

¹⁰ Шишкина О.Е. Конституционное собрание Российской Федерации как орган учредительной власти. Дис. ... канд. юрид. Наук. Екатеринбург, 2004. – 238 с.

¹¹ Комарова В.В. Концептуально-правовые основания учредительной власти // Гражданин. Выборы. Власть. – 2013. – № 1. – С. 63.

¹² Комарова В.В. «Электронная демократия» оценка с позиции конституционалиста. // Ученые записки. Научно-практический журнал РАН-ХиГС Владимирский филиал. 2016. – № 1 (17). – С. 110-113.

Ливеровский Алексей Алексеевич,
*научный руководитель юридического факультета
Санкт-Петербургского государственного экономического университета,
заведующий кафедрой конституционного права,
доктор юридических наук, кандидат физико-математических наук,
заместитель председателя Межрегиональной
ассоциации конституционалистов России*
Лисовицкий Дмитрий Александрович*,
*доцент кафедры конституционного права
Санкт-Петербургского государственного экономического университета,
кандидат юридических наук
(г. Санкт-Петербург)*

ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО НОРМОКОНТРОЛЯ: ПРЕЗУМПЦИЯ КАЗУСА

1. Конституция Российской Федерации гарантирует судебную защиту прав и свобод человека и гражданина. Высшим внутригосударственным органом, осуществляющим правовую защиту, является Конституционный Суд Российской Федерации. Граждане обращаются в орган конституционной юстиции за защитой своих прав, нарушенных, по их мнению, неконституционным законом. При этом, заявитель предлагает рассмотреть органу конституционной юстиции некий *казус* – правовую ситуацию¹, имеющую с его точки зрения, признаки правонарушения, и которая должна лечь в основу судебного дела. В числе требований, предъявляемых к обращению в Конституционный Суд Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусмотрено изложение позиции заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование.

Как показывает практика Конституционного Суда Российской Федерации, на стадии принятия обращения позиция заявителя имеет значение,

* © Ливеровский А.А., Лисовицкий Д.А., 2016

во-первых, для разрешения Конституционным Судом Российской Федерации вопроса о допустимости обращения, и, во-вторых, для определения предмета рассмотрения, если обращение будет принято к рассмотрению.

Критерии допустимости обращения установлены положениями статей 85, 89, 93, 97, 102, 108 этого закона. Так, индивидуальная либо коллективная жалоба граждан на нарушение конституционных прав и свобод допустима, при одновременном наличии двух условий: закон затрагивает конституционные права и свободы граждан и применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. В соответствии с положениями пункта 2 части 1 статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» признание обращения недопустимым является основанием для отказа в принятии обращения к рассмотрению.

Согласно сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции, сформулированной в Определении от 05 июля 2001 года № 162-О, соответствие обращения критерию допустимости, определяется также *наличием неопределенности* в вопросе о том, соответствует ли оспариваемая заявителем норма Конституции Российской Федерации.

Положениями части 2 статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», на которую в упомянутом Определении ссылается Конституционный Суд Российской Федерации, в частности, предусмотрено, что *основание* к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации закон или иной нормативный акт. Согласно положениям пункта 7 части 2 статьи 37 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» конкретные установленные указанным законом *основания* к рассмотрению обращения, в том числе, *наличие неопределенности*, должны быть изложены заявителем в обращении, что и составляет представленную юридическую оболочку казуса.

В Постановлении от 06 апреля 2006 года № 3-П Конституционный Суд Российской Федерации указывает на обязанность заявителя изложить в обращении причины, по которым он считает оспариваемую норму неконституционной. Конституционный Суд Российской Федерации оценивает доводы заявителя о наличии неопределенности в вопросе соответствия оспариваемых положений Конституции Российской Федерации, а так же оценивает обоснованность его позиции в целом.

Можно заключить, что в упомянутом Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации, по существу, устанавливает «формулу допустимости» – обязательное правовое содержание обращения, необходимое для того, чтобы обращение было принято к рассмотрению. С другой стороны можно представлять «формулу допустимости», как «удовлетворяющее» Конституционный Суд Российской Федерации изложение заявителем юридической оболочки казуса – ситуации, подлежащей судебному рассмотре-

нию. Погрешности в предъявленной заявителем правовой позиции, ее неубедительность становятся основанием для отказа в рассмотрении обращения по существу. В этом случае, сам казус не получает конституционного разрешения. Возможная защита прав и свобод человека и гражданина не происходит.

Что касается предмета, предложенного для рассмотрения, то Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению заявителем. И здесь возможна «разногласица» в определении предмета. Решение вопроса о пределах проверки непосредственным образом обусловлено оценкой Конституционным Судом Российской Федерации доводов заявителя, определяющих предмет будущего рассмотрения. Иногда Конституционный Суд Российской Федерации уточняет предмет, указанный в обращении, поскольку при принятии решения он не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении, но установленное уточнение может уводить от казуса, который подразумевается заявителем, а Конституционный Суд Российской Федерации на основании своего уточнения принимает «отказное определение».

2. Обращение к практике Конституционного Суда Российской Федерации позволяет составить некоторое представление об оценках позиций заявителей, приводящих к «отказным определениям». Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 06 марта 2003 года № 44-О было отказано в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы. При этом Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «требуя проверки конституционности отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, заявители фактически исходят из признания его соответствия Конституции Российской Федерации по порядку принятия содержащихся в нем норм, что само по себе ставит под сомнение обоснованность их позиции по данному вопросу».

В Определении от 17 июля 2014 года № 1567-О Конституционный Суд Российской Федерации следующим образом указывает на ошибочность позиции заявителя, доказывающей наличие неопределенности: «... разрешая вопрос о принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы, ... Конституционный Суд Российской Федерации ... должен установить, имеется ли в действительности неопределенность в вопросе о соответствии этих положений Конституции Российской Федерации либо такая неопределенность является мнимой, а ссылки на указанные в обращении статьи Конституции Российской Федерации – необоснованными или произвольными».

Как уже указывалось выше, разрешение вопроса о пределах проверки также непосредственным образом обусловлено оценкой доводов, изложенных заявителем в обращении по определению предмета регулирования.

В Постановлении от 09 июля 2012 года № 17-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «Заявители по настоящему делу, формулируя в запросе и дополнениях к нему обращенные к Конституционному Суду Российской Федерации требования, настаивают на проверке конституционности Протокола и приложений к нему в их неразрывной связи с Марракешским соглашением и всеми приложениями к нему по содержанию норм в полном объеме. При этом, однако, помимо аргументов, связанных с экономической и политической целесообразностью присоединения России к ВТО, оценка которых не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, они приводят, в обоснование не конституционности правового регулирования в целом, доводы, касающиеся лишь некоторых его аспектов. Между тем, в силу предписаний статей 37 и 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» относительно предмета проверки и требований к обращению, Конституционный Суд Российской Федерации не вправе принять к рассмотрению нормативные положения, если они прямо не указаны в запросе как противоречащие, по мнению заявителей, Конституции Российской Федерации и, соответственно, в запросе отсутствует необходимая аргументация».

В отдельных случаях обоснованием отказа в принятии обращения к рассмотрению выступает оценка Конституционным Судом Российской Федерации аргументов заявителя как несоответствующих по своему объему заявленному предмету проверки или же, как не связанных с оспариванием конституционности нормативных предписаний.

Так, в Определении от 21 ноября 2013 года № 1784-О Конституционный Суд Российской Федерации указал: «Как следует из жалобы, заявитель, настаивая на проверке конституционности Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в целом, а в обоснование своей позиции приводит доводы, касающиеся лишь отдельных положений данного Кодекса».

Показателем неудовлетворенности заявителя отказом в рассмотрении дела, являются «повторные обращения», в которых заявители пытаются уточнить свою позицию и вступают в дискуссию относительно доводов Конституционного Суда Российской Федерации.

Например, в Определении от 12 апреля 2011 года № 454-О-О Конституционный Суд Российской Федерации, отказывая в принятии к рассмотрению «повторного» обращения, указал, что «новые соображения в развитие или во изменение ранее приведенных доводов не могут обуславливать пересмотр Конституционным Судом Российской Федерации тех выводов, которые были сделаны в сохраняющем свою силу Определении от 02 июля 2009 года № 1036-О-О, при условии, что эти доводы и основания не позволяют выявить неопределенность оспариваемых положений 259 ГПК Российской Федерации в смысле ее соответствия Конституции Российской Федерации».

Иногда заявитель вступает в дискуссию с решением Конституционного Суда Российской Федерации. Так из Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 2013 года № 95-О следует, что, обращаясь в Конституционный Суд Российской Федерации, заявитель указывает на неточности, которые, по мнению заявителя, допущены в Определении от 18 октября 2012 года № 1997-О при изложении его позиции по поставленному в жалобе вопросу. В этой связи Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «неполное, как полагает заявитель, отражение приводимых им доводов о не конституционности обжалуемых законоположений к неточностям <...>, не относится, поскольку Конституционный Суд Российской Федерации при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении».

В отдельных случаях сторону заявителя в судебной дискуссии по принятию обращению к рассмотрению принимали отдельные судьи.

Н.В. Витрук в Особом мнении к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года № 19-П указал: «Конституционный Суд Российской Федерации вопреки запросам Законодательного Собрания Республики Карелия и Государственного Совета Республики Коми расширил предмет толкования содержания статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, включив в него решение вопроса о проверке законности подзаконных актов».

С.М. Казанцев в Особом мнении к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 3-П обращает внимание на то, что «Конституционный Суд Российской Федерации, даже действуя из лучших побуждений, не имеет права по собственной инициативе расширять предмет обращения. Заявители по данному делу не просили проверить конституционность части 17 статьи 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» ни самой по себе, ни в системной связи с иными положениями той же статьи и его статьи 6. Ни в своей жалобе, ни в выступлениях в заседании Конституционного Суда Российской Федерации они не оспаривали механизм судебной проверки споров о соответствии вопросов референдума требованиям статьи 6».

Появление особых мнений судей по вопросу определения предмета рассмотрения указывает на возможную многозначность представлений об юридической основе предлагаемого к рассмотрению казуса.

Анализ практики Конституционного Суда Российской Федерации и, в частности, упомянутых определений от 24 января 2013 года № 95-О, от 20 ноября 2008 года № 756-О-Р, от 18 декабря 2002 года № 370-О дает основания утверждать, что, разрешая вопрос о принятии обращения к рассмотрению, а также об определении предмета рассмотрения, Конституционный Суд Российской Федерации оценивает не только позицию заявителя, но и совокупность обстоятельств, формирующих казус, то есть, по существу, принимает собственное представление о правовой ситуации.

Следует заметить, что положения статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», определяющие требования, предъявляемые к решениям, сами стали предметом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, именно по мотивам права на доступ к правосудию.

Как следует из Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 23 октября 2014 года № 2315-О положения статей 74 и 75 оспаривались гражданином А.В. Кудряковым. Заявитель указывал на то, что оспариваемые законоположения «по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, позволяют Конституционному Суду Российской Федерации отказывать в рассмотрении жалобы в случае, когда оспариваемые положения законодательства затрагивают, но не нарушают права граждан, а также принимать не обоснованные должным образом и немотивированные решения и не опровергать доводы заявителя, тем самым лишая прав на справедливое судебное разбирательство, на доступ к правосудию, на уважение достоинства личности и нарушая принципы равенства».

Конституционный Суд Российской Федерации не согласился с доводами заявителя: «в развитие положений статьи 125 Конституции Российской Федерации Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает в статьях 74 и 75 требования к решениям Конституционного Суда Российской Федерации. Данные нормы касаются процедурных вопросов и оформления решений, направлены на регулирование деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляемой в целях защиты прав граждан, и не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном им аспекте».

По существу аналогичного понимания положений статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» придерживается судья Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондарь. В своем мнении к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 года № 17-П Н.С. Бондарь указал, что предусмотренное указанными законоположениями правовое регулирование позволяет Конституционному Суду Российской Федерации самостоятельно выстраивать аргументацию решения.

Несогласие заявителей с практикой Конституционного Суда Российской Федерации, не принимающего, по их мнению, во внимание доводы, изложенные в обращении, и отказывающегося от мотивировки своих решений, стало причиной оспаривания не только положений статьи 74, но и иных предписаний Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Например, гражданин Г.Ю. Седов обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о проверке конституционности положения пункта 2 части первой статьи 43 Федерального конституционного за-

кона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которому Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению в случаях, если обращение не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» о его допустимости, и статьи 71, определяющей виды решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Как указано в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2007 года № 319-О-О, которым Г.Ю. Седову отказано в принятии его обращения к рассмотрению: «По мнению заявителя, эти законоположения противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 24 (часть 2), 33, 37, 45, 46 (части 1 и 2), 48 и 123 (часть 3), поскольку позволяют Конституционному Суду Российской Федерации выносить решения об отказе в принятии жалобы к рассмотрению, не принимая во внимание все доводы, приведенные заявителем, и отказавшись от конкретной мотивировки таких решений. Как следует из статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункта 3 части первой статьи 3 и статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации при решении вопроса о принятии жалобы гражданина к рассмотрению должен проверить, относится ли разрешение поставленного в ней вопроса к его компетенции и является ли жалоба допустимой в соответствии с требованиями названного Федерального конституционного закона. Такие условия являются одинаковыми для всех заявителей, направляющих обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, и не могут рассматриваться как нарушающие в конкретном деле заявителей их право на судебную защиту и принцип равноправия». Утверждение Г.Ю. Седова о том, что оспариваемые им законоположения позволяют Конституционному Суду Российской Федерации при их применении не принимать во внимание все доводы, приведенные заявителем, и отказаться от конкретной мотивировки таких решений, является бездоказательным. Кроме того, согласно части третьей статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении. Что касается просьбы заявителя о проверке конституционности статьи 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», то содержащиеся в ней положения какие-либо конституционные права и свободы граждан не затрагивают».

3. Приведенные выше примеры из судебной практики свидетельствуют о том, что установление Конституционным Судом Российской Федерации погрешностей в доводах заявителя и негативная оценка предложенной юридической оболочки казуса приводят в значительному числу отказов в принятии жалоб к рассмотрению. Разумеется, нельзя «сбрасывать со сче-

тов» недооценку заявителем сложности и неоднозначности предлагаемой суду для рассмотрения юридической ситуации. Однако, расхождение правовых позиций суда и заявителя по «формуле допустимости», вызывающее неудовлетворенность не только у заявителя, но и у части судей, в силу своей вторичности по отношению к самому казусу, позволяет сделать предположение о том, что органы конституционного контроля, в некоторых случаях, предпочитают воздержаться от рассмотрения казуса по существу.

В соответствии с третьей статьей Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии федеральных законов Конституции Российской Федерации в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с современными доктринальными воззрениями, органы конституционного нормоконтроля при принятии решений по корректировке действующего законодательства создают легитимно установленные правовые позиции – новые конституционные принципы, тем самым, определяя конституционное развитие государства².

Содержательные решения принимаются с помощью нахождения баланса фундаментальных конституционных принципов, исходя из комплекса экономических, политических и иных современных обстоятельств. «Предъявление» заявителем конкретного *казуса* является, для органа конституционного нормоконтроля, в каком-то смысле, несущем ответственность за конституционное развитие нашего государства, сигналом о «точечных», но очень значимых неполадках в этом развитии.

«Уход» Конституционного Суда Российской Федерации от разрешения казусов по существу можно объяснить, исходя из понимания его ответственности за удержание действующего баланса между властью и народом.

Однако, смысл третьей статьи Конституции Российской Федерации – в установлении генеральной цели осуществления полномочий Конституционного Суда Российской Федерации – защите прав и свобод человека и гражданина, которая в соответствии со статьей 2 Конституции Российской Федерации, является обязанностью государства.

Поэтому оценка качества правовой позиции заявителя по определению правовой оболочки *казуса* в процессе конституционного судопроизводства или дискуссии об уточнении предмета рассмотрения не должны стать преградой для принятия Конституционным Судом Российской Федерации содержательного разрешения казуса. В этой связи, напрашивается вывод, что идеологией конституционной юстиции должна стать *презумпция казуса*, то есть, приоритет необходимости решения вопроса о самом казусе по отношению к качеству его представления в органе конституционной юстиции.

4. В этой связи интересен опыт Суда Европейского Союза, имеющего в своем составе институт, так называемых, генеральных адвокатов, задачей которых является, прежде всего, предоставление Суду заключений по вопро-

сам права. Участие в деле генерального адвоката не исключает при этом и участие адвоката заявителя, излагающего и отстаивающего позицию стороны.

Статус генеральных адвокатов Суда закреплен в Протоколе Европейского Союза от 17 апреля 1957 года № 3 «О Статуте Суда Европейского Союза». Приведем отдельные положения Статута Суда Европейского Союза, имеющие отношение к рассматриваемому вопросу³.

В соответствии с положениями статьи 20 Статута процедура в Суде состоит из двух стадий: письменной и устной. Письменная процедура включает в себя передачу сторонам, а также институтам, органам или учреждениям Союза, чьи акты затрагиваются, исковых заявлений, памятных записок, возражений, замечаний и, возможно, реплик, равно как и любых подтвержденных материалов и документов, либо их заверенных копий. Устная процедура включает в себя чтение доклада, представленного судьей-докладчиком, заслушивание Судом агентов, советников, адвокатов и заключений генерального адвоката, а также допрос свидетелей и экспертов в случае их наличия. Когда, по мнению Суда, дело не поднимает никакого нового вопроса права, Суд, заслушав генерального адвоката, может решить, что дело будет рассматриваться без рассмотрения заключений генерального адвоката.

С одной стороны, роль генерального адвоката состоит в том, чтобы публично, с полной беспристрастностью и полной независимостью, представлять мотивированные заключения по делам, вносимым на рассмотрение Трибунала, в целях содействия последнему в выполнении его задач. С другой, генеральный адвокат осуществляет реализацию идеологию «презумпцию казуса», то есть, предлагая совершенную, с точки зрения Суда, правовую оболочку юридической ситуации, создает условия для максимальной эффективности защиты прав человека и гражданина.

Полагаем, что данный опыт организации судопроизводства в Суде Европейского Союза представляет особую актуальность в связи с статистически значимым числом отказов в принятии обращений в органы конституционной юстиции.

¹ О методологических предпосылках определения понятия «правовая ситуация» см.: Стовба Алексей Вячеславович. Правовая ситуация как онтологическая основа правовой реальности: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.12 – философия права. – Харьков, 2005; в отраслевых исследованиях см.: Степин А.Б. Правовая ситуация как элемент механизма защиты частного права // Современное право. – 2015. – № 4. – С. 88-90.

² Смотри, например: Ливеровский А.А. Уточнение смысловых представлений о конституционном нормоконтроле / Журнал конституционного правосудия. 2016. – № 6(54). – С. 7-13.

³ Текст Статута Суда Европейского Союза приводится по материалам сайта <http://eulaw.ru>