

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ОТНОШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И ДРУГИХ НАЦИОНАЛЬНЫХ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ
С ЕВРОПЕЙСКИМИ СУДЕБНЫМИ ИНСТАНЦИЯМИ,
А ТАКЖЕ ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ**

**Национальный доклад
на XII конференции Европейских
Конституционных Судов**

Брюссель,
май 2002 года

1. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ, ДРУГИЕ СУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ И КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

А. Организация судебной системы государства

1. Судебная система Российской Федерации

1. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации.

К **федеральным судам** относятся:

- 1) Конституционный Суд Российской Федерации;
- 2) Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции. В пределах установленной федеральным законом юрисдикции каждый из этих судов рассматривает уголовные, административные и гражданские дела;

- 3) Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов (с юрисдикцией, распространяющейся на территорию нескольких субъектов РФ), арбитражные суды с юрисдикцией, распространяющейся на территорию одного субъекта Российской Федерации. Рассматривают дела по экономическим спорам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений.

К судам **субъектов Российской Федерации** относятся:

- 1) конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Их формирование не является обязательным. По состоянию на июнь 2001 г. их учреждение предусмотрено в 44 субъектах РФ, однако пока они реально образованы и действуют в 12 из них. Согласно Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» эти суды осуществляют проверку соответствия законов субъекта и других нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органов местного самоуправления конституции (устава) субъекта Российской Федерации, и толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации;
- 2) мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции и рассматривающие в качестве суда первой инстанции гражданские, административные и уголовные дела.

2. Конституционный Суд Российской Федерации

2. Конституционный Суд РФ образован 30 октября 1991 года. Он является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Основы статуса, компетенция, виды процедур и юридическая сила решений Конституционного Суда определяются

Конституцией РФ (ст. 125, а также п. «е» ст. 83, ч. 1 ст. 93, ч.3 ст. 100, п. «ж» ч.1 ст. 102). Подробно полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда устанавливаются Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Б. Компетенция Конституционного Суда РФ и других судебных органов в области конституционного контроля

1. Проверка конституционности законов и других нормативных актов

§ 1. Характер контроля

3. Согласно Конституции РФ (ч.2 ст. 125), Конституционный Суд РФ разрешает дело о соответствии Конституции РФ:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

4. Названная компетенция Конституционного Суда РФ является исключительной. Суды общей юрисдикции не вправе применять неконституционные нормы, но проверяют законы и другие нормативные акты

субъекта Российской Федерации только на предмет соответствия другим актам более высокого уровня, а не Конституции (см. также В.11).

5. Контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ, является последующим. Исключение составляют международные договоры Российской Федерации: их проверка может быть осуществлена только пока они не вступили в силу.

6. Конституционный Суд осуществляет и абстрактный (п. «а», «б», «в», «г» ч.2 ст.125 Конституции РФ), и конкретный нормоконтроль: по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяется конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (ч.4 ст.125 Конституции), а также рассматриваются споры о компетенции между органами государственной власти (ч.3 ст.125).

§ 2. Обращение в Конституционный Суд Российской Федерации

А. Виды обращений

7. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст.36) поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде является обращение в Конституционный Суд в форме:

- 1) запроса уполномоченных государственных органов (части 2, 4, 5, 7 ст.125 Конституции РФ):
 - а) о проверке конституционности законов и иных нормативных актов;
 - б) о толковании Конституции РФ;
 - в) о даче заключения относительно соблюдения установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;
 - г) относительно инициатив по проведению референдума;

- 2) ходатайства о разрешении спора о компетенции;
- 3) жалобы (индивидуальной или коллективной) на нарушение конституционных прав и свобод граждан.

В период с 1995 г. по 2000 г. Конституционный Суд рассмотрел 140 дел, в том числе в порядке абстрактного нормоконтроля – 50, конкретного нормоконтроля – 75 (в том числе по жалобам граждан и их объединений – 37 и по запросам судов – 38), по запросам о толковании Конституции РФ – 13 и по ходатайствам о разрешении споров о компетенции – 2.

Б. Прошение об аннулировании (о признании конституционности или о подтверждении неконституционности)

8. Субъекты, названные в ч.2 ст.125 Конституции РФ (Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации) вправе без каких-либо предварительных процедур обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом об аннулировании законов и иных нормативных актов как не соответствующих Конституции РФ или о подтверждении их конституционности. Граждане и суды также могут непосредственно обратиться в Конституционный Суд РФ, но только с прошением о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. При этом не требуется предварительного исчерпания по данному делу иных форм судебной защиты в судах общей юрисдикции или арбитражных судах.

9. Направление запросов и жалоб в Конституционный Суд РФ субъектами, названными в п.8 вопросника, какими-либо сроками не ограничено. Проверка конституционности нормативных актов органов государственной власти и

договоров между ними, принятых до вступления в силу Конституции РФ, производится Конституционным Судом РФ только по содержанию норм (ст.86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

10. Конституционный Суд РФ лишает неконституционные акты юридической силы, но не наделен правом приостанавливать их действие до вынесения соответствующего решения. Согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд в случаях, не терпящих отлагательства, может обратиться к соответствующим органам и должностным лицам с предложением о приостановлении до завершения рассмотрения дела Конституционным Судом РФ действия оспариваемого акта и процесса вступления в силу оспариваемого международного договора Российской Федерации (ст.42).

В. Преюдициальный вопрос – иск о неконституционности

Кто может обратиться в Конституционный Суд РФ

11. Решения Конституционного Суда обязательны для всех правоприменительных органов, при рассмотрении особых дел, где применен или подлежит применению неконституционный акт или акты, такие же по содержанию, как признанный неконституционным. Такие последствия наступают независимо от того, кто обратился в Конституционный Суд с ходатайством о проверке акта. Если запрос суда или жалоба гражданина были направлены в Конституционный Суд в процессе рассмотрения конкретного дела другим судом, для него также решение Конституционного Суда имеет преюдициальное значение как в части признания акта неконституционным, так и в части истолкования его конституционного смысла.

В Конституционный Суд РФ в порядке конкретного нормоконтроля (в связи с применением закона в конкретном деле) могут обратиться любые суды, включая конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Кроме того, аналогичным образом управомочены Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ в порядке абстрактного нормоконтроля и на обращение.

В практике Конституционного Суда такое право не признается только за третейскими судами.

12. В соответствии с частью 4 ст.125 Конституции РФ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает: «Суд при рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации закона, примененного или подлежащего применению в указанном деле, обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности данного закона» (ст.101).

Конституционный Суд РФ в постановлении от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ констатировал: «Суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этого закона. Обязанность обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с таким запросом, по смыслу частей 2 и 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации 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 применения неконституционного, по его мнению, закона на основе непосредственно действующих норм Конституции Российской Федерации».

13. Такой возможности не существует.

14. Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права и не проверяет конституционность судебных решений (ст.3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Другие суды, придя к выводу о неконституционности закона (коллегиально или единолично), выносят решение об обращении в Конституционный Суд РФ. Это решение прилагается к мотивированному запросу суда. Такие запросы государственной пошлиной не оплачиваются. Одновременно с вынесением решения суда об обращении в Конституционный Суд РФ производство по делу или исполнение вынесенного судом по делу решения приостанавливаются (ст.103). После принятия Конституционным Судом постановления по запросу суда рассмотрение дела возобновляется: оно должно быть разрешено по существу судом общей юрисдикции или арбитражным судом с учетом правовой позиции Конституционного Суда.

15. По смыслу Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации (ст. 101, 39), суды, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, обязаны обратиться в Конституционный Суд РФ и обосновать при этом свою позицию о неконституционности закона; если закон, по мнению суда, конституционен, обращение в Конституционный Суд РФ не может иметь место.

Отбор

16. Запрос суда допустим, если закон применен или подлежит, по мнению суда, применению в рассматриваемом им конкретном деле и если при этом Конституционный Суд РФ усматривает:

- по существу — наличие неопределенности в вопросе о соответствии закона Конституции РФ;
- по форме — соблюдение всех атрибутивных элементов обращения и приложение к нему необходимых документов.

Как и любое обращение, запрос суда предварительно изучается в Секретариате Конституционного Суда, который должен проверить наличие формальных предпосылок обращения, может предложить устранение

недостатков обращения либо признать его явно не соответствующим требованиям. Затем запрос изучается одним из судей Конституционного Суда (это должно быть завершено не позднее двух месяцев с момента регистрации обращения). Не позднее месяца с момента завершения предварительного изучения обращения судьей Конституционный Суд в пленарном заседании выносит решение либо о принятии данного обращения к рассмотрению, либо об отказе в принятии.

Отказ в принятии обращения к рассмотрению возможен, если: 1) разрешение вопроса неподведомственно Конституционному Суду; 2) обращение не является допустимым (по смыслу закона); 3) по предмету обращения Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу. В последнем случае Конституционный Суд указывает, что его прежняя правовая позиция должна быть учтена и при разрешении дела, по которому имел место данный запрос.

В 1995 году Конституционным Судом РФ принят и рассмотрен по существу 1 запрос суда, отказано в принятии по 2 запросам; в 1996 году принято 4 запроса, отказано в принятии по 7; в 1997 году принято 5, отказано в принятии по 10 запросам; в 1998 году принято 11, отказано по 12; в 1999 году принято 6, отказано в рассмотрении по 14 запросам судов.

17. Законом установлено общее (без исключений) требование: в обращении должна быть изложена позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции РФ, а также требование, обращенное в связи с запросом к Конституционному Суду РФ.

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.

Конституционный Суд РФ принимает постановление и дает заключение только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части

акта или компетенции органа, конституционность которых подвергается сомнению в обращении, т.е. не может проверять не указанные в запросе нормы, однако вправе уточнить предмет запроса в судебном заседании. Конституционный Суд РФ при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении, может привести другие мотивы в решении, не опровергая доводы запроса.

18. Законом установлено, что решения Конституционного Суда РФ должны основываться на материалах, исследованных Конституционным Судом РФ. Однако сбор необходимого материала и его исследование находятся в контексте общего положения о том, что Конституционный Суд решает исключительно вопросы права. Следовательно, Конституционный Суд может учитывать фактические и юридические аспекты спора, но только в той мере, как это способствует разрешению дела о конституционности проверяемого закона.

Уместность вопроса

19. Конституционный Суд РФ, согласно закону, прекращает производство по делу в случаях, если в ходе заседания будут выявлены основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению (см. пункт 16 вопросника) или будет установлено, что вопрос, разрешаемый законом, конституционность которого предлагается проверить, не получил разрешение в Конституции РФ или по своему характеру и значению не относится к числу конституционных.

Разновидностью неподведомственности и/или недопустимости запроса является указание Конституционного Суда на то, что обращение в Конституционный Суд не может служить адекватным средством для устранения нарушения права.

Интерпретация вопроса

20. Конституционный Суд РФ не вправе только изменять предмет, т.е. оспариваемую в обращении норму. Однако, если в ходе слушания дела участники процесса уточнят свои позиции и Суд согласится с этим, то корректировка обсуждаемого вопроса возможна.

Интерпретация контролируемого нормативного акта

21. Конституционный Суд РФ только проверяет конституционность закона, но не подменяет законодателя (то есть, он не может переформулировать контролируемый нормативный акт или внести в него дополнения). Однако он может установить определенное толкование акта в качестве условия признания его конституционным.

Конституционный Суд РФ в отдельных случаях осуществляет интерпретацию формы правового акта. В частности, тем из них, что были изданы до принятия Конституции РФ 1993 года и регулировали отношения, которые в настоящее время регулируются законом, Суд придает значение – закона и рассматривает в порядке ч.4 ст.125 Конституции РФ, в т.ч. и по запросам судов.

Перекрывающие нормативные акты

22. В случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом РФ производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан (ст. 43 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). То же самое может иметь место, если после подачи обращения оспариваемый закон был изменен.

Стороны

23. Сторонами в конституционном судопроизводстве, по действующему ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст.53), являются:

- 1) заявители – органы или лица, направившие в Конституционный Суд РФ обращение;
- 2) органы или должностные лица, издавшие либо подписавшие акт, конституционность которого подлежит проверке;
- 3) государственные органы, компетенция которых оспаривается.

Таким образом, если процесс в Конституционном Суде инициирован судом общей юрисдикции или иным судом, то он и является стороной в деле. Участники же основного спора не рассматриваются в качестве субъектов процесса в Конституционном Суде; они могут присутствовать на его заседаниях (в контексте с принципом гласности судопроизводства). В практике Конституционного Суда часто к участию в деле приглашаются такие учреждения и лица, которые признаны заинтересованными в исходе дела. Они могут быть заслушаны судом.

По общему правилу судья-докладчик и председательствующий в заседании определяют круг лиц, подлежащих приглашению и вызову в заседание, дают распоряжения об оповещении о месте и времени заседания, а также о направлении участникам процесса необходимых материалов. Соответствующие уведомления направляются участникам процесса не позднее чем за десять дней до начала заседания.

Объявления о заседаниях Конституционного Суда РФ помещаются в доступных для граждан местах занимаемого им здания, а также в средствах массовой информации.

Если у лиц, участвующих в разрешении основного спора, есть сомнения в конституционности применяемого по отношению к ним закона, нарушающего их конституционные права и свободы, то они имеют право сами в любой ситуации обратиться в Конституционный Суд с соответствующей жалобой;

если же по такому же вопросу ранее Конституционный Суд принимал решения, гражданин может претендовать на то, что и по его делу оно будет применено. На это может указать Конституционный Суд, но и без этой процедуры все другие правоприменители должны исходить из преюдициального значения его прежней правовой позиции (часть 2 статьи 87 ФКЗ О Конституционном Суде Российской Федерации»).

24. Законом установлено: представителями сторон могут быть также адвокаты или лица, имеющие ученую степень по юридической специальности, полномочия которых подтверждаются соответствующими документами. Каждая из сторон может иметь не более трех представителей.

Какой бы то ни было надзор в отношении Конституционного Суда РФ, в том числе прокурорский, исключен.

Инциденты в ходе рассмотрения вопроса о конституционности

25. Сами по себе названные обстоятельства не влияют на рассмотрение спора в Конституционном Суде РФ. Конституционный Суд может прекратить производство по делу только по основаниям, указанным выше (см. п.19 вопросника). Вместе с тем, суд общей юрисдикции или иной суд, обратившийся с запросом в Конституционный Суд, до начала рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда может отозвать свой запрос. В этом случае производство по делу прекращается.

Г. Жалоба, подаваемая в Конституционный Суд РФ (как, например, d'amparo, Verfassungsbeschwerde)

Предмет жалобы, подаваемой в Конституционный Суд

26. Согласно Конституции РФ (ч.4 ст.125) Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в

конкретном деле. Понятием «закон» охватываются федеральные конституционные законы, федеральные законы и все законы субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов (ст. 3 ФКЗ О Конституционном Суде Российской Федерации») и не проверяет конституционность судебных решений.

Подача жалобы

27. В соответствии с законом, право на подачу жалобы (индивидуальной или коллективной) в Конституционный Суд РФ имеют физические лица, их объединения, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе (например, Уполномоченный по правам человека в РФ, Генеральный прокурор РФ). При этом жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если:

- 1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан;
- 2) закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Подача жалобы осуществляется в порядке, установленном Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации»; из обращения должно быть ясно, какой закон обжалуется и какие конституционные права он затрагивает; к нему прилагаются документы, названные в законе, в том числе подтверждающие применение или возможность применения закона. Конституционный Суд РФ может освободить гражданина, с учетом его материального положения, от уплаты государственной пошлины либо уменьшить ее размер.

28. Для подачи жалобы в Конституционный Суд РФ не требуется, чтобы были исчерпаны все возможности рассмотрения дела в иных инстанциях.

Отбор

29. Жалобы принимаются к рассмотрению Конституционным Судом РФ в таком же порядке, как и другие обращения. В случае, если обращение:

- 1) явно не подведомственно Конституционному Суду РФ;
- 2) по форме не отвечает требованиям ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»;
- 3) исходит от ненадлежащего органа или лица;
- 4) не оплачено государственной пошлиной,

Секретариат Конституционного суда РФ уведомляет заявителя о несоответствии его обращения требованиям закона. Заявитель вправе потребовать принятия Конституционным Судом РФ решения по этому вопросу.

Заявитель после устранения недостатков, названных в пунктах 3 и 4, вправе вновь направить обращение в Конституционный Суд РФ.

Обращение предварительно изучается судьей, и по его докладу - при отсутствии оснований к отказу (см. пункт 16 вопросника) - пленумом Конституционного Суда принимается к рассмотрению.

О состоянии дел, связанных с конституционными жалобами граждан, свидетельствуют следующие показатели: в период с 1995 г. по апрель 2000 года в Конституционный Суд РФ поступило 55993 обращения, в том числе 55392 жалобы; 38581 обращение от общего числа были признаны неподведомственными Конституционному Суду РФ; в публичных заседаниях Конституционного Суда за этот период было рассмотрено 2997 обращений, в их числе - 2887 жалоб граждан (из данного числа 2687 жалоб касались тарифов страховых взносов в пенсионный и другие фонды); в пленарных заседаниях Конституционного Суда РФ в этих же временных рамках было вынесено 798 оп-

ределений об отказе в принятии обращений к рассмотрению, в том числе 626 - по жалобам граждан.

Стороны

30. В процессах, где рассматриваются жалобы, участвуют заявители и органы (должностные лица), издавшие или подписавшие акт, конституционность которого подлежит проверке. Они определяются как стороны данного процесса, обладающие равными процессуальными правами.

31. Представлять заявителей в конституционном процессе могут адвокаты или лица, имеющие ученую степень по юридической специальности, полномочия которых подтверждаются соответствующими документами. Каждая из сторон может иметь не более трех представителей.

2. Урегулирование конфликтов между судебными органами

32. Определение соответствующей компетенции других судов не формулируется как специальная задача Конституционного Суда РФ. Вместе с тем этот вопрос может быть разрешен им в порядке абстрактного нормоконтроля (например, при проверке соответствующего федерального закона) или толкования Конституции РФ. Использование именно названных процедур для выработки подходов в понимании юрисдикции федеральных судов уже имело место на практике (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ; Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ).

II. СВЯЗЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ С ДРУГИМИ СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

А. Органическая связь

33. Положения, касающиеся Конституционного суда РФ, как и других федеральных судов, формируются в общей главе Конституции РФ, именуемой “Судебная власть”. Конституционное судопроизводство рассматривается в качестве одной из форм осуществления судебной власти (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ).

В соответствии с Федеральным конституционным законом “О судебной системе Российской Федерации”, Конституционный Суд является частью судебной системы Российской Федерации. Его статус имеет схожие черты с иными высшими федеральными судами (например, данные суды могут быть упразднены только путем внесения поправок в Конституцию РФ; судьи этих судов назначаются Советом Федерации Федерального Собрания по представлению Президента РФ; финансирование осуществляется на основе нормативов, утверждаемых федеральным законом, и указывается отдельными строками в федеральном бюджете). Вместе с тем решаемые Конституционным Судом задачи и установленная Конституцией его компетенция определяют особенности организации и деятельности указанного Суда, что находит закрепление в Федеральном конституционном законе “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Б. Процедурная связь

34. В этом отношении можно отметить следующее:

— в период с момента вынесения решения суда об обращении в Конституционный Суд РФ и до принятия постановления Конституционного Суда РФ производство по делу или исполнение вынесенного судом по делу решения приостанавливаются (ст. 103 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”);

— Конституционный Суд РФ может отложить рассмотрение дела, если по связанному с ним вопросу начато производство в суде общей юрисдикции или арбитражном суде либо ином государственном органе, в компетенцию которого входит установление фактических обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела (п. 4 § 23 Регламента Конституционного Суда РФ);

— Конституционный Суд РФ может отложить рассмотрение вопроса о назначении дела к слушанию либо перенести дату рассмотрения назначенного дела до окончания производства по аналогичному или связанному с ним вопросу в конституционном (уставном) суде субъекта РФ (п. 3 § 23 Регламента Конституционного Суда РФ);

— при принятии обращения к рассмотрению и в начальной фазе судопроизводства в ходе диалога заявителя и Конституционного Суда как до, так и после открытия судебного заседания не исключена корректировка формулировки вопроса (заявленного требования).

В. Функциональная связь

§ 1. Контроль и его последствия

35. В Конституции РФ записано: акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу (ч. 6 ст. 125). Федеральным конституционным законом “О Конституционном Суде Российской Федерации” определено:

1) решения Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации для всех, в том числе судебных, органов (ст. 8);

2) решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены (ст. 79);

3) положения нормативных актов, признанные Конституционным Судом не соответствующими Конституции РФ, не могут применяться судами (ст.87);

4) другие положения, содержащие такие же нормы, как уже признанные неконституционными, также не подлежат применению судами и должны быть отменены (ч.2 ст.87).

Конституционный Суд РФ, интерпретируя названные положения, пришел к выводу, что суды общей юрисдикции по инициативе управомоченных лиц вправе признавать недействительность положений конституций, уставов, законов субъектов РФ, т.е. подтверждать утрату ими юридической силы, только если они содержат такие же нормы, какие признаны Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ, утратившими силу и не подлежащими применению (Постановление от 11 апреля 2000 г., Определение от 8 февраля 2001 г. и Определение от 19 апреля 2001 г.).

36. По итогам рассмотрения жалобы или запроса суда Конституционный Суд РФ принимает одно из следующих решений:

1) о признании закона либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ;

2) о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ.

В некоторых случаях Конституционный Суд РФ:

1) признает положение соответствующего закона не противоречащим Конституции РФ, поскольку данное положение понимается и применяется в том конституционном смысле, какой придает ему Конституционный Суд РФ (см. например, Постановление от 27 апреля 2001 г.);

2) признает положение соответствующего закона противоречащим Конституции РФ и “указывает на необходимость его пересмотра в течение определенного срока (например, в соответствии с Постановлением от 24

февраля 1998 г. признанные противоречащими Конституции положения Федерального закона не подлежали применению по истечении шести месяцев с момента провозглашения настоящего Постановления).

37. См. п.35 вопросника. Дополнительно к этому можно отметить следующее:

- 1) в случае, если Конституционный Суд РФ признал закон, примененный или подлежащий применению в конкретном деле, не соответствующим Конституции РФ, данное дело во всяком случае подлежит пересмотру компетентным судом (ст.100 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”);
- 2) решения по другим делам, основанные на неконституционном акте, не подлежат исполнению;
- 3) ранее разрешенные на основе неконституционного акта дела могут быть пересмотрены по жалобам заинтересованных лиц по вновь открывшимся обстоятельствам в процедурах, предусмотренных для уголовного и гражданского судопроизводства и в установленные для них сроки;
- 4) решение Конституционного Суда РФ подлежит исполнению немедленно после опубликования либо вручения его официального текста, *если иные сроки специально в нем не оговорены* (ст. 80 того же Закона);
- 5) Конституционный Суд РФ не рассматривает дела повторно, но он может:
 - а) после провозглашения решения исправить допущенные в нем неточности в наименованиях, обозначениях, описки и явные редакционные и технические погрешности, о чем выносит определение (ст.82 того же Закона);
 - б) по ходатайствам уполномоченных субъектов официально разъяснить принятое решение, о чем выносится определение (ст.83 того же Закона);
 - в) уточнить или откорректировать свою правовую позицию при рассмотрении такого же правового вопроса по другому делу при наличии соответствующего обращения (ст.73 того же Закона);

г) принять в пленарном заседании определение о том, что акт не может применяться и подлежит отмене в установленном порядке, поскольку, по существу, является таким же, как положение, которое ранее Конституционным Судом РФ признано не соответствующим Конституции РФ. В 2000 году таких определений вынесено более 30.

38. В целом можно констатировать, что решения Конституционного Суда РФ выполняются. Вместе с тем:

- 1) существует неоперативность исполнения решений Конституционного Суда, требующих принятия законов либо подзаконных актов;
- 2) органы исполнительной власти не всегда отменяют в установленном порядке положения не подлежащих применению нормативных актов, основанных на законах, признанных Конституционным Судом не соответствующими Конституции РФ;
- 3) нередко суды пересматривают свои решения лишь по делам заявителей, обратившихся в Конституционный Суд, отказывая другим гражданам, даже при соблюдении ими установленных сроков обжалования, в пересмотре решений, основанных на том же противоконституционном законе;
- 4) имеют место попытки восполнения пробела правового регулирования, образованного актами Конституционного Суда РФ, заинтересованными ведомствами, а не законодателем или Правительством;
- 5) в некоторых случаях федеральный законодатель игнорирует рекомендации Конституционного Суда РФ о необходимости принятия соответствующих законов или поправок к действующим законам. Из 23 таких рекомендаций, сделанных Судом в 1995-2000 гг., к настоящему времени остаются нереализованными 10 предложений;
- 6) открытое неподчинение решению Конституционного Суда РФ — нечастое явление. Подобное Суд вынужден был признать в своем представлении от 17 марта 1992 г. по поводу неисполнения органами государственной

власти Республики Татарстан постановления Конституционного Суда от 13 марта 1992 г. в связи с проведением в данной Республике референдума.

В настоящее время в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации” вносятся изменения и дополнения, нацеленные на совершенствование механизма исполнения решений Конституционного Суда РФ.

§ 2. Интерпретация, даваемая Конституционным Судом РФ

А. Использование судебной практики других судебных органов при осуществлении своих собственных компетенции

39. 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 (ст. 74 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”). Таким образом, Конституционный Суд принимает во внимание официальное и иное толкование акта, но не связан им и может признать это толкование или какие-либо его варианты не соответствующими Конституции.

Толкование Конституционного Суда, однако, ограничивается лишь пределами выявления конституционного (не отраслевого) смысла нормы.

Б. Последствия интерпретации, данной Конституционным Судом, и использование им судебной практики других судебных органов одно временно с осуществлением его собственных компетенций

40. В Федеральном конституционном законе “О Конституционном Суде Российской Федерации” записано:

1) решения Конституционного Суда РФ обязательны для судебных органов (ст. 6);

2) толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является официальным и обязательным, в том числе и для судебных органов (ст. 106);

3) решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях (ст. 79);

4) неисполнение, ненадлежащее исполнение или воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда РФ влечет ответственность, установленную федеральным законом (ст. 81). В указанных случаях возможно привлечение виновных должностных лиц (включая судей) к ответственности по ст. 170-172 УК РФ за злоупотребление властью или служебным положением, превышение власти или служебных полномочий, халатность.

В случае, если другие суды не следуют в своих решениях данной Конституционным Судом интерпретации нормы, это влечет отмену таких решений как основанных на неправильном применении закона соответственно по жалобам заинтересованных лиц либо по протестам прокурора, которому надлежит опротестовывать каждое незаконное решение.

41. Конституционный Суд РФ в некоторых случаях признает рассматриваемые нормативные положения конституционными при условии, если правоприменитель применяет их только в том понимании, какое им придает Конституционный Суд РФ.

Это толкование может отличаться от другого судебного (например, так было при рассмотрении дела по Закону о приватизации в июле 2001 г.).

Конституционный Суд РФ не связан «живым правом»; напротив, его интерпретация конституционного смысла акта является обязательной, так как только Конституционному Суду принадлежит право официального толкования Конституции (ч.6 ст.125 Конституции РФ).

42. Обязательность толкования, даваемого Конституционным Судом, предполагает:

а) обязанность судов применять законы и иные нормативные акты в их конституционной интерпретации, данной Конституционным Судом;

б) право всех субъектов, указанных в ст.125 Конституции, обращаться в Конституционный Суд РФ в случае, если применение закона расходится с его конституционным толкованием, данным Конституционным Судом. Имели место случаи, когда высшие суды отказывались следовать толкованию Конституционного Суда, а суды низших инстанций в связи с этим обращались в Конституционный Суд;

в) право обращаться за разъяснением данного Конституционным Судом конституционного истолкования нормы. Такое право имеют все участники процесса в Конституционном Суде, которым направлялось соответствующее решение Конституционного Суда.

См. также п.40 данного вопросника.

III. КОНКУРИРУЮЩАЯ ЮРИСДИКЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СУДОВ

А. Конституционный Суд и другие суды в их взаимоотношениях с Европейской конвенцией по правам человека и прецедентным правом Европейского суда по правам человека

43. В заявлении, сделанном при ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее - ЕКПЧ) Российской Федерацией, было сказано о том, что Россия “признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации” (Федеральный закон №54-ФЗ от 30 марта 1998 г.). Конвенция вступила в силу для России 5 мая 1998 г. Как одна из Высоких Договаривающихся Сторон, Россия связана

обязательством, предусмотренным частью 1 статьи 46 Конвенции, исполнять окончательные постановления Европейского суда по правам человека (далее - ЕСПЧ) по спорам, в которых она является стороной.

Конституционный Суд Российской Федерации в своей деятельности руководствуется исключительно Конституцией, подчиняться только ей клянутся судьи Конституционного Суда, принося присягу при вступлении в должность. Именно Конституция, в соответствии с частью 1 ее статьи 15, имеет высшую юридическую силу, ей не могут противоречить законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации.

В то же время, в соответствии с частью 4 той же статьи Конституции, “общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора”. Следовательно, права и свободы, закрепленные ЕКПЧ, поскольку она является международным договором, и решения ЕСПЧ, в той степени, в какой они выражают общепризнанные принципы и нормы международного права, являются составной частью российской правовой системы.

Конституционный Суд Российской Федерации, основывая свои выводы на нормах Конституции, в то же время обращается к международным источникам в поисках дополнительных доводов в обоснование своей правовой позиции. Практикой для Конституционного Суда, начало которой было положено еще до вступления в силу для России ЕКПЧ, стало привлечение в качестве таких доводов положений самой ЕКПЧ, а впоследствии и решений ЕСПЧ. Например, еще за два года до того, как Россия стала стороной ЕКПЧ, в Постановлении от 4 апреля 1996 г. N 9-П по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов нескольких субъектов Российской Федерации, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в эти регионы, Конституционный

Суд ссылался на статью 2 Протокола №4 к ЕКПЧ, гарантирующую свободу передвижения и выбора места жительства.

Начав привлекать в качестве доводов правовую позицию ЕСПЧ, Конституционный Суд в ряде своих решений констатировал, что его собственная правовая позиция опирается на практику ЕСПЧ (Постановление по делу в связи с жалобой В.И.Маслова № 11-П от 27 июня 2000 г. и Постановление в связи с жалобой А.А.Шевякова №6-П от 25 апреля 2001 г.)

Итогом обращения Конституционного Суда к нормам ЕКПЧ может стать подтверждение такого понимания ее текста, которое служит лучшей защите права или свободы. Например, в Постановлении от 10 апреля 2001 г. N 5-П по делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона “О материальной ответственности военнослужащих” Конституционный Суд привел такой вариант перевода на русский язык части первой статьи 1 Протокола №1 к ЕКПЧ, который обеспечивает бóльшую защиту права собственности. При этом Конституционный Суд не отступил от аутентичных текстов ЕКПЧ.

Конституционный Суд, подтверждая конституционность правовой нормы или устраняя отжившую норму, привлекая при этом в качестве дополнительного довода положение ЕКПЧ и ее толкование, данное ЕСПЧ, ориентирует нормотворческий процесс в направлении соответствия современному пониманию прав и свобод, закрепленных ЕКПЧ и протоколами к ней.

Всего же с 4 апреля 1996 г. по настоящее время Конституционный Суд сослался на ЕКПЧ в 46, а на решения ЕСПЧ - в 11 собственных решениях. Чаще всего Конституционный Суд ссылался на статью 6 ЕКПЧ (17 ссылок), а также на ее части 1 (7 ссылок), 3 (2 ссылки) и 2 (1 ссылка), и на статью 1 Протокола № 1 к ЕКПЧ (6 ссылок). В своих решениях Конституционный Суд также обращался к статьям 5, 9 (в целом и к ее части 1), 10 (часть 2), 11 (часть 2), 14 ЕКПЧ, статье 3 Протокола № 1, Протоколу № 4, части 1 статьи 2, статье 3, части 1 статьи 4 Протокола № 7.

44. ЕКПЧ и выражающие общепризнанные нормы и принципы международного права правовые позиции ЕСПЧ являются составной частью правовой системы Российской Федерации (часть 4 статьи 15 Конституции РФ). Конституционный Суд, применяя в качестве кодекса Конституцию, обязан руководствоваться указанным ее положением. Практикой для Конституционного Суда стало сверять свои выводы с положениями ЕКПЧ и доводами ЕСПЧ. Конституционный Суд проявляет стремление тесно увязывать свою позицию с позицией ЕКПЧ, принимая решения, которые не просто соответствуют, но опираются на практику ЕСПЧ.

По этим причинам ситуация, когда бы суд общей юрисдикции, основывая свое решение на ЕКПЧ, отклонился от практики Конституционного Суда, не представляется реальной. Можно допустить, что суд общей юрисдикции применит норму ЕКПЧ, к содержанию или толкованию которой Конституционный Суд еще попросту не обращался, что, однако, не будет отклонением от практики последнего.

45. Как представляется, решения национальных судов, включая Конституционный Суд, не обжалуются в межгосударственных органах уже в силу того, что обращение туда возбуждает не национальную, а иную процедуру, и основана она будет не на национальном законе, а на международном договоре, в данном случае на ЕКПЧ. Сама Конституция Российской Федерации оперирует термином "обжалование" лишь применительно к национальной, но не к международной процедуре.

В своих решениях Конституционный Суд отмечает, что конституционное судопроизводство не относится к тем внутригосударственным правовым средствам, использование которых должно рассматриваться в качестве обязательной предпосылки для обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (см. Определение по жалобе М.В. Дудник № 6-0 от 13 января 2000 г. и другие). Конституционный Суд полагает, ссылаясь на практику ЕСПЧ, что достаточным основанием, свидетельствующим об исчерпании имеющихся внутригосударственных средств

правовой защиты, является решение суда кассационной инстанции (Определение по жалобе В.И.Аликова № 64-0 от 14 марта 2001 г.).

Уместно в этой связи упомянуть и то, что, по мнению Конституционного Суда, которое также опирается на практику ЕСПЧ, рассмотрение дела в порядке надзора не является обязательным условием для реализации права на обращение в такие органы (Определение по жалобе Л.В.Кравченко №86-0 от 18 апреля 2000 г. и другие).

Из шестнадцати решений о приемлемости, вынесенных ЕСПЧ по жалобам на Россию к настоящему времени, в пяти (из них два вынесены по одной и той же жалобе), содержатся ссылки на постановления Конституционного Суда, а в одной упоминается переписка между жалобщиком и Секретариатом Конституционного Суда. Ни в одном из них Конституционный Суд не рассматривается в качестве инстанции, обращение в которую или решение которой означало бы исчерпание внутригосударственных правовых средств защиты.

В. Конституционный Суд и другие суды в их взаимоотношениях с прецедентным правом Суда Европейского союза

46-48. Российская Федерация не является членом Европейского Союза (далее - ЕС) и не участвует в учредительных и последующих уставных актах ЕС. По этой причине Конституционный Суд не связан прецедентным правом Суда ЕС. Для какого-либо взаимодействия между Конституционным судом, иными судами Российской Федерации с Судом ЕС отсутствуют международные договорные и национальные законодательные основания.

Вместе с тем, Конституционный Суд осведомлен о деятельности органов ЕС и его нормотворчестве. Так, в Постановлении по делу о проверке ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации № 8-П от 14 мая 1999 г. Конституционный Суд сослался на Таможенный кодекс ЕС от 1992 г. В ряде постановлений (№ 10-П от 31 июля 1995 г., № 15-П от 19 мая

1998 г., № 16-П от 23 ноября 1999 г.) упомянул акты Европейского парламента.