

## Реформа Конституционного Суда

4 июня 2014 года Президент РФ подписал Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (№ 9-ФКЗ). Проект данного закона (№ 519829-6) был внесен в Государственную Думу депутатом Пинским В.В. («Единая Россия») 13 мая 2014 года. 23 мая Государственная Дума приняла его в третьем чтении, 28 мая он был одобрен Советом Федерации.

Основные положения данного закона можно сгруппировать по трем направлениям: нормы, касающиеся независимости судей; нормы, влияющие на доступ граждан к правосудию; нормы, касающиеся разрешения вопроса о применении законодательных норм, которые препятствуют исполнению решений, принятых межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, но не были ранее признаны неконституционными.

1. К новым нормам, затрагивающим независимость судей, относятся следующие:

1) исключение двухмесячного срока для назначения судьи на должность Председателя или заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации. Таким образом, Председатель Конституционного Суда РФ может оставаться на должности сколько угодно долго;

2) исключение срока для внесения Президентом РФ представления о назначении другого лица на вакантное место судьи, за исключением случая, когда в случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда РФ число судей окажется менее двух третей от общего числа судей и представление кандидатуры должно осуществляться в течение месяца;

3) уточнение порядка прекращения полномочий судьи Конституционного Суда Российской Федерации. Так, при выбытии судьи из состава Конституционного Суда РФ по собственному желанию либо при достижении судьей предельного возраста пребывания в должности судьи судья продолжает исполнять свои обязанности до принятия итогового решения по делу, слушание по которому проведено с его участием, независимо от назначения нового судьи.

Если в случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда РФ по недискредитирующим основаниям число судей окажется менее двух третей от общего числа судей, он продолжает исполнять обязанности судьи до назначения на должность нового судьи. С одной стороны, это гарантирует сохранение правомочного состава суда, независимость судей, их несменяемость, а также непрерывность процесса и стабильность состава суда. Но с другой стороны, поскольку сроки для внесения Президентом РФ кандидатур на должности судей Конституционного Суда исключаются, такая ситуация может привести к практически пожизненному пребыванию в должности судьи Конституционного Суда РФ.

В пояснительной записке дается следующее обоснование таких изменений с исключением срока для назначения новых судей: «Это, в частности, позволяет уделить больше внимания такому аспекту определения состава Конституционного Суда как сохранение в нем удачно сложившегося соотношения судей, относящихся к различным научным школам, различным типам правопонимания, имеющих различный – практический или теоретический – предшествующий профессиональный бэкграунд и так далее. Одновременное внесение нескольких кандидатур на накопившиеся вакансии в определенных обстоятельствах позволяет лучше решать эту задачу, чем заполнение вакансий по мере их открытия, когда сопряжение даже высочайших профессиональных и человеческих качеств конкретных кандидатов с обеспечением важнейшей роли Конституционного Суда Российской Федерации как хранителя баланса правового

развития и правовой стабильности затруднено». Однако при этом, несмотря на формальное сохранение рамок прежних полномочий, объективно в очередной раз расширяется усмотрение Президента РФ в вопросе назначения судей Конституционного Суда. Да, вероятно, Президент РФ сможет тщательнее подойти к оценке профессиональных качеств кандидатов на должности судей, но в то же время, учитывая тезис пояснительной записки о том, что появляется возможность одновременного внесения нескольких кандидатур, Президент РФ сможет формировать некие группы кандидатов (очередное «удачно сложившееся соотношение судей»), имеющих определенные взгляды и максимально отвечающих интересам Президента РФ. Такой подход не способствует самостоятельности и независимости судей.

2. Ко второй группе норм, влияющих на доступ граждан к правосудию, относятся следующие:

1) установление требования о предоставлении всех документов обращения в двух экземплярах независимо от вида заявителя. Ранее действовавшая норма предполагала представление всех материалов с копиями в количестве тридцати экземпляров, а для граждан – в количестве трех экземпляров (статья 38 ФКЗ). В пояснительной записке отмечается, что «в современных условиях отсутствует необходимость требовать от заявителей представления обращения и прилагаемых к нему документов в каком-либо количестве экземпляров». В некоторой степени это действительно может способствовать доступности судопроизводства, хотя и несущественно.

Аналогичный проект (506936-6), касающийся отмены требования представления большого количества экземпляров документов, был внесен в Государственную Думу 23 апреля 2014 года членами Совета Федерации А.И. Александровым и Е.Г. Тарло. Они обосновывают необходимость упрощения процедуры тем, что в Конституционном Суде ведется электронный документооборот, и требование к заявителям представлять документы в нескольких экземплярах является неправомерным ограничением их права на доступ к конституционному правосудию;

2) закрепление правомочности Конституционного Суда Российской Федерации при наличии в составе не трех четвертых, а двух третей от общего числа судей (в ряде положений предусматривается принятие решения квалифицированным большинством голосов от числа действующих судей, а не установленного числа судей).

В пояснительной записке к проекту закона это обосновывается тем, что «принятие Конституционным Судом Российской Федерации решений только в заседании Суда в целом, в котором в любом случае обеспечена широкая коллегиальность, в полной мере гарантирующая обоснованность в общественном сознании статуса решений Конституционного Суда Российской Федерации как окончательных, не подлежащих обжалованию, позволяет более гибко относиться к численности судей от их предусмотренного Конституцией Российской Федерации общего числа – 19, при наличии которой Суд правомочен осуществлять свою деятельность». Принятие решения квалифицированным большинством голосов от числа действующих судей, а не их нормативно закрепленного числа предусматривается в ряде положений, чтобы при этом «не была поставлена под сомнение возможность Конституционного Суда Российской Федерации принимать определенные решения». Фактически создается возможность для принятия решения Судом в неполном составе. Минимальная численность судей составит 13 человек, против 15 по прежней редакции закона. Тогда решение может быть принято, если на заседании присутствует 9 судей. Для принятия решения Конституционным Судом требуется, как правило, простое большинство участвовавших в голосовании судей (ст.72 ФКЗ): достаточно голосов 5 из 9 судей. Решение о толковании Конституции РФ принимается большинством не менее двух третей от общего числа судей, однако в эту норму также вносятся изменения, предусматривающие не менее двух третей от числа

действующих судей. То есть минимум 9 судей смогут принять решение о толковании Конституции РФ.

Председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству А.А. Клишас объяснил снижение кворума тем, что у Конституционного Суда возросла нагрузка. Не слишком понятно, как уменьшение количества судей помогает разгрузить Конституционный Суд и снизить нагрузку на судей: логично предположить, что это наоборот увеличивает нагрузку, что в свою очередь приведет к увеличению сроков рассмотрения дел и явно не способствует доступности правосудия для граждан;

3) дополнение оснований отказа в принятии к рассмотрению обращения таким основанием, как утрата оспариваемым актом юридической силы, за исключением случаев, когда он продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия. Эта норма заменяет собой часть вторую статьи 43 ФКЗ, которая гласила: «В случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан». Новая формулировка четче, но она, с одной стороны, сужает объекты оспаривания, а с другой, дополняет их. Вышеупомянутый аналогичный проект (506936-6) содержит аналогичную норму, и в пояснительной записке к нему приводится пример активного использования судами ссылок на советское законодательство в обоснование наличия или отсутствия права собственности или прочих прав. Изменение нормы позволяет учитывать достаточно распространенную ситуацию, когда отмененная норма продолжает применяться в правоотношениях, возникших в период ее действия. Однако предсказать реальную пользу от такой возможности пока затруднительно;

4) конкретизация сроков принятия обращения к рассмотрению: решение по вопросу о принятии обращения к рассмотрению принимается Конституционным Судом Российской Федерации в заседании не позднее трех месяцев с момента регистрации обращения. Предусмотренный сейчас как временной ориентир для определения срока принятия обращения к рассмотрению или отказа в принятии обращения к рассмотрению, «момент завершения предварительного изучения обращения судьей (судьями)», по мнению авторов проекта, не имеет внешнего процессуального выражения. На предварительное изучение обращения судьям отводилось не более двух месяцев, после этого также не более месяца отводилось на принятие решения о принятии обращения к рассмотрению: таким образом, срок в три месяца с момента регистрации обращения фактически сохраняется. С одной стороны, установление конкретного срока принятия обращения к рассмотрению является элементом надлежащей процессуальной процедуры, но с другой стороны, трехмесячный срок представляется весьма продолжительным периодом неопределенности для заявителя (особенно по сравнению с аналогичным пятидневным сроком в гражданском судопроизводстве);

5) установление срока подачи жалобы не позднее года после рассмотрения дела, в котором применена оспариваемая норма, в суде. Одновременно предлагается расширить полномочия Секретариата Конституционного Суда РФ в части возможности уведомления заявителя о том, что жалоба не может быть признана допустимой в связи с истечением названного срока на момент ее подачи.

До этого срок на подачу жалобы в Конституционный Суд в порядке конкретного нормоконтроля с момента последнего применения оспариваемого закона к заявителю в конкретном деле не был установлен, поэтому со дня вступления в силу соответствующего судебного решения до обращения заявителя в Конституционный Суд могло пройти достаточно много времени. Установление пресекающего срока на обращение в Конституционный Суд объясняется авторами проекта так: «По прошествии длительного времени правовой контекст, в котором существует обжалуемый акт, может существенно измениться, а потому реальное содержание оспариваемой нормы может оказаться иным,

чем в момент применения. Необходимо учитывать и конституционную ценность стабильности правоотношений, установленных или подтвержденных судебными решениями». Говорится также о том, что данная норма не лишает заявителей права на обращение в Конституционный Суд в разумные сроки и что такая практика корреспондирует с практикой зарубежных органов конституционного правосудия и Европейского Суда по правам человека. Теоретически установление пресекающего срока можно признать целесообразным, однако де-факто такой срок ограничивает возможности граждан защитить свои права. Кроме того, данный срок представляется не слишком продолжительным, по сравнению, например, со стандартным гражданско-правовым сроком исковой давности, составляющим три года;

б) снятие ограничения на применение организационной формы конституционного правосудия в виде рассмотрения дела без проведения слушаний.

В пояснительной записке к проекту отмечается, что «с 2011 года Конституционным Судом Российской Федерации успешно применяется такая организационная форма конституционного правосудия как рассмотрение дела без проведения слушаний. Она позволила увеличить количество рассматриваемых Конституционным Судом Российской Федерации с вынесением постановлений дел без ущерба (с учетом специфики предмета конституционного судебного процесса) для принципов осуществления правосудия. Поэтому период, когда внедрение указанной формы носило в определенном смысле экспериментальный характер, можно считать успешно пройденным. Изменения в части первую или вторую статьи 47.1 Федерального конституционного закона направлены на то, чтобы снять ограничения на применение этой процедуры к федеральным законам, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации в случае абстрактного нормоконтроля (часть 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации), исключить увязывание возможности применения этой процедуры с признанием ранее аналогичной нормы неконституционной, а также уменьшить значение подаваемого органом государственной власти, принявшим соответствующий нормативный правовой акт, ходатайства с возражением против применения указанной процедуры разрешения дела, которое в настоящее время фактически блокирует возможность ее применения. В то же время, исключается возможность повторной проверки той же нормы, которая была признана неконституционной, что соответствует государственной политике по обеспечению неукоснительного исполнения судебных решений (указание на возможность рассмотрения Конституционным Судом дела в этом случае исключается также из пункта 3 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона)».

Такая форма конституционного правосудия, как рассмотрение дела без проведения слушаний, критикуется учеными-конституционалистами за то, что она является исключением из принципов гласности и устности судопроизводства. Кроме того, Конституционный Суд РФ обладает значительной широтой усмотрения при решении вопроса о выборе такой процедуры. Вносимые в закон изменения только усиливают указанные недостатки.

3. Третья группа норм касается юридического закрепления верховенства Конституции РФ над решениями межгосударственного органа по защите прав и свобод человека (Европейского Суда по правам человека):

1) возможность рассмотрения обращения заявителя с целью подтверждения конституционности правовой нормы российского законодательства, противоречащей решению Европейского Суда по правам человека;

2) устранение препятствий для повторного рассмотрения вопроса о конституционности нормы в случае, если необходимость такого рассмотрения связана с решениями межгосударственного органа по защите прав и свобод человека (Европейского Суда по правам человека).

В пояснительной записке введение в данный закон этих положений объясняется следующим образом: «Изменения в часть первую статьи 85 и статью 101 ФКЗ направлены на учет правовых позиций, выраженных в Постановлении Конституционного Суда от 6 декабря 2013 года № 27-П по делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда, которые определили роль Конституционного Суда Российской Федерации в правовой ситуации, когда решение Европейского Суда по правам человека де-факто становится препятствием для применения норм российского законодательства. Специфика ситуации, требующая указанных изменений, состоит в том, что заявитель в данном случае не обязательно указывает на неконституционность нормы: не исключено, что в ряде случаев он, напротив, будет исходить из необходимости подтверждения ее конституционности. Также с учетом указанных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации изменения вносятся в часть первую статьи 43 Федерального конституционного закона в части устранения препятствий для повторного рассмотрения вопроса о конституционности нормы Конституционным Судом Российской Федерации в случае, если необходимость такого рассмотрения связана с решениями Европейского Суда по правам человека». Что означает эта пространная формулировка?

В СМИ высказываются мнения о том, что создается возможность для непризнания решений международных судов в России и закрепляется верховенство решений Конституционного Суда РФ над решениями Европейского суда по правам человека. Теоретически, да, такая возможность создается. Однако следует учитывать, что закон говорит только о случаях повторного обращения в Конституционный Суд по одному предмету, когда первое решение Конституционного Суда вошло в противоречие с последующим решением межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. При этом в процессе повторного рассмотрения дела судом общей юрисдикции по новым обстоятельствам (ст.392 ГПК РФ) суд должен прийти к выводу о наличии неопределенности в конституционности подлежащей применению нормы, только тогда суд обратится в Конституционный Суд с соответствующим запросом. Однако из закона неясно, существует ли у суда общей юрисдикции обязанность обращаться в Конституционный Суд каждый раз при рассмотрении дела в связи с решением ЕСПЧ, в котором уже было решение Конституционного Суда, либо суд может и не усомниться в конституционности подлежащих применению норм, которые Конституционный Суд уже признал, например, не нарушающими права и свободы человека. В какой-то степени прояснить эти вопросы может Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2013 года № 27-П, которое стало причиной возникновения новых норм закона.

В резолютивной части Постановления сказано следующее: «В случае, если суд общей юрисдикции придет к выводу о невозможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека без признания не соответствующими Конституции Российской Федерации законоположений, относительно которых ранее Конституционный Суд Российской Федерации констатировал отсутствие нарушения ими конституционных прав заявителя в конкретном деле, он правомочен приостановить производство и обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этих законоположений». Как мы видим, в формулировке использована правовая конструкция «суд общей юрисдикции ... правомочен... обратиться в Конституционный Суд». Правомочен означает имеет право, но не обязан. Однако в мотивировочной части Постановления от 6 декабря 2013 года № 27-П имеется следующий абзац: «Вынесение в таких случаях судом общей юрисдикции решения по результатам рассмотрения заявления о пересмотре вступившего в законную силу судебного постановления в порядке пункта 4 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации без предварительного обращения в Конституционный Суд Российской Федерации означало бы, что в практике судов общей юрисдикции допускается

возможность различной оценки конституционности одних и тех же законоположений и тем самым - в нарушение требований Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 3, 4, 15 и 76, - ставится под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации, обладающей в правовой системе Российской Федерации высшей юридической силой по отношению к любым правовым актам, действующим на территории Российской Федерации». Таким образом, согласно Постановлению Конституционного Суда, во всех аналогичных случаях при противоречии решения ЕСПЧ позициям Конституционного Суда РФ суд общей юрисдикции обязан обратиться в Конституционный Суд РФ. Кроме того, Постановление однозначно указывает на то, что подлежащее исполнению решение ЕСПЧ должно соответствовать Конституции РФ (и правовым позициям Конституционного Суда). Четкого отражения в законе два этих тезиса не нашли, хотя их важность трудно переоценить. По мнению инициаторов проекта, в модель статьи 15 Конституции РФ укладывается приоритет Конституции РФ над международными договорами и международным правом.

В Постановлении от 6 декабря 2013 года № 27-П есть еще один интересный момент: «если в ходе конституционного судопроизводства рассматриваемые законоположения будут признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации – имея в виду, что для суда общей юрисдикции в любом случае исключается отказ от пересмотра вступившего в законную силу судебного постановления как процессуальной стадии, обусловленной, в частности, вынесением постановления Европейского Суда по правам человека, - *в рамках своей компетенции определяет возможные конституционные способы реализации постановления Европейского Суда по правам человека*». Интерес представляет собственно последняя часть предложения о том, что Конституционный Суд сам определяет, как в рамках Конституции РФ исполнить постановление ЕСПЧ.

Обойдя ряд важных нюансов правовой позиции Конституционного Суда, изложенной в Постановлении от 6 декабря 2013 года № 27-П, для исполнения решений ЕСПЧ закон сделал исключение из общего принципа недопустимости повторного рассмотрения обращения в Конституционном Суде относительно одного и того же положения законодательства. В этой части правовые последствия закона неразрывны с позицией Конституционного Суда, изложенной в рассмотренном Постановлении, таким образом, действительно, созданы предпосылки для преодоления решения ЕСПЧ в рамках национального права. С одной стороны, это ущемляет права граждан в борьбе против произвола государства; но с другой стороны, снижает возможность политического воздействия решений ЕСПЧ. Единственным «смягчающим обстоятельством» можно считать то, что эта норма, вероятнее всего, будет применяться нечасто.

Помимо рассмотренных трех групп норм закона, есть еще одна норма, стоящая особняком. Так, Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» дополняется полномочием Конституционного Суда РФ проверять на соответствие Конституции Российской Федерации вопрос, выносимый на референдум Российской Федерации. Это полномочие уже было раскритиковано в прессе (URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2480879>), в частности, за то, что оно делает практически невозможным проведение референдумов. Однако данное полномочие не является новым, так как процедура проверки соответствия Конституции РФ вопроса референдума предусмотрена ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (статья 15): такая проверка проводится, если Центральная избирательная комиссия утверждает заключение о несоответствии вопроса референдума Конституции РФ. Таким образом, это полномочие не предполагает автоматической проверки на соответствие Конституции РФ всех вопросов, выносимых на референдум.

Рядом особенностей отмечен и процесс принятия рассматриваемого закона. Проект ФКЗ был внесен одним депутатом, позже в число инициаторов вошло еще три депутата, хотя Конституционный Суд РФ сам обладает правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения. Кто реально стоял за этой законодательной инициативой, такой информации нет, но при этом очевидно, что четыре депутата выразили чьи-то интересы. Обращает на себя внимание тот факт, что Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 года № 9-ФКЗ, принимающийся по усложненной процедуре квалифицированным большинством, прошел весь путь от внесения в Государственную Думу до подписания Президентом РФ менее чем за месяц. Это вызвало нарекания со стороны самих депутатов: им не объяснили смысл реформы, они не успели представить поправки к законопроекту (поправки оппозиции были отклонены) и вообще как следует изучить законопроект. А законопроект был действительно сложный и неоднозначный. Вслед за реформой Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, потребовавшей изменения Конституции РФ, без лишнего шума был реформирован Конституционный Суд. К закону есть и другая немаловажная претензия: он вступает в силу со дня официального опубликования. Статья 6 Федерального закона от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» устанавливает общее правило для вступления в силу законов: десять дней после официального опубликования. С чем связано такое поспешное вступление в силу ФКЗ, непонятно.

Возможно, в результате принятия закона работа Конституционного Суда станет быстрее и эффективнее, как этого ожидают разработчики закона, главное, чтоб это не повредило качеству решений Суда. Конституционный Суд РФ уже давно не выносит решений, «неудобных» для государства, вряд ли его престиж вырастет с принятием рассмотренного закона.

Гаганов А.А.