

12.00.00 ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

12.00.00 LAW SCIENCES

12.00.02 КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

12.00.02 CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

УДК 342.565.2

ББК 67.400.12

Kurguzikov Maxim Sergeevich,
post-graduate student of the department
of the constitutional law
of Ural State Law University
Ekaterinburg,
e-mail: Kurguzikov@list.ru

Кургузиков Максим Сергеевич,
аспирант кафедры конституционного права
Уральского государственного
юридического университета,
г. Екатеринбург,
e-mail: Kurguzikov@list.ru

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

ON IMPROVEMENT OF CONSTITUTIONAL JUDICIAL CONTROL IN RUSSIA

В данной статье проанализированы изменения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», такие как уменьшение численности судей Конституционного Суда РФ, изменение кворума, порядок назначения судей и порядок освобождения от должности, конкретизация оснований допустимости конституционных жалоб, соотношение юридической силы решений Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека. Автор сравнивает эффективность положений Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» до внесения изменений и того, что стало после, призваны ли изменения способствовать увеличению эффективности работы органа конституционного судебного контроля или нет.

This paper analyzes the changes in the Federal Constitutional Law «On the Constitutional Court of the Russian Federation», such as decrease in the number of judges of the Constitutional Court of the Russian Federation, change of the quorum, procedure for appointment of the judges and the procedure for dismissal, specification of the grounds of admissibility of constitutional complaints, ratio of the legal power of decisions of the RF Constitutional Court and the European Court of Human Rights. The author compares effectiveness of provisions of the Federal Constitutional Law «On the Constitutional Court of the Russian Federation» prior to incorporation of changes, and after their incorporation; whether the changes contribute to increasing efficiency of the constitutional judicial review authority or not.

Ключевые слова: реформа, оптимизация работы, эффективность, Конституция РФ, Конституционный Суд, нормативный акт, юридическая сила, Европейский суд, изменения, численность судей, осуществление функций, обновление судейского состава.

Keywords: reform, optimization of activity, efficiency, the RF Constitution, the Constitutional Court, regulatory enactment, legal force, European Court, changes, number of judges, fulfillment of functions, renewal of the judiciary.

После реформы Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, потребовавшей внесения изменений в Конституцию РФ, определенные изменения коснулись и Конституционного Суда. В настоящее время возникла необходимость уточнения сроков проверки нормативных актов, конкретизации оснований допустимости жалоб, определения соотношения по юридической силе Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека и др. В связи с этим в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены изменения, представляющие интерес с позиции их эффективности.

Во-первых, изменения коснулись требований к кворуму Конституционного Суда. В частности, законодатель изменил требования к кворуму, при котором Суд может функционировать и принимать решения. Если ранее Конституционный Суд РФ был вправе осуществлять свою деятельность при наличии в его составе трех четвертей от общего числа судей [1, ст. 4], то на сегодняшний день Суд вправе функционировать, если в его составе две третьих от общего числа судей (при условии, что состав сформирован на две третьих от общего числа судей). Таким образом, орган конституционной юстиции может осуществлять свои функции, если он укомплектован 13 судьями.

Более того, на сегодняшний день установлено новое правило и для обновления судейского состава Конституционного Суда. Если в Конституционный Суд РФ назначено 13 судей, то остальные 6 судей могут быть назначены в течение неопределенного промежутка времени либо вообще могут быть не назначены. Логично, что вслед за этим изменением число судей, правомочных принимать решения, изменяется.

На сегодня Конституционный Суд правомочен принимать решения в количестве 9 судей (ст. 18). Снижение показателя кворума делает возможным устранение от участия в конституционном судопроизводстве судей, которые склонны высказывать особое мнение (разумеется, особое мнение не влияет на окончательное решение Конституционного Суда, но оно оказывает неоднородность позиций суда и то, каким бы могло быть решение). Кроме того, такое изменение в обход ст. 125 Конституции РФ уменьшает численность судей Конституционного Суда с 19 до 13.

Во-вторых, для создания дополнительных гарантий сохранения правомочности судейского состава в законе предусмотрено, что если судья Конституционного Суда РФ выбывает из состава по собственному желанию или по достижении пенсионного возраст (ст. 18), а численность судей при этом становится менее 13, то такой судья продолжает исполнять свои обязанности до назначения на должность нового судьи (ст. 12). Однако срок для внесения Президентом РФ кандидатур на должности судьи Конституционного Суда исключен.

Вместе с этим изменились условия назначения председателя и заместителей председателя Конституционного Суда РФ. В частности, в законе сейчас нет двухмесячного срока для внесения кандидатур председателя или заместителя председателя Суда при открытии вакансий (ст. 23). Таким образом, появилось «дополнительное время» для того, чтобы предложить достойную кандидатуру на руководящую должность в Конституционном Суде. Несомненно, данный процесс не терпит спешки, поскольку от председателя во многом зависит то, как будет организована работа в органе конституционной юстиции. Однако в назначении на должность не должно быть растянутых временных рамок. Кроме того, нововведение позволяет председателю или заместителю находиться на своем посту неограниченное время после истечения полномочий. Возникает «интересная» ситуация: Президент РФ приступает к исполнению своих полномочий после принесения присяги и прекращает их, когда истекает срок его пребывания в должности и когда вновь избранный Президент РФ приносит присягу [2, ст. 92], а на назначаемых по его представлению должностных лиц такой порядок не распространяется.

С одной стороны, такой подход гарантирует сохранение правомочного состава суда, независимость и несменяемость судей, а также непрерывность деятельности органа конституционной юстиции и стабильность состава суда. Но с другой стороны, в этом видится противоречивость и незавершенность изменений, представляется, что они умаляют независимость судей и должностных лиц Конституционного Суда от Президента РФ. Возможно, законодатель следовало бы не отказываться от двухмесячного срока.

В-третьих, часть изменений коснулась требований к обращению, оснований для отказа в принятии к рассмотрению обращения в суд, процессуальных сроков, оснований допустимости и др. Положительным изменением в работе Конституционного Суда является конкретизация срока для принятия обращения к рассмотрению. Ранее председатель Конституционного Суда РФ поручал одному или нескольким судьям предварительное изучение обращения, которое должно было быть завершено не позднее двух месяцев с момента регистрации обращения [3, ст. 41]. Решение по вопросу о принятии обращения к рассмотрению принималось на заседании Конституционного Суда не позднее месяца с момента завершения предварительного изучения

обращения судьей (ст. 42). Законодатель внес изменения в ст. 41 и 42 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», исключив срок для предварительного изучения обращения в Конституционном Суде и одновременно установив срок для решения вопроса о принятии обращения к рассмотрению не позднее трех месяцев с момента регистрации обращения. Теперь предварительное изучение обращения в Конституционном Суде не ограничено двухмесячным сроком, таким образом, суд самостоятельно регулирует срок для предварительного изучения в зависимости от загруженности судей.

Еще одно важное изменение касается основания для отказа в принятии к рассмотрению обращения, в соответствии с которым Конституционный Суд отказывает в рассмотрении заявления о проверке соответствия Конституции РФ нормативного правового акта, утратившего юридическую силу, за исключением случаев, когда акт продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия. Такое изменение позволяет учитывать распространенную ситуацию, когда отмененная норма продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период ее действия.

Оптимизирована работа в отношении рассмотрения жалоб граждан и запросов судов общей юрисдикции без проведения Конституционным Судом судебного слушания. Ранее суд был вправе рассматривать и разрешать дела о соответствии Конституции РФ нормативного правового акта по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан или проверять по запросу суда конституционность закона, подлежащего применению в конкретном деле, без проведения слушания, если приходил к выводу о том, что оспариваемые заявителем положения нормативного акта аналогичны нормам, ранее признанным не соответствующими Конституции РФ постановлением Конституционного Суда РФ, сохраняющим силу, либо оспариваемая заявителем норма, ранее признанная неконституционной постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющим силу, применена судом в конкретном деле, а подтверждение Конституционным Судом Российской Федерации неконституционности нормы необходимо для устранения фактов нарушений конституционных прав и свобод граждан в правоприменительной практике.

Дело не подлежало разрешению без проведения слушания, если:

1) поступало ходатайство с возражением против применения такой процедуры Президентом РФ, органом государственной власти РФ или органом государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, когда предполагалось разбирательство дела о соответствии принятого ответствующим органом нормативного правового акта Конституции Российской Федерации;

2) ходатайство подавал заявитель в случае, если проведение слушаний необходимо для обеспечения его прав.

Подобная практика претерпела изменения: теперь ходатайство с возражением о проведении слушания не является препятствием и ограничением для рассмотрения дела без проведения слушания.

С одной стороны, такое изменение ограничивает право заявителя или государственного органа на гласность и устность судопроизводства. С другой стороны, нововведение способствует оптимизации работы Конституционного Суда, позволяет не проводить слушание, если есть сформулированная позиция Конституционного Суда в отношении во-

проса о соответствии спорного акта Конституции РФ. Таким образом, судьи могут сконцентрировать свое внимание на ситуациях, в отношении которых еще не сформулирована позиция Конституционного Суда. Представляется, что это скажется положительным образом на эффективности работы.

При таком большом количестве изменений хотелось бы отметить те из них, которые вызывают вопросы, в частности об их эффективности. Ранее граждане при подаче жалобы в Конституционный Суд РФ должны были предоставлять документы в трех экземплярах, остальные субъекты — в количестве тридцати экземпляров (ст. 38). На сегодняшний день все заявители обязаны предоставлять документы с одной копией [1, ст. 38]. Так, по мнению законодателя, повышается доступность конституционного судопроизводства для граждан и других лиц, однако для граждан и до внесения изменений не было проблемой предоставить документы в суд, поскольку необходимо было их предоставить в трех экземплярах, а органы государственной власти и юридические лица всегда имели возможность предоставить тридцать экземпляров с учетом их обеспечения.

Вместе с этим сомнения вызывает изменение основания допустимости жалобы: установлен пресекательный срок для подачи жалобы на закон, примененный в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, теперь жалоба в Конституционный Суд должна быть подана не позднее года после рассмотрения дела (ст. 97), в котором применена оспариваемая норма. До внесения изменений срок на подачу жалобы в Конституционный Суд не был установлен, поэтому со дня вступления в силу соответствующего судебного решения до обращения заявителя в Конституционный Суд могло пройти неограниченное количество времени. Представляется, что нововведение ограничивает право граждан на обращение в Конституционный Суд, поскольку один год как срок для подачи жалобы — это небольшой промежуток времени для того, чтобы обнаружить нарушение права, составить жалобу. Непонятной становится логика законодателя, если обратиться к гражданскому законодательству, где по общему правилу срок исковой давности составляет три года [4, ст. 196].

В-четвертых, очень важными представляются изменения, касающиеся взаимоотношений Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда РФ. Теперь запрос в Конституционный Суд о проверке конституционности нормативного акта или договора между органами государственной власти в целом или в части являются допустимыми, если: заявитель считает, что нормативный акт не соответствует конституции, а Европейский суд по правам человека при этом принял решение, в котором указано на нарушение прав и свобод человека при применении соответствующего нормативного акта или договора и о необходимости внести в них изменения, устраняющие отмеченные нарушения [1, ст. 85]. Таким образом, расширяется перечень оснований для обращения в Конституционный Суд с запросом/жалобой о проверке конституционности нормативного акта. Иными словами, круг потенциально доступных к проверке актов расширяется, а это расширяет возможности для конституционного надзора в РФ, что положительным образом должно повлиять на эффективность работы.

Другим изменением разрешен вопрос на законодательном уровне о соотношении наднациональных и национальных юридических институтов. Ключевую роль в этом сыграло дело Константин Маркин против России, в котором

«Европейский суд в жесткой правовой форме подверг сомнению решение Конституционного Суда РФ» [5]. Первоначально Константин Маркин обратился с жалобой о дискриминации в Конституционный Суд РФ, который пояснил, что российское правовое регулирование, предоставляющее военнослужащим-женщинам возможность отпуска по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста и не признающее такое право за военнослужащими-мужчинами, не нарушает положения Конституции о равенстве прав и свобод независимо от пола, признаки дискриминации отсутствуют [6]. 7 октября 2010 года Страсбургский Суд по делу Константин Маркин против России, признал, что в отношении Константина Маркина имело место нарушение ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, взятой в совокупности со ст. 8 Конвенции, то есть дискриминация [7]. По мнению председателя Конституционного Суда В.Д. Зорькина, решения Европейского суда по правам человека, направленные на защиту прав и свобод российских граждан, всегда будут соблюдаться Россией. Но Россия не будет исполнять те решения, которые вызывают сомнения с точки зрения Европейской конвенции о правах человека и которые посягают на национальный суверенитет и основополагающие конституционные принципы [5]. По мнению ученого, этому призвана помочь выработанная Федеральным конституционным судом Германии в октябре 2004 года позиция, сформулированная при рассмотрении конституционной жалобы заявителя Гергюлю в отношении мотивировки, юридической силы и исполнения в Германии постановлений Европейского суда по правам человека. Согласно правовой позиции Федерального конституционного суда Германии, «основной закон имеет целью интеграцию Германии в правовое сообщество мирных свободных государств, но он не предусматривает отказа от суверенитета, закрепленного прежде всего в германской Конституции. Следовательно, не противоречит цели приверженности международному праву, если законодатель, в порядке исключения, не соблюдает право международных договоров при условии, что это является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих конституционных принципов» [Там же].

Именно в соответствии с этой позицией появилась возможность не оглядываться на положения международных договоров при условии, что только таким образом возможно избежать нарушений основополагающих конституционных принципов Российской Федерации. Обоснованность этого обусловлена конструктивными предложениями таких видных ученых, как В.Д. Зорькин и С.П. Маврин [8], а также передовым опытом Конституционного суда Германии. Таким образом, если ранее сопоставление ч. 1 и 4 ст. 15 Конституции РФ вызывало вопросы о приоритете общепризнанных норм и принципов международного права, то теперь эти вопросы сняты в пользу верховенства Конституции РФ и решения Европейского суда по правам человека должны соответствовать Конституции или правовым позициям Конституционного Суда РФ, чем укрепляется авторитет российской правовой системы.

Также необходимо отметить, что ранее Конституционный Суд РФ с учетом сложившейся судебной практики Конституционного Суда [9] и положениями Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» был наделен полномочием проверять на соответствие Конституции Российской Федерации вопрос, выносимый на референдум Российской Федерации. На сегодняшний

день данное полномочие закреплено за Судом на законодательном уровне [1, ст. 3]. В этом работа Конституционного Суда РФ коренным образом не изменилась, а закон лишь приведен в соответствие со сложившейся практикой работы суда.

Итак, в результате внесения изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» нерешенными остались некоторые

вопросы относительно пресекательного срока для подачи жалобы в Конституционный Суд и изменения требований к обращению. Однако изменения правового регулирования работы органа конституционной юстиции обоснованны, закономерны и обусловлены сложившейся непростой внешне-неполитической ситуацией, в которой находится Россия, и действительно оценить их ценность получится только со временем.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 года № 1-ФКЗ (с изм. от 4 июня 2014 года) // Российская газета. № 138—139 от 23.07.1994 года. Ст. 4.
2. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 года № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 года № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 года № 2-ФКЗ) // Российская газета. № 237 от 25.12.1993 года. Ч. 1. Ст. 92.
3. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 года № 1-ФКЗ (с изм. от 5 апреля 2013 года) // Российская газета. № 138—139 от 23.07.1994 года. Ст. 41.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 года № 51-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 июля 2014 года) // Российская газета. № 238—239 от 08.12.1994 года. Ст. 196.
5. Зорькин В. Д. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 2 № 5325. С. 28—34.
6. Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей: Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2009 года № 187-О-О // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс].
7. Постановление Европейского суда по правам человека от 07.10.2010 года по делу «Konstantin Markin (Konstantin Markin) против России» (Жалоба № 30078/06) // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс].
8. Маврин С. П. Российская правовая система и решения Европейского Суда по правам человека: соотношение и параметры сопряжения // Академический юридический журнал. 2011. № 3. С. 4—14.
9. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 года № 3-П // Российская газета. № 66 от 30.03.2007 года.

REFERENCES

1. On the Constitutional Court of the Russian Federation: Federal Constitutional Law dated 21.07.1994 № 1-FKZ (as amended on June 04, 2014) // Russian newspaper. № 138—139, 23.07.1994. Article 4.
2. The Constitution of the Russian Federation (taking into account the amendments made by RF laws regarding amendments to the RF Constitution dated 30.12.2008 № 6-FKZ, dated 30.12.2008 № 7-FKZ, dated 05.02.2014 № 2-FKZ) // Russian newspaper. № 237, 25.12.1993. P. 1. Article 92.
3. On the Constitutional Court of the Russian Federation: Federal Constitutional Law dated 21.07.1994 № 1-FKZ (as amended on April 5, 2013) // Russian newspaper. № 138—139, 23.07.1994. Article 41.
4. Civil Code of the Russian Federation (Part One) dated 30.11.1994 № 51-FZ (revised and amended in put into effect on July 01, 2014) // Russian newspaper. № 238—239, 08.12.1994. Article 196.
5. Zor'kin V. D. Limit of compliance // Russian newspaper. 2010. № 5325. P. 28—31.
6. On refusal to accept for review the complaints of Markin Konstantin Alexandrovitch regarding violation of his constitutional rights by the provisions of articles 13 and 15 of the Federal law «On the state benefits to the citizens having children», articles 10 and 11 of the Federal law «On the status of the servicemen», article 32 of the Regulations of the military service, and items 35 and 44 of the Regulation on assignment and payment of the state benefits to the citizens having children: Decision of the RF Constitutional Court dated 15.01.2009 № 187-O-O // RLS Consultant Plus [Electronic resource].
7. Decision of the European Court of Human Rights dated 07.10.2010 in the case of «Konstantin Markin (Konstantin Markin) vs. Russia» (application № 30078/06) // BLS Consultant Plus [Electronic resource].
8. Mavrin S. P. The Russian legal system and the decisions of the European Court of Human Rights: ratio and parameters of the interface // Academic Law Journal. 2011. № 3. P. 4—14.
9. On verification of the constitutionality of the number of provisions of Articles 6 and 15 of the Federal Constitutional Law «On the Referendum of the Russian Federation» in connection with the complaint of citizens V. I. Lakeeva, V. G. Solovyov and V. D. Ulas: Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 21.03.2007 № 3-P // Russian newspaper. № 66 dated 30.03.2007.