаруживает дефект механизма правового регулирования с точки зрения конституционности (подробнее см. ниже). Поэтому, как представляется, нет оснований предполагать, что законодатель исключал такую возможность.

Сложнее вопрос с тем, возможно ли рассмотрение дела без проведения слушания, если конституционный смысл аналогичной нормы был выявлен не постановлением, а «определением с позитивным содержанием» Конституционного Суда. Определенные аргументы в пользу признания роли «позитивного определения» для рассмотрения дела без проведения слушания есть: предполагается,

с точки зрения генезиса этой разповидности определений, что в их основе лежит все равно постановление (правовые позиции, содержащиеся в постановлении). Так, из принятых без проведения слушания постановлений вряд ли можно вывести такие, которые можно считать не имеющими в своей смысловой основе ранее вынесенного постановления Конституционного Суда.

Второй вариант — когда возможно рассмотрение дела без проведения слушания, если оспариваемая заявителем норма, ранее признанная неконституционной постановлением Конституционного Суда РФ, сохраняющим силу, применена судом в конкретном деле, а подтверждение Конституционным Судом РФ неконституционности нормы необходимо для устранения фактов нарушений конституционных прав и свобод граждан в правоприменительной практике. Безусловно, возникало опасение, не побуждает ли норма о возможности подтверждения Конституционным Судом РФ неконституционности тех или иных норм к бесконечному воспроизведению Конституционным Судом в рамках письменного производства содержания уже принятых им постановлений о признании неконституционными тех или иных правовых норм. Если бы это было так, то фактически делало бы Конституционный Суд обычным правоприменительным судом, принимающим решение по конкретным делам.

Тем не менее применительно к данной проблеме ключевым является указание федерального законодателя на то, что подтверждение Конституционным Судом РФ неконституционности нормы необходимо для устранения фактов нарушений конституционных прав и свобод граждан в правоприменительной практике. В силу этого Конституционный Суд вовсе не обязан в каждом случае принимать «дублирующие» постановления. Так, по общему правилу, может быть установлено отсутствие необходимости подтверждать неконституционность тех или иных норм: либо поскольку на самом деле права нарушены не той нормой, которая была признана неконституционной; либо поскольку факт одного ошибочного правоприменения еще сам по себе не обязывает Конституционный Суд возвращаться к этому вопросу, если сохранение неконституционного применения не подтверждено сложившейся практикой. В таком слу-

чае должно быть вынесено отказное определение.

При этом расширились возможности Конституционного Суда в сфере актуализации положений постановлений и определений, признававших те или иные нормы неконституционными или конституционными в определенной части (или в определенном смысле). В этой сфере применение рассматриваемой статьи в конкретной ситуации может открыть «окно возможностей» для корректировки критериев неконституционности конкретной нормы (в том числе и в русле необходимости учета изменений законодательства). Ведь то обстоятельство, что Конституционный Суд в рамках письменного производства правомочен принимать постановление, констатирующее, что примененная в конкретном деле норма ранее признана неконституционной постановлением Конституционного Суда РФ, сохраняющим силу, вовсе не препятствует выходить за пределы простой констатации. Напротив, выявляется возможность для возвращения к тем правовым положениям, для которых был выявлен конституционный смысл, игнорируемый правоприменителем на момент принятия новых решений. Соответствующие нормы можно будет признать неконституционными в смысле, противоположном их подлинному конституционному смыслу, выявляемому Конституционным Судом РФ.

Поэтому здесь принципиально то, что, по смыслу статьи 47.1 Закона о Конституционном Суде, в основу принимаемых в рамках письменного производства решений могут быть положены, как отмечалось выше, не только постановления о признании неконституционными тех или иных правовых предписаний, но и постановления, выявившие противоречащий Конституции РФ смысл, придаваемый указанным положениям в правоприменительной практике, и/или давшие соответствующим положениям надлежащее конституционно-правовое истолкование, а также определения с позитивным содержанием. При этом, если продолжение применения нормы на практике приводит к нарушению прав, Конституционный Суд может ужесточить свою позицию и признать норму, которую раньше считал конституционной в определенном конституционном смысле, уже неконституционной.

Возможность разрешения дела без проведения слушания зависит также от формы проверяемого акта и от вида нормоконтроля, в сочетании этих факторов. При этом для других, кроме нормоконтроля, полномочий Конституционного Суда «письменное производство» в принципе неприменимо.

Согласно статье 47.1 Закона о Конституционном Суде, Конституционный Суд РФ может рассматривать и разрешать без проведения слушания дела о соответствии Конституции РФ указанных в пункте 1 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» нормативных правовых актов (за исключением федерального конституционного закона, федерального закона, конституции республики, устава края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа), проверять по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционность закона, примененного в конкретном деле, или проверять по запросу суда конституционность закона, подлежащего применению в конкретном деле. Принципиально отметить, что, таким образом, содержащееся в скобках ограничение, на первый взгляд исключающее любые федеральные законы из процедуры рассмотрения без проведения слушания, относится только к абстрактному нормоконтролю, а на конкретный нормоконтроль не распространяется. Иными словами, по жалобам граждан и по запросам судов без проведения слушания может проверяться конституционность любого закона, который в принципе может быть предметом рассмотрения в порядке конкретного нормоконтроля.

Таким образом, рассмотрение дела без проведения слушания возможно, если ситуация подпадает под рассмотренные выше критерии, в случае принятия Конституционным Судом к рассмотрению:

— запроса Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, органа законодательной или исполнительной власти субъекта Российской Федерации о проверке конституционности нормативного акта Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Прави-

тельства РФ; закона или иного нормативного акта субъекта Российской Федерации (кроме конституции и устава), изданного по вопросу, относящемуся к ведению органов государственной власти Российской Федерации или совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; договора между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, договора между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; не вступившего в силу международного договора Российской Федерации;

– жалобы на нарушение конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде;

– запроса суда о проверке конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле.

При этом именно Конституционный Суд может прийти к выводу о наличии оснований (условий) для рассмотрения дела без проведения слушания. При наличии такого вывода в решении Конституционного Суда о принятии обращения к рассмотрению (то есть в протоколе заседания Конституционного Суда) указывается, что Конституционный Суд предполагает разрешить дело без проведения слушания. Принципиально, что сама по себе лингвистическая конструкция, содержащаяся в части пятой статьи 47.1 Закона о Конституционном Суде и воспроизведенная в Регламенте Конституционного Суда: «Конституционный Суд предполагает разрешить дело без проведения слушания» — свидетельствует о том, что соответствующее решение Конституционного Суда о том, каким образом будет разрешаться дело, носит, по существу, предварительный характер. Согласно части второй статьи 47.1 Закона о Конституционном Суде, дело не подлежит разрешению без проведения слушания, если: ходатайство с возражением против применения такой процедуры подано Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ или органом государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, когда предполагается разбирательство дела о соответствии Конституции РФ принятого со-

ответствующим органом нормативного правового акта; ходатайство подано заявителем в случае, когда проведение слушаний необходимо для обеспечения его прав.

В случае если в Конституционный Суд поступил документ с возражением против разрешения дела без проведения слушания, судья-докладчик докладывает о наличии такого документа на ближайшем заседании Конституционного Суда, посвященном вопросу о принятии обращений к рассмотрению. Если указанный документ является ходатайством, влекущим, в соответствии с положениями комментируемой статьи, невозможность разрешения дела без проведения слушания, Конституционный Суд принимает решение о проведении слушания по делу и, при наличии возможности, одновременно назначает дело к слушанию. Если же такого рода решение не принято, то соответствующее дело рассматривается в рамках заседания по разрешению дел без проведения слушания (все это установлено параграфом 38 Регламента Конституционного Суда РФ).

В этой связи возникает вопрос, насколько Конституционный Суд связан требованиями о проведении слушаний, какое ходатайство является «ходатайством, влекущим... невозможность разрешения дела без проведения слушания», а какое не порождает таких последствий. Прежде всего, само слово «ходатайство», по общему правилу, предполагает неимперативность требования для суда, к которому оно обращено. То есть суд может в абсолютном большинстве случаев либо согласиться с ходатайством, либо отклонить его. В то же время такое значение термина «ходатайство» нормативно нигде не закреплено, поэтому в большей степени приходится опираться на формулировки самой рассматриваемой нормы. А там прямо сказано: «дело не подлежит разрешению без проведения слушания» при наличии ходатайства и при наличии дополнительного условия.

Применительно к ходатайству с возражением против применения такой процедуры, поданному Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ или органом государственной власти субъекта Российской Федерации, это следующее условие: «...в случае, когда предполагается разбирательство дела о соответствии Конституции Российской Федерации

принятого соответствующим органом нормативного правового акта». Здесь оценка императивности ходатайства сугубо формальная: можно ли считать ходатайствующий орган принявшим оспариваемый нормативный правовой акт? Проблема понимания нормы в этом аспекте возникает только применительно к паличию у Президента РФ и у высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) права заявлять ходатайства против рассмотрения без проведения слушаний дел о проверке конституционности соответственно федеральных конституционных законов и федеральных законов в первом случае и законов субъектов Российской Федерации — во втором случае. Формально они не могут считаться «принявшими» указанный акт (его принимает законодательный орган), но, с другой стороны, как лица, подписывающие его, не могут не считаться участвующими на одной из стадий законодательного процесса в обращении им юридической силы и стороной по делу при проверке конституционности закона. Пункт 2 части первой статьи 53 Закона о Конституционном Суде прямым текстом относит к сторонам конституционного спора «органы или должностные лица, издавшие либо подписавшие акт, конституционность которого подлежит проверке». Признать подписывающее закон должностное лицо стороной, не давая права обратиться с соответствующим ходатайством, было бы неправильно.

Возникает, однако, вопрос: распространяется ли право требовать рассмотрения дела без слушания на представителей (в том числе постоянных, полномочных и т. д.) Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ или органов государственной власти субъекта Российской Федерации? С одной стороны, представитель осуществляет процессуальные права за того, кого он представляет, то есть возможна логика признания требования соответствующего лица требованием органа.

С другой стороны, нельзя не учитывать следующее обстоятельство. Перевод дела в процедуру рассмотрения без проведения слушания, если иметь в виду даже формальное условие такого перевода, согласно которому это связано с тем, что аналогичное или это же

положение признано неконституционным, во многом, хотя и не безусловно, предопределяет вывод, негативный для принявшего акт органа. При таких обстоятельствах можно предположить, что представители, как защитники интересов принявшего акт органа, могут часто требовать проведения слушаний по делам, связанным с оспариванием изданных ими актов, «оттягивая» дисквалификацию соответствующих актов и уменьшая степень указанной выше предопределенности соответствующих решений. Ведь представитель, в силу самой природы института представительства, обязан прежде всего отражать позицию представляемого им органа или лица и, соответственно, защищать результаты его волеизъявления — принятые им акты, если не получит иного специального указания.

Думается, что с учетом этого вряд ли можно предполагать, что воля федерального законодателя была направлена на закрепление пусть даже гипотетической возможности обязательного проведения устного публичного производства на основе требований представителей принявших акт органов власти, пусть даже постоянных (полномочных). Напротив, представляется, что решения по вопросу о подаче ходатайств, касающихся выбора организационной формы конституционного судопроизводства, должен в каждом конкретном случае принимать соответствующий орган, исходя в том числе из соображений политической целесообразности, а именно — потребности публичной презентации своей позиции по оспариваемой норме гражданам страны.

Применительно к ходатайству заявителя предполагается большая свобода усмотрения Конституционного Суда: по сути, Суд может оценить, действительно ли «проведение слушаний необходимо для обеспечения его (заявителя) прав», а если сочтет, что такой необходимости нет, отказать в удовлетворении ходатайства. Но здесь возникает вопрос: нет ли здесь нарушения принципа равенства процессуальных прав сторон? Как представляется, на данный вопрос может быть дан отрицательный ответ.

Сам по себе процесс выбора той или иной организационной формы конституционного судопроизводства (с проведением или без проведения слушаний) не влияет на степень

защищенности интересов сторон конкретного дела. Какая бы форма ни была избрана, обе стороны в части ее использования будут наделены равными правами. Иначе говоря, нельзя сказать, что при слушании дела сторона, издавшая оспариваемый акт, находится в более комфортных условиях, чем обжалующий его заявитель, однако равным образом нельзя утверждать и обратное. В силу этого реализация права на заявление (и безусловное или условное удовлетворение) ходатайства не ставит в рамках процесса сторону, заявившую ходатайство, в лучшее по сравнению с другой стороной положение.

В то же время необходимо иметь в виду, что наиболее значимая и широкая категория заявителей — граждане и их объединения — может участвовать в конституционном производстве только в качестве заявителей. При этом вопрос о проведении письменного производства по обращениям граждан и их объединений может встать только в случаях, если решение по рассматриваемому делу будет — с высокой степенью вероятности, хотя и не с абсолютной уверенностью — практически предreshено предыдущим признанием аналогичной или той же нормы неконституционной (или выявлением ее конституционного смысла), то есть будет не в пользу государственного органа или должностного лица, принявшего (издавшего) оспариваемый акт. Таким образом, гражданин находится в заведомо привилегированном положении по сравнению с указанным органом или лицом. В этих условиях фактическая обязательность для Суда ходатайства публично-властных субъектов, указанных в пункте 1 части 2 статьи 47.1 Закона о Конституционном Суде, принявших оспариваемый акт, по сути, лишь является одним из возможных средств выравнивания процессуального положения сторон.

Отметим, что Конституционный Суд, даже если не обязан в конкретной правовой ситуации отказываться от рассмотрения дела без проведения слушания по чьей-либо инициативе, в любом случае вправе это сделать, прислушавшись к доводам инициатора рассмотрения дела с проведением слушания. Он и сам в любой момент до вынесения постановления может увидеть необходимость публичного рассмотрения. Отметим, что приведенные выше суждения о ходатайствах стороны о проведении слушания носят в опреде-

ленной степени умозрительный характер, так как практику нельзя считать до конца сложившейся.

Письменное производство является приемлемым только в условиях, когда в ходе использования соответствующей процедуры гарантируется реальная состязательность сторон. Иными словами, необходимо установление и использование в рамках конституционного судопроизводства системы процессуальных гарантий, касающихся как заявителей, так и органов (либо должностных лиц), издавших (либо подписавших) оспариваемые правовые акты. Данная система гарантий закреплена как в нормах самого Закона о Конституционном Суде, так и в положениях Регламента Конституционного Суда РФ, относящихся к рассмотрению и разрешению дела без проведения слушаний. Именно правовые предписания Регламента в данном случае в значительной степени помогают обеспечить необходимый баланс прав и интересов участников конституционного судебного процесса.

Параграф 29 Регламента определяет, что в случае, если Конституционный Суд пришел к выводу о наличии оснований для рассмотрения дела без проведения слушания, то это (со ссылкой на комментируемую статью) указывается в уведомлении о принятии обращения к рассмотрению. При этом судья-докладчик, направляя в орган, издавший (либо в адрес должностного лица, подписавшего) оспариваемый акт, копии обращения и приложенных к нему документов, предлагает ему представить в течение месяца (либо в иной указанный в уведомлении срок) письменный отзыв. Согласно же положениям параграфа 53 Регламента, полученные Конституционным Судом отзывы органов (должностных лиц), нормативные правовые акты которых оспариваются, направляются судьей-докладчиком в адрес заявителя (заявителей) в течение двух рабочих дней с предложением в десятидневный срок со дня их получения представить в Конституционный Суд пояснения (возражения) по указанным отзывам. При направлении отзывов заявителям должно обеспечиваться подтверждение факта и даты их получения заявителями. Иные документы, полученные от органов (должностных лиц), нормативные правовые акты которых оспариваются, направляются судьей-докладчиком заявителю (его представителю) в течение пя-

ти рабочих дней со дня получения их Судом. Дополнительно полученные от заявителей документы (в том числе пояснения и возражения), в свою очередь, в течение пяти рабочих дней направляются судьей-докладчиком органам (должностным лицам), нормативные правовые акты которых оспариваются. Таким образом, сторонам процесса обеспечивается право на ознакомление с материалами дела и выражение своей позиции по нему, или, иначе говоря, гарантируется надлежащая процедура выявления мнений сторон.

Параграф 52 Регламента определяет, что дела, разрешаемые без проведения слушания, выносятся судьями-докладчиками в заседание Конституционного Суда по мере готовности, но, как правило, не позднее чем через два месяца после принятия к рассмотрению соответствующих обращений. При этом заседания по конкретным делам, согласно параграфу 53 Регламента, должны проводиться, как правило, не ранее истечения 20 дней со дня получения заявителем (его представителем) указанных отзывов понявших (издавших) оспариваемый акт органов (должностных лиц) с предложением судьи-докладчика представить в Конституционный Суд пояснения (возражения) по ним. Разумеется, необходимо учитывать и то, что Конституционный Суд может отложить рассмотрение назначенного к разрешению без проведения слушания дела вплоть до окончания производства по аналогичному или связанному с ним вопросу в суде либо ином государственном органе, в компетенцию которого входит установление фактических обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения дела в Конституционном Суде.

Все указанные выше правовые положения, однако, не исчерпывают перечень процессуальных гарантий надлежащего хода судебного процесса при разрешении дела без проведения слушания. Так, параграф 55 Регламента определяет, что в заседании по разрешению дела без проведения слушания может быть, а при наличии ходатайства стороны об отводе судьи или самоотводе судьи — должен быть поставлен вопрос о наличии обстоятельств, влекущих отстранение судьи от участия в разрешении дела. Решение по соответствующему вопросу принимается большинством от числа присутствующих в заседании судей Конституционного Суда после заслу-

шивания судьи, вопрос об отстранении которого должен быть решен. Стоит отметить, что соответствующее нормативное предписание, как и установленный параграфом 56 Регламента особый (схожий с установленным для проведения закрытых совещаний) порядок протоколирования и стенографирования заседаний по разрешению дел без проведения слушания, является важным средством обеспечения процесса постановления правосудного решения.

Таким образом, существующее правовое регулирование позволяет полноценно осуществлять рассмотрение дел без проведения слушаний. Каких-либо признаков того, чтобы от этого страдали права граждан, не наблюдается.

Естественным следствием рассмотренных выше изменений стало «отмирание» такой разновидности решений Конституционного Суда РФ, как «определения с позитивным содержанием», ранее обозначаемые литерой «О-П». Последнее О-П принято 27 января 2011 года. Следует сказать, что правовая конструкция «определения с позитивным содержанием», выявлявшего конституционный смысл оспариваемой нормы и, соответственно, исключавшего применение ее в каком-либо другом смысле, на определенном этапе развития конституционного правосудия была вполне оправданной. Благодаря этому удавалось обеспечить оперативное реагирование Конституционного Суда РФ на конституционную проблему, выявленную в обращениях. Изменения же, внесенные в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», поскольку предусматривают иные правовые модели ускорения рассмотрения дел Конституционным Судом, позволили отказаться от этой правовой конструкции. Более того, можно предположить, что во многом именно существование «определений с позитивным содержанием», вызывавших неоднозначное отношение других ветвей судебной власти, и подтолкнуло эти изменения.

В то же время существуют случаи, когда некоторые признаки конституционной проблемы имеются, то есть норма может пониматься и применяться и в конституционном, и не в конституционном смысле и при этом в конкретном деле, в связи с которым заявитель и обратился в Конституционный Суд РФ,

применена в неконституционном смысле, но при этом такое применение, хотя, возможно, и не является в чистом виде «экссесом исполнителя», но не может рассматриваться и как проявление устоявшейся практики, во всяком случае однозначная позиция Верховного Суда или Высшего Арбитражного Суда по данному вопросу не сложилась.

Согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», основанием к рассмотрению дела является, в частности, обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор. Поскольку, согласно части второй статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд РФ принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов, все указанные критерии используются Конституционным Судом РФ для оценки того, имеется ли неопределенность оспариваемого нормативного положения.

При этом, даже если Конституционный Суд РФ усматривает, что по своему буквальному смыслу, рассмотренному в системном единстве с другими нормами, норма не вызывает сомнения с точки зрения соответствия Конституции, он в любом случае обращается к решениям судов и иных органов, в которых эта норма применяется. Если в решениях правоприменительных органов имеются, по мнению Конституционного Суда, отступления от буквального смысла нормы, соответствующего конституционным предписаниям, Конституционный Суд, исходя из уровня судебных решений, в которых усматривает такие отступления, имеющих данные о том, носят ли такие отступления массовый или случайный характер, какова позиция по этому вопросу Верховного и Высшего Арбитражного судов, может сделать вывод как о том, что такое применение еще не может быть признано «сложившейся правоприменительной практикой», так и о наличии устойчивого по-

нимания данной нормы не в соответствии с ее буквальным смыслом. В последнем случае имеются основания для принятия обращения к рассмотрению, что, соответственно, при подтверждении необходимости реагирования Конституционного Суда на нарушение Конституции влечет либо признание нормы неконституционной, либо выявление ее конституционно-правового смысла (как следует из Определения Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р), который, по существу, является объективированной и мотивированной конституционно-правовыми средствами итогового решения формой его буквального смысла.

В первом же случае, имея в виду отсутствие оснований для вывода о том, что правоприменительной практикой сформировалось устойчивое понимание оспариваемого положения в смысле, противоречащем его буквальному смыслу, то есть о наличии неопределенности в вопросе о конституционности оспариваемого положения, Конституционный Суд может констатировать, что обращение заявителя не подлежит дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда РФ. При этом он может зафиксировать буквальный смысл нормы в соответствующем определении.

Фактически, такие определения приобретают характер «квазипозитивных». Они имеют определенные внешние признаки, помимо констатации по тексту действительного смысла нормы (который, кстати, не называется «конституционно-правовым» смыслом): называются не «об отказе в принятии к рассмотрению жалобы», а «по жалобе», а в резолютивной части вместо прямого указания на отказ в принятии к рассмотрению содержится признание жалобы «не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления». При этом принципиально то, что, в отличие от «О-П», такие определения не содержат указания на пересмотр дела заявителя и не предполагают, что таковой последует непосредственно на основе этого решения.

Может возникнуть вопрос, не уклоняется ли тем самым Конституционный Суд РФ от своей обязанности по защите прав граждан средствами конституционного нормоконтроля. Отвечая на этот вопрос, как представляется, не надо забывать, что, хотя по жалобам граждан и их объединений Конституционный Суд осуществляет конкретный нормоконтроль, конкретное дело заявителя является все-таки лишь формальной предпосылкой рассмотрения конституционно-правовой проблемы. И цель деятельности Конституционного Суда — не столько защита конкретного заявителя (хотя он тоже, как «награду за смелость», за постановку этой проблемы может рассчитывать при вынесении постановления в его пользу на пересмотр дела, если для этого нет других препятствий), сколько устранение из правовой системы неконституционной нормы или неконституционного понимания нормы, то есть защита прав граждан в целом. Если Конституционный Суд не принимает дело к рассмотрению, значит, он усматривает проблему именно в ситуативном правоприменении, а не в норме или ее устойчивом понимании.

Тем не менее это не значит, что, вынося «квазипозитивное» определение, Конституционный Суд не улучшает правовую среду, не способствует устранению нарушения прав, в том числе заявителя. Ведь то обстоятельство, что Конституционный Суд не стал рассматривать обращение, не исключает право Конституционного Суда РФ, если неопределенность в вопросе о конституционности оспариваемого положения будет выявлена последующей правоприменительной практикой, в том числе по делу заявителя, вернуться в установленном порядке при наличии надлежащего обращения к вопросу о неопределенности в вопросе о конституционности данного положения, а соответственно, о проверке его конституционности. Это обстоятельство, а также обязанность всех органов и лиц соблюдать Конституцию РФ (часть 3 статьи 15), обязательность решения Конституционного Суда РФ (статья 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации») являются основанием, даже без указания на пересмотр дела заявителя в определении, для учета правоприменителями буквального смысла оспариваемого положения.

Возможно, имеет смысл исходить из того, что заявитель, жалоба которого по указанным выше основаниям не была принята к рассмотрению (то есть по ней вынесено «квазипозитивное» определение), будет, вне зависимости от того, обратится ли он сам с новой жалобой, рассматриваться как надлежащий заявитель, если этот вопрос станет предметом рассмотрения Конституционного Суда. Это являлось бы дополнительной гарантией его права на судебную защиту и отвечало бы требованиям справедливости. Данный вопрос мог бы быть решен как законодательными изменениями, так и практикой Конституционного Суда. В какой-то степени такая динамика практики уже проявилась в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 марта 2011 года № 3-П. Ранее гражданку А. Г. Трубину было отказано в принятии к рассмотрению жалобы на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 138 УК РФ (Определение от 28 мая 2009 года № 634-О-О): тогда Конституционный Суд пришел к выводу, что сама по себе она не может, вопреки утверждению заявителя, оцениваться как неопределенная. «В связи с новыми обращениями граждан с жалобами на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 138 УК Российской Федерации, учитывая в том числе сложившуюся практику ее применения», счел возможным «вернуться к вопросу о конституционности данной нормы и принять эти жалобы, в том числе жалобу А. Г. Трубина, к рассмотрению».

«Определения с позитивным содержанием» основывались на выявлении конституционно-правового смысла нормы (при констатации ее конституционности). Поэтому, возможно, именно отказ от использования «определений с позитивным содержанием» привел к тому, что в составе постановлений Конституционного Суда уменьшилось количество тех, в которых выявляется конституционный смысл, в пользу признающих оспариваемое положение неконституционным. В 2011 году тех, которыми оспариваемые положения частично или полностью признаются неконституционными, было 16 из 30 (больше половины), тогда как в 2010 году — 8 из 22. Среди остальных преобладали постановления с выявлением конституционно-правового смысла.

Принципиальной разницы между признанием нормы неконституционной и выявлением ее конституционно-правового смысла, на первый взгляд, нет (при том что последнее является проявлением со стороны Конституционного Суда конституционной сдержанности). Ведь, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд, юридической силой решения Конституционного Суда РФ, в котором выявляется конституционно-правовой смысл нормы и тем самым устраняется неопределенность в ее интерпретации с точки зрения соответствия Конституции РФ, обуславливается невозможность применения данной нормы (а значит, прекращение действия) в любом другом истолковании, расходящемся с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом РФ; иное — в нарушение статьи 125 (части 4 и 6) Конституции РФ и части 3 статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» — означало бы возможность применения нормы в прежнем ее понимании, не соответствующем Конституции РФ и, следовательно, влекущем нарушение конституционных прав граждан, в том числе заявителя; в силу этого решение Конституционного Суда РФ, которым выявляется конституционно-правовой смысл нормы и исключается любое иное ее истолкование и применение как не соответствующее Конституции РФ и, следовательно, нарушающее конституционные права граждан, имеет юридические последствия, предусмотренные пунктами 2 и 3 части 1 статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», гарантирующей пересмотр дела заявителя компетентным органом в обычном порядке (постановления Конституционного Суда РФ от 21 января 2010 года № 1-П и от 26 февраля 2010 года № 4-П, Определение Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р).

Тем не менее нельзя оставлять за скобками иной аспект проблемы — последствия принятия решения о признании нормы конституционной в определенном смысле или неконституционной (например, «в той части, в которой»; «в той мере, в какой»). Более гуманистически направленным, как ни странно, в конкретно-исторических условиях российской правовой и судебной систем является

признание нормы именно неконституционной, так как это увеличивает шансы восстановления прав человека и гражданина, в том числе, если речь идет о жалобе гражданина — конкретного заявителя (определенная проблема может возникать в случае признания неконституционной нормы, регулирующей частноправовые отношения, где на другой стороне иные — равнозначные — частные интересы, но этот вопрос как раз решается путем установления Конституционным Судом баланса конституционных ценностей и отражения его при вынесении решения). Вспомним, по крайней мере, следующие нормы Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; признанные не соответствующими Конституции РФ не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению; решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях (ст. 79); в случае если решением Конституционного Суда РФ нормативный акт признан не соответствующим Конституции РФ полностью или частично либо из решения Конституционного Суда РФ вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, органы государственной власти обязаны совершить ряд действий (ст. 80); в случае если Конституционный Суд РФ признал закон, примененный в конкретном деле, не соответствующим Конституции РФ, данное дело во всяком случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке (ст. 100). Да и на бытовом, в том числе «бытовом профессиональном», уровне признание неконституционным воспринимается как более результативная реализация Конституционным Судом своих полномочий.

Поэтому тенденцию уменьшения количества тех определений, в которых выявляется конституционный смысл, в пользу признающих оспариваемое положение неконституционным можно приветствовать. Это не означает, что автор статьи призывает в принципе отказаться от признания нормы конституционной с выявлением конституционно-право-

вого смысла: в определенном балансе конституционных ценностей это может быть целесообразным.

В заключение — любопытный факт. В 2011 году был, можно сказать, «побит рекорд»: Конституционным Судом принято 30 постановлений (до этого наиболее «урожайным» был 1998 год — 28 постановлений). Из них 7 — в соответствии со статьей 47.1 Закона о Конституционном Суде. А ведь каждое новое постановление — это надежно восстановленный (а если норма признана конституционной — подтвержденный) баланс конституционных ценностей в определенной сфере. Уже сам по себе факт увеличения количества принятых Конституционным Судом постановлений (в 2010 году было принято 22) — свидетельство по крайней мере небесполезности внесенных в Закон о Конституционном Суде изменений. А поскольку на этом фоне нет данных о каких-то вызванных правовыми новеллами сбоях в работе этого высшего судебного органа, можно констатировать, что хотя бы на сегодняшний день имеются основания для оценки внесенных изменений со знаком «плюс».

Владимир Александрович Сивицкий — профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского кампуса (филиала) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук.

ccr-ilpp@mail.ru

-
- ¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 45. Ст. 5742.
 - ² Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 1.
 - ³ О содержании дискуссии см. подробнее: *Митюков М. А., Станских С. Н.* Проблема письменного разбирательства в конституционном судопроизводстве России в контексте зарубежного опыта // Вестник Томского университета. 2006. № 292. С. 17–18, 20.
 - ⁴ *Арановский К. В.* О письменном производстве в конституционной юстиции России // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 2. С. 23.