

Люди в своей повседневной жизни нередко сталкиваются с беззаконием со стороны чиновников разных ведомств и уровней. Незаконные действия (или незаконное бездействие) властей, незаконные нормативные акты (вплоть до указов Президента) можно обжаловать в суде. Если у Вас хватает времени, сил и квалификации, то суд рано или поздно обяжет любого чиновника выполнить Ваши законные требования (хотя нередко проще и быстрее бывает решить проблему, пожаловавшись вышестоящему начальнику или в местный комитет правящей партии).

Но что делать, когда Ваши права нарушаются не вопреки закону, а в соответствии с ним? Суд общей юрисдикции (районный, городской, областной и даже Верховный), каким бы добрым он ни был, не вправе отменить закон или проигнорировать его существование. Остается один шанс – доказать, что такой закон не имеет права на существование, то есть противоречит основному закону – Конституции Российской Федерации. Такого рода дела рассматривает Конституционный Суд России.

КС не раз и не два ставил на место законодателей, Правительство и Президента, отменяя иезуитские нормы избирательных законов, упраздняя неправомерные налоги и ограничивая размеры правомерных, подтверждая социальные, трудовые, жилищные права граждан, защищая права людей, попавших в лапы уголовного правосудия. Правда, некоторые решения КС не исполняются, а некоторые исполняются вовсе не так, как этого хотели инициаторы жалоб.

Обратиться в КС (и получить тот или иной ответ) может каждый. Но, как показывает статистика, более 90% заявителей с первого раза делают это таким образом, что много времени и сил оказывается потраченным впустую.

Эта брошюра не содержит инструкций по составлению конституционной жалобы или советов по тактике ведения процесса. Ее цель – дать общее представление о круге вопросов, которые решает КС, включая индивидуальные жалобы.

Мы выражаем искреннюю признательность Константину Арамовичу Катаняну и Елене Юрьевне Булаковой, без содействия которых эта брошюра не была бы написана.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД...

*Клянусь честно и добросовестно исполнять обязанности
судьи Конституционного Суда Российской Федерации,
подчиняясь при этом только Конституции Российской Федерации,
ничему и никому более*

Присяга судьи КС РФ

Что такое Конституционный Суд

Конституционный Суд Российской Федерации – **судебный орган конституционного контроля**, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства (так записано в первой статье Федерального конституционного закона о КС).

Решения КС на территории России обязательны для всех, а отменить их не может никто.

Откуда он взялся

Предшественник российского КС – Комитет конституционного надзора СССР – был создан в 1989 году в рамках процесса управляемой демократизации, метко охарактеризованного сатириком Михаилом Задорновым как «борьба советского народа с коммунистической партией под руководством коммунистической партии». Создание аналогичных органов в союзных республиках затянулось. 15 декабря 1990 года Съезд народных депутатов РСФСР (под председательством Бориса Ельцина – к тому времени уже беспартийного) учредил Конституционный Суд России, включив соответствующую статью в Конституцию РСФСР (1978 года с последующими правками: уже не на 100% брежневскую, но еще вполне советскую). На принятие законов, избрание судей и организационные мероприятия ушло 13 месяцев: КС приступил к работе 14 января 1992 года – уже в независимой Российской Федерации.

Из 27 постановлений КС, вынесенных в 1992-1993 гг., шесть были приняты по жалобам граждан: они касались трудовых прав пенсионеров и прокуроров,

жилищных прав, права на восстановление на работе по суду. Но большая часть времени ушла у КС на другое: одно только «дело КПСС» рассматривалось полгода (с мая по ноябрь 1992).

В тогдашней Конституции КС именовался «*высшим органом судебной власти по защите конституционного строя*», в то время как строй менялся на глазах. Председателю КС то и дело приходилось становиться посредником между президентом и парламентом, норовившими отобрать друг у друга полномочия, сорвать кворум, отрешить от должности, переподчинить себе службы охраны и т.п. Кончилось дело открытым отказом Президента Ельцина соблюдать «лоскутную» Конституцию, силовым роспуском Съезда, маленькой гражданской войной в Москве и приостановлением деятельности КС в октябре 1993 года.

КС смог возобновить работу только после принятия новой Конституции, нового закона о КС и доизбрания полного штата судей – в феврале 1995 года.

Из кого он состоит

Судьи КС назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента. Но Президент не вправе предложить на должность судьи кого попало: судьей может стать только гражданин России, достигший 40-летнего возраста, с безупречной репутацией, высшим юридическим образованием и 15-летним стажем работы по юридической профессии, обладающий признанной высокой квалификацией в области права.

Уволить судью не может ни Президент, ни Совет Федерации. Прекратить полномочия судьи вправе только сам КС и только в прямо предусмотренных законом случаях (таких, как уголовный приговор, стойкое расстройство здоровья, совершение поступка, порочащего честь и достоинство судьи). Если же Президент или сенаторы при назначении нового судьи нарушат закон – КС вернет такую кандидатуру в СФ с требованием отменить назначение.

Сроки полномочий судей ограничены только их возрастом: судья, которому стукнуло 70 лет, пишет заявление об отставке, после чего КС уведомляет Президента об открытии вакансии.

Чтобы у Президента или Совета Федерации не возникло искушения лишить КС кворума, в законе о КС было предусмотрено, что судья, подавший в отставку,

продолжает исполнять обязанности, пока ему не будет назначена замена. Однако весной 2005 года эта норма была отменена парламентом.

В нынешнем составе КС – 19 судей. Из них 6 пришли в КС раньше, чем была принята действующая Конституция РФ: они – из тех 13-ти, которые были избраны Съездом народных депутатов РСФСР 30 октября 1991 года по представлению Председателя Верховного Совета (Руслана Хасбулатова), основанному на инициативах фракций тогдашнего российского парламента. Еще 7 судей назначены Советом Федерации в 1994-1999 годах по представлению Президента Ельцина, 6 судей – в 2000-2005 годах по представлению Президента Путина.

Председатель КС (с 2003 года) – Валерий Зорькин.

Как он устроен

КС состоит из двух неравночисленных палат (9 и 10 судей). Дела по жалобам граждан рассматривает одна из палат; она принимает решение от имени КС в целом. А вот предварительным рассмотрением жалоб – на предмет принятия их к рассмотрению – занимается пленум (т.е. КС в полном составе: 19 судей). Важнейшие дела – о толковании Конституции, о конституционности региональных конституций и уставов, об импичменте Президента, а также другие дела, которые КС сочтет достаточно важными – тоже рассматриваются пленумом.

Председатель КС, его заместитель и судья-секретарь избираются судьями на 3 года. Выборы обычно – конкурентные: так, в феврале 2003 года тогдашний Председатель Марат Баглай проиграл перевыборы Валерию Зорькину с перевесом в один голос (9:10).

Председатель ведет заседания КС и руководит его аппаратом, но административных полномочий по отношению к судьям не имеет. И хотя по регламенту КС председатель голосует последним, содержание решения КС в большей степени зависит от судьи-докладчика по конкретному делу.

Решения КС (на пленарных заседаниях и в палатах) принимаются простым большинством голосов (если голоса разделились поровну, решение считается принятым в пользу конституционности оспоренного акта). Исключение – решения о толковании Конституции, которые принимаются двумя третями от полного состава КС.

Судья не вправе воздержаться или уклониться от голосования (хотя может во время рассмотрения какого-нибудь дела оказаться в отпуске).

От кого он зависит

Вообще-то – ни от кого (см. присягу). В то же время нельзя не увидеть попыток парламента и президента влиять на судей с помощью поправок в закон о КС типа продления сроков судейских полномочий, отмены и повторного введения предельного возраста для судей, прекращения опубликования особых мнений в официальных изданиях, не говоря уже о намерении Думы сослать КС в Санкт-Петербург. Прискорбно, что законодательные инициативы по «уточнению» статуса КС приурочиваются по времени к рассмотрению дел, затрагивающих партийные интересы парламентского большинства.

Отметим, что оклады и надбавки к окладам судей КС устанавливает Президент России.

Как выглядят решения КС

КС принимает постановления, определения и заключения.

Постановления – это итоговые решения КС по существу дел, рассмотренных в открытых заседаниях. В год КС принимает 15-20 постановлений.

Заключения – это то, чего в практике нынешнего КС (после 1993 года) не было ни разу. КС принимает заключения только по запросу Думы о начале процедуры импичмента Президента.

Определения – это все остальные решения КС, связанные с судебным процессом. Каждый год их принимается 500 и больше. В большинстве случаев – это определения об отказе в рассмотрении того или иного обращения в КС.

Судьи, не согласные с решением большинства, вправе сформулировать (и опубликовать в Вестнике КС) **особые мнения**. Больше всего особых мнений (8) было заявлено по делу о начале войны в Чечне (10-П от 31.07.1995).¹

¹ Здесь и дальше при упоминании судебных дел и решений в скобках указываются номера и даты постановлений (П) и определений (О) Конституционного Суда, по которым их можно найти в литературе и правовых базах данных.

Чем он занимается

а) сверяет нормативные акты и договоры с Конституцией – по запросам органов власти и групп депутатов

Конституционный Суд по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации: федеральных законов, нормативных актов Президента, Правительства, Совета Федерации и Государственной Думы; законов и нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к федеральному или совместному ведению; договоров между органами власти Российской Федерации и ее субъектов, договоров между органами власти субъектов Федерации; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Обратиться в КС с запросом не может, как это было в 1991-1993 годах, один отдельно взятый депутат. В случае нынешней Думы 90 подписей – это больше, чем численность всех трех оппозиционных фракций (КПРФ, Родина, Народная воля) вместе взятых².

Но бывает, что и один в поле воин – вопрос о конституционности отмены прямых выборов губернаторов был рассмотрен в КС именно по индивидуальной жалобе гражданина (тюменского геолога Владимира Гришкевича), а вовсе не по запросу органов власти, ни один из которых не оказался способен на это (Госдума Ярославской области подала было такой запрос – но вскоре отозвала обратно).

² Депутатам в 2004 году трижды удавалось отправить в КС запросы (по Трудовому кодексу, законам об энерготарифах и индексации вкладов), но каждый раз некоторые из них отзывали свои подписи, и рассмотрение дела срывалось.

б) улаживает разногласия между органами власти – по их ходатайствам

Конституционный Суд разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти; между органами власти Российской Федерации и ее субъектов; между высшими государственными органами субъектов Федерации по их ходатайствам.

К примеру, в 1999 году КС рассматривал спор о компетенции между Президентом и Советом Федерации по поводу того, кто из них вправе отстранить от должности Генерального прокурора. Президент Ельцин, с нескольких попыток не добившийся от Совета Федерации решения об отставке Генпрокурора Юрия Скуратова, 2 апреля 1999 года отстранил его от должности своим указом (для этого против Скуратова было возбуждено уголовное дело, которое – забегаем вперед – рассыпалось сразу после того, как он перестал быть прокурором). КС пришел к выводу, что, поскольку Конституция не предоставляет Генпрокурору статуса неприкосновенности, отстранение его от должности – не дело парламента. А Президент – поскольку он гарант Конституции – *«обязан издавать обеспечивающие исполнение Конституции Российской Федерации и законов правовые акты (...) во всех случаях, когда отсутствуют иные предназначенные для этого механизмы»*. (17-П от 1.12.1999).

В 1998 году по ходатайству Думы и Совета Федерации КС обязал Президента Ельцина подписать закон о порядке реституции трофейных культурных ценностей, чего Президент делать очень не хотел, хотя обе палаты преодолели вето квалифицированным большинством голосов (11-П от 6.04.1998).

Пример спора о компетенции из «прошлой жизни» КС – дело о приватизации объектов электроэнергетики в Сибири (15-П от 10.09.1993). Власти Иркутской области и Красноярского края отстаивали в КС права своих регионов, нарушенные указом Президента Ельцина о создании РАО «ЕЭС России». В результате несколько крупных электростанций не вошли тогда в состав этой монополии. А потребителям «Иркутскэнерго» (от рядовых граждан до алюминиевых баронов) электричество до сих пор обходится заметно дешевле, чем в среднем по России.

в) сверяет законы с Конституцией – по жалобам граждан и запросам судов

Конституционный Суд по индивидуальным (коллективным) жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Типичные категории дел, рассмотренных КС по жалобам граждан:

а) социальные права – жилищные (прописка, выселение), трудовые (неправомерное увольнение; восстановление на работе и компенсации за вынужденный прогул – решения не всегда выполняются), пенсионные и т.п.;

б) имущественные права – неправомерные налоги (бывает, что их отменяют, и эти решения выполняются), индексация сбережений (не выполняются из-за отсутствия закона);

в) права подсудимых в уголовном процессе – в последние годы таких дел все больше;

г) в редких случаях граждане защищают через КС свои политические права – избирательное, право на объединение, свобода печати. Иногда – успешно.

Суд (в лице любого судьи) может обратиться в КС с просьбой о проверке конституционности закона не только по вопросам, связанным с конституционными правами граждан, но тоже только с привязкой к конкретному судебному делу.

г) дает толкование Конституции

Конституционный Суд по запросам Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства, органов законодательной власти субъектов Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

КС давал толкование Конституции 12 раз. Большинство запросов отражали непростые отношения Президента Ельцина с парламентом и опасения рецидива октября-93. Предпоследний запрос Думы был о том, может ли Президент или Совет Федерации взять на себя законодательные полномочия Думы на период от

ее роспуска до новых выборов (КС решил, что не может). Последний запрос сводился к тому, как отправить Президента в отставку по медицинским показаниям, если врачи справку о его здоровье не выдают, ссылаясь на неприкосновенность главы государства. Когда его рассматривали, у России уже был новый, молодой и энергичный Президент и дружественная ему Дума.

С просьбами о толковании Конституции обращались и отдельные граждане, но КС просто не вправе рассматривать по существу такие обращения, когда они исходят не от органов власти. Да и то не от любых – такого права, например, нет у губернаторов.

д) участвует в импичменте Президента

Конституционный Суд по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

КС – третья из четырех инстанций (Дума – Верховный суд – КС – Совет Федерации) в процедуре отрешения Президента от должности (в быту именуемого американским словом «импичмент»). Функция КС – проверить соблюдение установленного порядка выдвижения обвинения (а не его суть). Если порядок соблюден – материалы возвращаются в Совет Федерации, и тот, если наберет 2/3 голосов, отрешает Президента от должности.

При нынешней Конституции процедура импичмента была начата лишь однажды (в марте 1999 года), но не прошла даже первого этапа, собрав в Думе 283 голоса из 300 необходимых.

е) разрешает или запрещает референдумы

Конституционный Суд по запросу Президента РФ проверяет соответствие Конституции инициативы проведения референдума по предложенным инициативной группой вопросам.

Эта функция возложена на КС дополнительно Федеральным конституционным законом «О референдуме». Ее нет ни в самой Конституции, ни в законе о КС.

Более того, в Конституции ничего не написано об «инициативе референдума», единственное конституционное условие состоит в том, что референдум может назначить только Президент и не может – исполняющий обязанности Президента. Чего именно хотели авторы закона «О референдуме» от Конституционного Суда, не вполне понятно.

Пожалуй, можно представить один вопрос в связи с референдумом, на который без Конституционного Суда не ответишь: можно ли выносить на референдум поправки к Конституции. В самой Конституции перечислены два способа внесения в нее поправок:

- квалифицированным большинством обеих палат парламента с последующим утверждением двумя третям региональных законодательных собраний (так можно править главы Конституции с 3-й по 8-ю);
- Конституционным Собранием (опять же по инициативе квалифицированного большинства парламента, если оно посчитает нужным исправить главы 1, 2 или 9) или по его решению – референдумом (в этом случае принимается полный текст новой Конституции).

Но является ли этот список исчерпывающим, или возможны и другие способы?

Это вопрос стал актуальным осенью 2006 года в связи с желанием ряда граждан разрешить Президенту Путину избираться на третий срок. Вопрос о принципиальной допустимости внесения в Конституцию каких бы то ни было поправок путем референдума обсуждался 27 сентября 2006 года в Центральной избирательной комиссии РФ, которая большинством голосов от прямого ответа уклонилась.

За время действия нынешней Конституции (с 25 декабря 1993 года) ни одна из шести зарегистрированных инициатив по проведению референдума не дошла до стадии рассмотрения Конституционным Судом. Все они (3 – в 2000 году, 2 – в 2005, 1 – в 2006) были остановлены Центризбиркомом на стадии проверки собранных подписей (в 2000) или из-за формулировки вопросов (2005-2006).

Чем он не занимается

Не тушит пожары

Нынешний КС не является, как это было в 1992-1993 годах, органом «быстрого реагирования»: он не вправе рассматривать какое-либо дело по собственной инициативе, пока кто-либо не обратится к нему с правильно оформленным запросом, ходатайством или жалобой.

КС не может и предотвратить принятие закона или другого правового акта, он проверяет только действующие акты, уже вступившие в силу (исключение – международные договоры, их КС проверяет на конституционность как раз до вступления в силу – если кто-то успеет обратиться).

Не занимается политикой

Конечно, политики использовали и будут использовать жалобы в КС в качестве орудия политической борьбы. Конечно, судьи осознают, что каждое их решение по острозлободневному вопросу кому-то играет на руку и льет воду на чью-то мельницу. Конечно, политические убеждения судьи-коммуниста Виктора Лучина (ушел в отставку по возрасту в феврале 2005) и судьи-«мемориальца» Эрнеста Аметистова (умер в сентябре 1998) отражались и на их правовых доктринах. Но партийно-политическими аргументами судьи никогда не оперируют (почитайте, например, особые мнения тех судей, которые при принятии решений остаются в меньшинстве). И соотносить личности судей КС с причудливо-конъюнктурными политическими лагерями, шумящими в телевизоре, бессмысленно и бесполезно.

Избирательное законодательство находится на стыке права и политики. По мнению КС, Конституция оставляет на усмотрение законодателей выбор типа избирательной системы – в тех пределах, в которых эта система соответствует усредненным европейским принципам. В частности, КС признал право законодателей устанавливать смешанную избирательную систему и пятипроцентный барьер (против которого протестовали некоторые микропартии). В эпоху выборности глав регионов он отказал республикам в праве вводить

языковой ценз и ценз оседлости, сославшись на то, что это – ограничение прав человека, а оно может быть установлено только на федеральном уровне.

При этом КС принципиально не вмешивается в избирательное законодательство во время кампаний. Например, в ноябре 1995 года группа депутатов Госдумы поставила вопрос о конституционности выборов по партспискам и пятипроцентного барьера. Почти такое же обращение направил в КС Верховный Суд. В отказном определении КС говорится:

«...сам момент обращения свидетельствует о том, что реальная позиция заявителей является в большей мере политической, нежели правовой.

Очевидно, что каким бы ни было суждение Конституционного Суда Российской Федерации относительно конституционности оспариваемых положений избирательного закона, проведение судебного разбирательства в ходе избирательной кампании непосредственно перед голосованием может неоправданно осложнить избирательный процесс, отрицательно сказаться на волеизъявлении избирателей и, в конечном счете, повлиять на результаты выборов. Конституционный Суд Российской Федерации фактически превратился бы в участника избирательной кампании, что противоречит его предназначению и принципам деятельности.» (77-О от 20.11.1995).

КС полагает, что парламент имеет право корректировать избирательную систему, исходя из политической целесообразности:

«Регламентация избирательных процедур (...) может иметь, как свидетельствует мировой и отечественный опыт, различные решения, причем определяются они, как правило, не в текстах конституций, а законодательным путем. От законодательного органа зависит, будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной или смешанной, будет ли введен определенный процент голосов избирателей, который необходимо собрать в поддержку списка избирательного объединения, с тем чтобы оно имело право участвовать в распределении депутатских мандатов; как будет определяться допустимое отклонение численности избирателей в избирательном округе от единой нормы представительства.

Выбор того или иного варианта и его закрепление в избирательном законе зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом

политической целесообразности. Этот выбор осуществляет представительный орган – Федеральное Собрание Российской Федерации – в соответствии с правилами законодательной процедуры. В соответствии с конституционным принципом разделения властей Конституционный Суд Российской Федерации не вправе подменять законодателя. Согласно Федеральному конституционному закону "О Конституционном Суде Российской Федерации" он решает исключительно вопросы права (статья 3) и должен воздерживаться от рассмотрения дел, в которых по сути преобладают аспекты политической целесообразности.» (77-О от 20.11.1995).

Не подменяет суды общей юрисдикции

КС не вправе исследовать фактические обстоятельства судебного дела: проверять, правильно ли суд применил закон. Этим занимаются вышестоящие суды (вплоть до Верховного и Высшего Арбитражного). Поэтому КС не пересматривает судебные решения и приговоры.

Указы, постановления и прочие подзаконные нормативные³ акты, не соответствующие законам, нужно обжаловать в судах общей юрисдикции (или арбитражных судах). КС этим не занимается.

В некоторых случаях указы не обжалуешь ни в КС, ни в обычный суд. Отвечая гражданке, пытавшейся обжаловать в КС указ Президента, ограничивающий размеры пенсий (№680 от 15 апреля 2000), КС дает ценный тактический совет:

«Гражданин, в частности, может защитить свои права не путем оспаривания нормативных правовых актов определенной юридической силы, а обжалуя основанные на них решения и действия (бездействие) органов власти и должностных лиц, для признания которых незаконными нет препятствий, поскольку суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа акту большей юридической силы, принимает решение в соответствии с последним.» (273-О от 29.05.2003).

³ Пример нормативного указа – об очередном призыве граждан на воинскую службу, ненормативного – о назначении С.Б.Иванова министром обороны (такой указ может обжаловать в суд разве что сам С.Б.Иванов).

Вообще-то Конституция России действует непосредственно и ни в каком дополнительном подтверждении не нуждается. Если бы мы жили в стране с прецедентным правом – например, в США или в Японии, то любой судья мог бы проигнорировать действие той или иной нормы закона, признав ее не соответствующей Конституции. В нашей стране наделить каждого из 30.000 федеральных судей правом отменять законы творцы Конституции не решились. Поэтому, усомнившись в конституционности закона, судья должен приостановить производство по делу и обратиться с запросом в Конституционный Суд (как в большинстве стран Европы). Если же судья пришел к твердому выводу о противоречии закона Конституции, он применяет Конституцию непосредственно – и тоже немедленно обращается в КС с запросом (см. постановление Пленума Верховного Суда РФ №8 от 31.10.1995).

Не присуждает денег

КС может признать право гражданина на льготы, выплаты и компенсации, но чтобы реализовать это право, гражданин должен обратиться в суд общей юрисдикции. Даже компенсация судебных расходов гражданам, одержавшим победу в судебных процессах в самом КС, происходит через суды.

Чем занимается не только он

Конституционные (уставные) суды регионов

Закон субъекта Федерации (в отличие от федерального закона) иногда можно оспорить как в КС России, так и в Конституционный (Уставной) суд региона (если, конечно, он в регионе есть).

Регионы сами решают, создавать ли такие суды. Большинство регионов (более 60 из 88) предусмотрели их создание в конституциях и уставах. Но реально создали только 15.

К сентябрю 2006 года конституционные суды действуют в 12 республиках (Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха-Якутия Северная Осетия, Татарстан, Тыва), уставные – в 3

регионах (в Калининградской и Свердловской областях и Санкт-Петербурге). Они проверяют региональные, а иногда – и муниципальные правовые акты на предмет их соответствия основному закону региона. Большинство из них (но не все) принимают индивидуальные жалобы. Предусматривается создание уставного суда и в Москве; но жалобы граждан он рассматривать не будет – только запросы органов власти и местного самоуправления.

Европейский суд по правам человека

В Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) можно обжаловать нарушение прав, предусмотренных Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и 14-ю протоколами к ней. Присоединившись к Конвенции, Россия признала для себя обязательность выполнения решений ЕСПЧ.⁴

ЕСПЧ создан при Совете Европы (СЕ) – международной организации, объединяющей 46 государств. Россия состоит в СЕ с 1996 года.

Жалобы в ЕСПЧ подаются гражданином против государства – члена СЕ. Названия судебных дел так и звучат: например, «Прокопович (Prokovich) против Российской Федерации».

Жалобы рассматриваются при соблюдении 5 условий:

- нарушены права, которые предусмотрены Конвенцией и протоколами к ней. Набор этих прав сильно отличается от прав, предусмотренных Конституцией РФ: например, гораздо подробнее прописаны (и шире трактуются судом) права собственности, зато полностью отсутствуют такие права, как право на труд или право на социальное обеспечение;
- жалобу подает сам потерпевший. Если жалоба коллективная – придется доказывать, что нарушены права каждого из подателей жалобы;
- жалоба подана не позже чем через 6 месяцев после решения по делу в последней российской инстанции;

⁴ Протоколы №№6 (об отмене смертной казни в мирное время), 12, 14 Россия пока не ратифицировала, а №13 (о полной отмене смертной казни) – и не подписала.

- право нарушено после присоединения России к конвенции (1998 год);
- заявитель исчерпал все внутригосударственные средства защиты своего права, и прежде всего судебные средства такой защиты.

ЕСПЧ не является высшей инстанцией по отношению к российским судам: не отменяет решения судов и нормативные акты; не дает указаний законодателю; не дает распоряжения о принятии мер, имеющих юридические последствия. Единственное, что может сделать суд – констатировать нарушение права конкретного лица и присудить ему некоторую сумму денег в виде финансовой компенсации материального ущерба, морального вреда и судебных издержек. Деньги выплачиваются из бюджета государства, проигравшего судебное дело.

Хотя решения ЕСПЧ обязательны только для государства, против которого они вынесены, Конституционный Суд РФ регулярно ссылается в своих решениях на правовые позиции ЕСПЧ. КС мотивирует трактовку того или иного права российских граждан, исходя из решений, принятых по делам, не имеющим формального отношения к России. Один из последних примеров – решение КС по жалобе Госдумы Астраханской области, предложившей признать неконституционным запрет гражданам агитировать на выборах за свой счет – помимо официальных избирательных фондов кандидатов и партий. В постановлении по этому делу (7-П от 16.06.2006) КС пишет: *«Европейский Суд по правам человека в постановлении от 19 февраля 1998 года по делу "Бюман (Bowman) против Соединенного Королевства" подчеркнул, что свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, взаимосвязаны и укрепляют друг друга; по этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам; при некоторых обстоятельствах эти два права, цель которых – обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти, могут вступать в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым введение до или во время проведения выборов определенных ограничений свободы слова, которые неприемлемы в обычных условиях.»* Правда, судья Анатолий Кононов в своем

особом мнении трактует решение по делу «Боуман против Соединенного Королевства» совсем по-другому: *«Госпожа Боуман, будучи директором общественной организации, выступающей против аборт, перед парламентскими выборами организовала распространение полутора миллионов листовок с изложением позиций кандидатов в отношении абортов. Надо заметить, что в Англии, так же как и во многих других странах, предвыборная агитация третьими лицами вполне допускается за собственный счет при определенном ограничении их расходов. (...) Г-жа Боуман, однако, превысила разрешенный лимит в 5 фунтов и была привлечена к ответственности. (...) Европейский Суд указал на явную несоразмерность лимита личных затрат на предвыборную агитацию, после чего английский законодатель повысил эту сумму в 100 (!) раз. В системе же российского законодательства с учетом оправдания его Конституционным Судом г-жа Боуман не имела бы никаких шансов реализовать и защитить свое право.»*

За 45 лет работы ЕСПЧ (с 1959 года) не было ни одного случая невыполнения государствами – членами СЕ решений этого суда.

За последние четыре года Россия выплатила из бюджета гражданам, судившимся с государством в ЕСПЧ:

- в 2002 году – 11.000 евро;
- в 2003 году – 10.000 евро;
- в 2004 году – 566.072 евро;
- в 2005 году – 614.733 евро, 140.546 рублей 25 копеек и 5.540 английских фунтов.⁵

Располагается ЕСПЧ во французском городе Страсбурге, а судебные процессы и переписку по жалобам ведет на официальных языках СЕ – французском и английском. Так что попытка выбить из российского бюджета компенсацию за нарушенные права (или создать судебный прецедент) потребует заметных первоначальных вложений времени, усилий и денег.

⁵ Источник: Концепция федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы (Собрание законодательства РФ, 2006, №33, ст.3652).

...И ЗАЧЕМ ТУДА ИДУТ

Граждане пишут в КС

Какие бывают вопросы

Статистика обращений в Конституционный Суд за 1995-2004 годы (в разрезе отраслей права) приведена на сайте КС.⁶ В таблице отражены все обращения – как от граждан, так и от государственных органов, но запросы и ходатайства последних составляют в почте КС не более 3-4%.

Всего обращений – 113230.

1. Защита конституционных прав и свобод граждан – 27472 (24%); больше всего таких обращений – по вопросам социальной защиты (16063), затем идет охрана жилищных (4696) и трудовых (3075) прав.
2. Гражданское право и процесс – 25158 (22%).
3. Уголовное право и процесс – 23366 (21%).
4. Финансовое и налоговое право, деятельность таможенных органов, арбитражная практика – 11789 (10%).
5. Экономика и финансы – 4621 (4%), в т.ч. 2953 – ценообразование и инфляция.
6. Конституционное право (организация публичной власти) – 4062 (3,5%).
7. Административное право (деятельность прокуратуры, органов внутренних дел и спецслужб, административные правонарушения и административная ответственность) – 2059 (2%).
8. Вооруженные Силы Российской Федерации (статус военнослужащих, военная служба и др.) – 1310 (1%).
9. Федеративное устройство – 579 (0,5%).
10. Экологическое и земельное право – 416 (0,4%).

⁶ <http://www.ksrf.ru/contact/review.htm>

11. Деятельность общественных организаций – 154 (0,1%).
12. Международное право и деятельность СНГ – 25 (0,02%).
13. Отклики граждан на события в стране – 1053 (1%).
14. Отклики о деятельности Конституционного Суда РФ – 760 (0,7%).
15. Иные вопросы государственной и общественной жизни – 10408 (9%).

В последнюю строчку, видимо, попали обращения, которые ни к какой отрасли права не отнесешь, в том числе регулярно поступающие в КС жалобы граждан на чиновников из домоуправления, на начальство и даже на соседей.

Многие авторы обращений ошибочно воспринимают КС как вышестоящую инстанцию по гражданским и уголовным делам: 9279 заявителей просили о пересмотре уголовных приговоров или о помиловании, 13735 – пытались обжаловать судебные решения по гражданским делам, 4830 – процедурные решения судов, 3940 – действия следственных органов, 817 – действия органов исполнения наказаний.

Более половины обращений явно не соответствуют критериям закона о КС, а оформлены по всем правилам – менее 20%⁷.

Впрочем, Россия тут – не исключение. В Германии каждый год отсеиваются как недопустимые до 98% конституционных жалоб. Правда, тамошний КС, в отличие от российского, вправе отклонить любую жалобу если сочтет, что нарушение права заявителя не принесло ему большого материального ущерба.

Какие бывают ответы

Обращения в КС, написанные в любой, сколь угодно произвольной форме, в корзину не выбрасывают, а обязательно дают ответы.

Подавляющее большинство заявителей (10-15 тысяч в год) довольствуются ответами Секретариата КС. Людям, обратившимся явно не по адресу (таких – больше половины), отвечает отдел писем (при помощи отраслевых управлений аппарата), подсказывая, какая инстанция и на основании каких законов может решить их вопрос. Вторая половина обращений – авторы которых в той или иной

⁷ К.Катанян. Отказники. Политический журнал, 27.12.2004. – www.politjournal.ru

форме действительно обжалуют нарушение своих конституционных прав – получают юридически аргументированный ответ Секретариата, чаще всего, что жалоба не соответствует тем или иным критериям закона. При этом каждый заявитель вправе не согласиться с аргументами Секретариата и настаивать, чтобы его обращение рассмотрели сами судьи.

Примерно 400-500 обращений в год КС рассматривает в предварительных закрытых заседаниях и принимает по ним так называемые **отказные определения**. Определения «*Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина такого-то...*» – вовсе не отписки. В большинстве из них КС разъясняет, почему дело не относится к его компетенции и к чьей компетенции оно относится (если вообще относится к чьей-то), тем самым подсказывая заявителю дальнейшие действия (*неподведомственные жалобы*), или по каким формальным критериям закона жалоба не может быть рассмотрена в судебном заседании (*недопустимые жалобы*). Во втором случае КС обычно дает развернутую мотивировку по существу вопроса.

При этом КС нередко принимает, выражаясь юридическим сленгом, **отказные определения с положительным (позитивным) содержанием**. В них суд разъясняет, что поставленный заявителем вопрос уже был решен одним из прежних постановлений КС и подтверждает право заявителя требовать пересмотра дела (подразумевается: в свою пользу) судом общей юрисдикции.

Наконец, около 20 дел в год рассматриваются в открытых для прессы судебных заседаниях (до половины таких дел связаны с жалобами граждан). По большинству из них выносятся **постановления** (реже – **определения**) – общеизвестные (из официальных изданий) и общеобязательные.

Почти все определения Конституционного Суда (включая отказные) можно пролистать на сайте КС в Интернете и воспользоваться опытом: как минимум – чтобы не повторять чужих ошибок, в лучшем случае – чтобы найти кратчайший путь к решению своего вопроса, опираясь на правовые позиции КС. К услугам человечества – база данных с хронологическим, тематическим и контекстным поиском.

Как оно бывает

Когда обжалуют не то

В жалобе гражданина Е.И.Касаткина оспаривалась конституционность введения в действие паспорта гражданина РФ, содержащего графу «Личный код» и, по мнению заявителя, антихристианскую символику, и конституционность использования международного стандарта штрихового кодирования товаров EAN-13 для автоматической идентификации, также содержащего, по утверждению Е.И.Касаткина, антихристианскую символику, что, как он считает, нарушает его право на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, оскорбляет религиозные чувства, умаляет человеческое достоинство и тем самым противоречит статьям 2, 3 (часть 4), 4 (часть 2), 13 (часть 5), 14, 15 (часть 1), 19, 21, 23, 24, 28, 29, 45, 55 (часть 2) и 90 Конституции РФ. КС отказал в принятии жалобы к рассмотрению на простом и ясном основании: *«Е.И.Касаткиным не представлено документальное подтверждение применения положений какого-либо нормативного акта в касающемся его конкретном деле»*. Отметим, что образцы нынешних российских паспортов утверждены постановлением Правительства от 8.07.1997. Если бы гражданин Касаткин озаботился выяснением этого вопроса, он мог бы попытаться обжаловать постановление в Верховном Суде России.

Когда обжалуют не так

Гражданин Мельник Сергей Миронович обратился в КС, утверждая, что его избирательные права нарушаются законом «О порядке формирования Совета Федерации...», так как им не предусматривается формирование Совета Федерации путем свободных выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, что, с его точки зрения, противоречит сразу 13-ти статьям Конституции. Жалоба не была принята к рассмотрению, поскольку *«С.М.Мельником не представлено каких-либо доказательств, подтверждающих применение обжалуемого закона в конкретном деле и свидетельствующих о нарушении его конституционных прав»*. (218-О от 11.07.2002).

Что такое жалоба

Чтобы обращение гражданина было рассмотрено на заседании КС, оно должно как минимум быть правильно оформлено.

КС принимает к рассмотрению запросы, ходатайства и жалобы. Обращение гражданина (если только он не президент и не губернатор) и объединения граждан (если они не депутаты) именуется жалобой.

Правом на обращение в Конституционный Суд с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе.

Как показывает практика, споткнуться можно на любом из этих терминов.

Что такое «закон»?

а) закон – это то, что так называется

В стандартном случае – это **федеральный закон** или **федеральный конституционный закон**, принятый Государственной Думой, одобренный (голосованием или просто нерассмотрением в 14-дневный срок) Советом Федерации и подписанный Президентом. Это может быть также **закон субъекта Федерации** (например, закон города Москвы или Ставропольского края). Это может быть **закон РСФСР (закон РФ)**, принятый раньше, чем нынешняя Конституция, и даже **закон СССР** (если он до сих пор действует и был применен в конкретном деле конкретного гражданина).

б) но не только

Закон может именоваться **кодексом** (например, Лесной кодекс Российской Федерации или Избирательный кодекс города Москвы), а может – **основами**

законодательства (Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик, Основы законодательства РФ о культуре).

Основные законы субъектов Федерации именуются **конституциями** (в республиках) и **уставами** (в остальных регионах). Исключение – Калмыкия, где основной закон называется «Степное уложение».

в) законы, которые обжаловать нельзя

Вообще-то **Конституция Российской Федерации** – тоже закон (основной), но обжаловать ее или какие-то ее статьи в КС нельзя (хотя такие попытки были). Конституция для КС является абсолютным постулатом. Поставить ее под сомнение означало бы для КС лишиться себя точки опоры. А вот Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ», обжаловать можно, хотя и затруднительно (надо доказать, что он был применен в конкретном деле, причем дело, рассматриваемое в самом КС, под это определение не подпадает).

Чаще всего нельзя обжаловать **закон, который уже утратил силу**. Исключение: закон о КС *«...допускает проверку конституционности даже отмененного или утратившего силу закона при наличии двух условий – если оспариваемым законом, примененным в конкретном деле, нарушены конституционные права и свободы граждан и если производство по жалобе гражданина начато до момента утраты силы или отмены оспариваемого закона.»* (5-О от 23.01.2003).

Нельзя обжаловать **закон, который еще не вступил в силу**. Например, гражданину Буракову, пытавшемуся обжаловать закон о выборах в Госдуму от 18 мая 2005 года (согласно которому выборы-2007 пройдут только по партспискам), КС отказал в этом праве по нескольким основаниям, в том числе потому, что закон вступит в силу только в декабре 2006 года – за год до выборов (188-О от 23.05.2006).

г) не законы, которые обжаловать можно

Трудовое, жилищное, а отчасти и пенсионное законодательство в значительной части до сих пор регулируется правовыми нормами и обычкновениями брежневских, а то и хрущевских времен. А в те времена количество принимаемых в год законов было в десятки раз меньше: многое

регулировалось **указами Президиума Верховного Совета СССР, постановлениями Совета Министров, ЦК КПСС, ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ**, разного рода ведомственными инструкциями.

Например, закона, который устанавливал бы размеры пособий по временной нетрудоспособности, нету до сих пор. Есть указ и.о. Президента от 15 марта 2000 года, который отсылает к «действующему порядку» исчисления среднего заработка и непрерывного стажа. А действующий порядок – в документах, утвержденных Советом Министров СССР и Президиумом ВЦСПС в 1973-1984 годах. КС допускает обжалование подобных актов, которые *«заменяют, по существу, законодательные нормы»* (138-О от 4.03.2004).

В некоторых случаях только в КС можно (а в суды общей юрисдикции – нельзя) обжаловать **постановления Правительства РФ** – в пакете с федеральным законом, который переваливает на Правительство регулирование в какой-нибудь сфере.

КС считает **постановления Думы об амнистии** единственным видом парламентских постановлений, которые можно обжаловать в КС (11-П от 5.07.2001).

Кто такие «граждане»?

Это не только обладатели российских паспортов.

Иностранцы и лица без гражданства

Иностранцы и лица без гражданства пользуются в России правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ – так гласит статья 62 Конституции. Исходя из этого, Конституционный Суд рассматривает жалобы иностранцев и апатридов наравне с жалобами российских граждан. Первым таким случаем было дело лица без гражданства Яхья Дашти Гафура. В феврале 1997 года московский УВИР решил выдворить Гафура из страны, но, прежде чем отправить под конвоем в Швецию, его более 2 месяцев содержали под стражей в «Центре социальной реабилитации» с санкции прокурора. Конституция России не позволяет задерживать людей без решения суда более чем на 48 часов, но

милиция ссыалась на советский закон 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР», который позволял арестовывать иностранцев «на срок, необходимый для выдворения». Рассматривая дело Гафура, КС пришел к выводу, что *«право на свободу и личную неприкосновенность и право на судебную защиту являются личными неотчуждаемыми правами каждого человека, вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства, и, следовательно, должны гарантироваться иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации»* (6-П от 17.02.1998).

Дети

Чтобы считаться гражданином во всех юридических смыслах этого слова, недостаточно родиться человеком. В Конституции говорится: *«Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет»* (ст.60). Иными словами, конституционные права у ребенка есть, но обращаться в суд (общей юрисдикции) за их защитой он вправе только начиная с определенного возраста.

В практике КС зафиксирована жалоба родителей мальчика, который залил водой квартиру соседа, за что мировой судья взыскал с него деньги на ремонт. Суть конституционной жалобы касалась применения мировым судьей статьи 186 ГПК (о порядке исследования доказательств). КС выяснил, что эта статья в деле не применялась, и только поэтому признал жалобу недопустимой, при этом не поставив под сомнение право обжаловать в КС нарушение конституционных прав несовершеннолетнего (16-О от 16.03.2006).

Люди

В статьях Конституции о правах человека чаще всего начинаются со слов «Каждый имеет право...» (а не «Граждане имеют право...»). Исключения – большинство политических прав, а также право частной собственности на землю.

В то же время, конституционную норму «Каждый имеет право на жизнь» (ст.20) не принято распространять на комаров и тараканов, а норму «Никто не может быть произвольно лишен жилища» (ст.40) – на осиные гнезда. В принципе, можно было бы потребовать распространения на животных нормы «Никто не

может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам» (ст.21), но жалоба в Конституционный Суд тут не поможет: в Конституции речь идет о жалобах на нарушение конституционных прав и свобод **граждан**, которыми животные не являются.

Кто такие «объединения граждан»?

Зарегистрированные общественные объединения (включая религиозные объединения и профсоюзы) могут обращаться в КС не по любому поводу, а только если обжалуемый закон *«...нарушает, по мнению заявителя, индивидуальные или коллективные конституционные права и свободы членов данного объединения или конституционные права самого объединения»* (113-О от 4.12.2005).

Вправе обращаться в КС и коммерческие организации. КС признал их объединениями граждан, созданными для реализации конституционных прав на предпринимательскую деятельность и права собственности. Соответствующий прецедент создали «альфисты» (17-П от 24.10.1996).

Бывает, что жалобы подают воинские части. 23 мая 2006 года Конституционный Суд изучал на предмет принятия к рассмотрению жалобу войсковой части №22220 на закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», на основании которого Волгоградская епархия Русской Православной Церкви отсудила у этой войсковой части территорию Свято-Духова монастыря, что на улице Чапаева в Волгограде. По мнению военных, изгнание их из монастыря без выделения бюджетных средств на переезд *«нарушает конституционные права и свободы военнослужащих воинских частей, организационно входящих в войсковую часть №22220, членов их семей, интересы обороны и военной безопасности Российской Федерации»* (145-О от 23.05.2006).

Однажды жалобу в КС пытался подать отдел цен администрации Тверской области, но его признали ненадлежащим субъектом (143-О от 25.03.2004).

Среди опубликованных документов КС нам не удалось найти случаев принятия им решений по жалобам незарегистрированных объединений (по ликвидированным – были). Члены незарегистрированной организации могут

обратиться в КС как группа частных лиц (в том числе по делам, связанным с отказом в регистрации).

Кто такие «иные органы и лица...»?

По состоянию на сентябрь 2006 года – это Уполномоченный по правам человека в РФ и Генеральный прокурор РФ, которым права обращаться в КС с жалобами предоставлены, соответственно, Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» и Федеральным законом «О прокуратуре РФ».

При обращении в КС они, как и граждане, могут обжаловать только закон, только нарушающий конституционные права и только в связи с конкретным делом конкретного гражданина. Гражданин, обращаясь в КС не напрямую, а через такую «промежуточную инстанцию», проигрывает во времени, но приобретает сильного помощника в судебном процессе (если, конечно, убедит его вмешаться в дело на своей стороне).

Что такое «конституционные права и свободы»?

Они перечислены в главе 2 Конституции РФ.

Жирным шрифтом выделены права, которые Конституция запрещает ограничивать.

- **право на жизнь** (ст.20, при этом допускается применение смертной казни по приговору суда присяжных);
- **право на личное достоинство** (ст.21);
- право на свободу и личную неприкосновенность (ст.22, при этом допускается арест по решению суда и внесудебное задержание на 48 часов);
- **право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени**; право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст.23);

- **запрет на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия** (ст.24);
- право на неприкосновенность жилища (ст.25);
- право на определение и указание своей национальной принадлежности (ст.26);
- право на свободу передвижения, места пребывания и жительства (ст.27);
- **свобода совести и вероисповедания** (ст.28);
- свобода мысли и слова, свобода информации (ст.29);
- право на объединение (ст.30);
- свобода собраний (ст.31);
- право избирать и быть избранным, участвовать в референдуме, равный доступ к государственной службе, право на участие в отправлении правосудия (ст.32);
- право на обращение в органы власти и местного самоуправления (ст.33);
- **право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности** (ст.34);
- право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами, право наследования (ст.35);
- право частной собственности на землю (ст.36);
- права на труд, отдых, забастовку и защиту от безработицы (ст.37);
- право на воспитание детей (ст.38);
- право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст.39);
- **право на жилище** (ст.40);

- право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст.41);
- право на благоприятную окружающую среду (ст.42);
- право на образование (ст.43);
- свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания; право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ст.44);
- право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст.45);
- **право на судебную защиту и квалифицированную юридическую помощь, презумпция невиновности и т.п. (ст.46-52);**
- **право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст.53);**
- **запрет на придание обратной силы закону, устанавливающему или отягчающему ответственность; запрет привлекать к ответственности за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением (ст.54);**
- запрет на придание обратной силы законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщика (ст.57);
- право на замену военной службы альтернативной гражданской службой – по убеждениям, вероисповеданию и в других установленных законом случаях (ст.59);
- запрет на высылку гражданина за пределы РФ и выдачу его иностранному государству (ст.61);
- запрет на выдачу другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения или за действие (бездействие), не признаваемое в России преступлением (ст.63).

Статьи 55 и 56 Конституции перечисляют случаи, в которых права и свободы могут быть ограничены:

- Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены **федеральным законом** только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.
- **В условиях чрезвычайного положения** отдельные права и свободы человека могут быть ограничены на определенный срок для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя. Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» (№3-ФКЗ от 30 мая 2001 года) уточняет, что такие ограничения вводятся указом Президента РФ.
- **Не подлежат ограничению** права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46 – 54 Конституции.

Примером реального отсутствия права, формально числящегося в Конституции, могло служить конституционное право пойти вместо военной службы на альтернативную гражданскую службу. Воспользоваться им было нельзя до 2004 года, когда, наконец, появился закон об АГС. Обжаловать же в КС не закон, а отсутствие закона никому не удалось.

Время от времени КС не соглашается с законодателями по поводу того, какие права и до какой степени можно ограничивать:

«...ограничения конституционных прав (...) должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существование того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать

не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры» (15-П от 30.10.2003).

Это – выдержка из постановления КС по жалобам С.А.Бунтмана, К.А.Катаняна и К.С.Рожкова об ограничениях прав журналистов на выражение своего мнения в период предвыборных кампаний. В нем КС признал неконституционным один из пунктов избирательного закона, а еще пять пунктов фактически истолковал в пользу заявителей: *«противозаконной агитационной деятельностью может признаваться только **умышленное** совершение ими [представителями СМИ] ... действий, непосредственно направленных на такую агитацию, в отличие от информирования избирателей, в том числе во внешне сходной по форме с агитацией профессиональной деятельности».*

В последние годы КС нередко мотивирует допустимость ограничения прав граждан тяжкими конкретно-историческими условиями сегодняшнего дня. Примером такого подхода может служить дело Балтийской республиканской партии – общественной организации с сепаратистским уклоном, действовавшей в Калининградской области и ликвидированной судом в 2003 году – после того, как новый закон «О политических партиях» (2001) запретил иные партии, кроме общероссийских. В постановлении КС по делу БРП (1-П от 1.02.2005) говорится:

«... в современных условиях, когда российское общество еще не приобрело прочный опыт демократического существования, при том что имеют место серьезные вызовы со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил, создание региональных политических партий – поскольку они стремились бы к отстаиванию преимущественно своих, сугубо региональных и местных, интересов – могло бы привести к нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти как основ федеративного устройства России (...)

Таким образом, осуществленное в Федеральном законе "О политических партиях" регулирование (...) необходимо в целях защиты конституционных ценностей, прежде всего – обеспечения единства страны, в современных конкретно-исторических условиях становления демократии и правового государства в Российской Федерации. **Указанное ограничение носит**

временный характер и с отпадением породивших его обстоятельств должно быть снято.»

Что такое «суд или иной орган, применяющий закон»?

подавляющее большинство жалоб, успешно прошедших через Секретариат, поступают именно в связи с делами, рассмотренными судами (общей юрисдикции или арбитражными).

«Иными органами, применяющими закон» могут быть, например, **налоговая инспекция**, (14-П от 16.07.2004), **таможенные органы** (8-П от 11.03.1998), **внебюджетные фонды**: Пенсионный фонд (19-П от 23.12.2004), Фонд социального страхования (90-О от 15.05.2001), занимающиеся налоговыми взысканиями. Это может быть инстанция, рассматривающая дело об административном правонарушении – от **органов внутренних дел до жилищной инспекции**. Это может быть и **избирательная комиссия** (171-О от 8.10.1999) и даже **коммерческая организация**, применившая норму трудового законодательства (138-О от 4.03.2004).

Если заявитель мог оспорить в суде применение к нему нормы закона, но не сделал этого – КС может отказаться рассматривать жалобу (например, 113-О от 9.04.2002).

Что значит «применен или подлежит применению»?

К жалобе прилагается копия официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения обжалуемого закона при разрешении конкретного дела. Выдача заявителю копии такого документа производится по его требованию должностным лицом или органом, рассматривающим дело.

Трудно представить себе документ, подтверждающий *возможность* применения закона (что-то типа справки о намерениях). Даже определение суда с упоминанием статьи закона – еще не гарантия, что КС примет дело к рассмотрению.

Вот некоторые типичные случаи и формулировки отказов КС:

Норма закона была обжалована в суде, а не применена им

Простая аналогия: если человека оштрафовали за безбилетный проезд, когда он ехал на выборы, то действия контролера были основаны на КоАП, а не на избирательном законодательстве.

Гражданин Меркурьев Александр Николаевич возмутился примиренческим отношением законодателей к растущей апатии избирателей, выразившимся в снижении минимальной планки явки на муниципальные выборы вплоть до ее отмены. Он попытался обжаловать в КС статью 89 Избирательного кодекса Свердловской области, согласно которой выборы глав муниципальных образований признаются соответствующими при явке 20%, а выборы муниципальных депутатов – при сколь угодно низкой явке. Это, считает Меркурьев, несовместимо с закрепленным в Конституции принципом народовластия. Свердловский областной суд отказался рассматривать заявление Меркурьева о признании этой статьи неконституционной, сообщив, что проверкой законов на конституционность занимается только КС, то же самое ответил ему Верховный Суд России. Отказное определение Верховного Суда Меркурьев и представил в КС – но тщетно: основанием для отказа Верховного суда в рассмотрении дела послужило законодательство о судебной системе, а не избирательное законодательство (188-О от 23.05.2006).

Можно предположить, что если бы гражданин Меркурьев потребовал в областном суде, например, отмены результатов конкретных выборов в своем округе на основании низкой явки, а суд отказал бы ему, ссылаясь на ст.89 Избирательного кодекса, появился бы повод обжаловать эту статью в КС, как примененную в конкретном деле.

Закон применен против другого лица

Податель жалобы должен доказать, что закон применен именно к нему. Например, учредитель коммерческой организации (физическое лицо) не смог обжаловать в КС статью ГПК, примененную судом к его организации (166-О от 20.06.2006).

Закон пока не применен

В 2006 году в КС обратился гражданин Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии Майкл Лоуренс Уиллер, который после возбуждения против него уголовного дела, не дожидаясь приговора, потребовал отменить уголовную ответственность за нарушение патентных прав, поскольку *«существующий порядок получения патента не предоставляет возможности достоверно определить приоритет изобретения или полезной модели и позволяет в любой момент признать полученный патент недействительным»*. КС отказал в принятии жалобы к рассмотрению, т.к. рассматривающий уголовное дело Пресненский райсуд еще не вынес решение о применении к Уиллеру той или иной нормы УК (127-О от 18.04.2006).

Процесс применения закона не завершен

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях указывает, что *«жалоба гражданина не может быть принята им к рассмотрению, если производство по делу в суде общей или арбитражной юрисдикции не завершено, – при таких условиях рассмотрение жалобы Конституционным Судом Российской Федерации предreshало бы выводы суда»* (21-О от 2.03.2006).

Подобные формулировки присутствуют не только в отказных определениях КС. Иногда КС трактует ситуацию таким образом уже на этапе открытого процесса и прекращает дело: например, острый вопрос о допуске адвокатов к делам, затрагивающим государственную тайну, остался нерешенным, поскольку по делу была подана кассационная жалоба (10-О от 11.03.1999).

Что такое «в конкретном деле»?

В решениях КС есть соответствующая дефиниция:

«конкретным является дело, в связи с которым судом или иным правоприменительным органом в рамках юрисдикционной или иной процедуры и на основе норм соответствующего закона разрешается вопрос, затрагивающий права и свободы заявителя, а также устанавливаются и (или) исследуются фактические обстоятельства» (21-О от 2.03.2006).

К примеру, гражданин Бураков Николай Викторович в декабре 2003 года попытался обжаловать в Верховный Суд постановление Центризбиркома об установлении итогов выборов, ссылаясь на несправедливость примененной ЦИКом методики пропорционального распределения депутатских мандатов. Верховный Суд отказал в принятии заявления, сочтя, что речь в нем фактически идет об оспаривании нормы действующего закона (методика ведь не ЦИКом придумана, она является составной частью закона «О выборах депутатов Государственной Думы...»), а проверкой федеральных законов занимается только КС. Бураков представил отказное определение Верховного Суда в КС. КС не принял жалобу к рассмотрению, поскольку отказ Верховного Суда в принятии жалобы – это еще не рассмотрение дела (41-О от 24.01.2006).

Траектория жалобы

Как оформляют жалобы

Как следует из статей 37, 38 и 96 закона о КС, в жалобе должны быть указаны:

- Конституционный Суд РФ в качестве органа, в который направляется обращение;
- наименование заявителя (в жалобе гражданина – фамилия, имя, отчество);
- адрес и иные данные о заявителе;
- данные о представителе заявителя и его полномочия (можно обойтись и без представителя: гражданин может участвовать в деле в одиночку, а от имени организации судиться может уполномоченный ее уставом руководитель);
- наименование и адрес государственного органа, издавшего акт, который подлежит проверке;
- нормы Конституции и Федерального конституционного закона о Конституционном Суде, дающие право на обращение в КС;
- точное название, номер, дата принятия, источник опубликования и иные данные о подлежащем проверке акте;

- конкретные основания к рассмотрению обращения Конституционным Судом. Здесь проще всего процитировать закон о КС: *«Основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации закон»*;
- позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции; (*«жалоба гражданина должна содержать правовое обоснование такого нарушения именно законом и тем самым – несоответствия оспариваемого закона или его отдельных положений Конституции Российской Федерации, а не выразить лишь сомнения по данному вопросу»*) (225-О от 11.07.2002).
- требование, обращенное в связи с жалобой к Конституционному Суду (признать закон или отдельные его положения не соответствующими Конституции РФ)⁸;
- перечень прилагаемых к обращению документов.

К жалобе прилагаются:

- текст акта, подлежащего проверке. Если закон очень большой, обычно можно ограничиться страничками с обжалуемыми статьями закона – вместе с его «выходными данными» – «шапкой» и подписями;
- доверенность или иной документ, подтверждающий полномочия представителя (если гражданин действует через представителя). Поскольку представителем может быть только адвокат или оспетпенный юрист, нужны подтверждающие эти свойства личности документы;
- документ об уплате государственной пошлины (на октябрь 2006: для гражданина – 100 руб., для юридического лица – 1500 руб.; ожидается увеличение до 300 и 4500 руб. соответственно). КС своим решением может освободить гражданина, с учетом его материального положения, от уплаты

⁸ В «прошлой жизни» КС (1992-1993) были возможны и осмысленны случаи противоположного требования: признать закон соответствующим Конституции РФ.

государственной пошлины либо уменьшить ее размер. Государственная пошлина возвращается в случаях, если обращение не было принято к рассмотрению. Реквизиты банковского счета КС можно найти на его официальном сайте;

- перевод на русский язык всех документов и иных материалов, изложенных на другом языке;
- копия официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения обжалуемого закона при разрешении конкретного дела. Выдача заявителю копии такого документа производится по его требованию должностным лицом или органом, рассматривающим дело.

Куда их подают

Жалоба направляется в Конституционный Суд в письменной форме и подписывается самим гражданином или его законным представителем.

Обращение и прилагаемые к нему документы и материалы представляются в Конституционный Суд с копиями в количестве трех экземпляров (в 1991-1993 гг. закон требовал представить не менее 50 экземпляров – а ксерокс в те времена был дорогой и редкой диковинкой).

Их можно отправить по почте, а можно – сдать лично в канцелярию КС на Ильинке. Сотрудники канцелярии как минимум проверят комплектность принесенных бумаг и подскажут, что надо донести, если чего-то не хватает.

Секретариат как первый фильтр

Обращения, поступающие в Конституционный Суд, подлежат обязательной регистрации в Секретариате КС.

В случаях, если обращение:

- 1) явно не подведомственно Конституционному Суду РФ,
- 2) по форме не отвечает требованиям ФКЗ о КС,
- 3) исходит от ненадлежащего органа или лица,

4) не оплачено государственной пошлиной,

Секретариат Конституционного Суда уведомляет заявителя о несоответствии его обращения требованиям настоящего Федерального конституционного закона. Заявитель вправе потребовать принятия Конституционным Судом решения по этому вопросу.

Если обращение явно не подведомственно Конституционному Суду, Секретариат КС может направить его в государственные органы или организации, компетентные решать поставленные в нем вопросы.

Бывает, что с претензиями по пп.1 и 3 податели жалоб не соглашаются: они имеют на это право. Каждый заявитель вправе потребовать, чтобы предварительным изучением жалобы занялись сами судьи на пленарном заседании – и терпеливо ждать определения КС.

Закрытое заседание КС как второй фильтр

Предварительное изучение обращения судьями Конституционного Суда должно быть завершено не позднее двух месяцев с момента регистрации. Решение по вопросу о принятии обращения к рассмотрению принимается Конституционным Судом в пленарном заседании не позднее месяца с момента завершения предварительного изучения.

Из этих норм закона следует, что ждать рассмотрения жалобы в закрытом пленарном заседании КС придется не больше трех месяцев. Нередко это происходит еще быстрее – месяца за два.

Жалобу не приняли к рассмотрению. Всегда ли это плохо?

Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению в случаях, если:

1) разрешение вопроса, постановленного в обращении, не подведомственно Конституционному Суду,

2) обращение в соответствии с требованиями федерального конституционного закона не является допустимым,⁹

3) по предмету обращения Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

Пункт 3 вызывает вопрос: зачем было обращаться в КС, если он этот вопрос уже решил. Нередко выясняется, что приходилось. Вот характерный пример:

5 октября 2000 года КС отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мосякова Якова Афанасьевича, удовлетворив при этом его требования по существу.

Советское законодательство о труде 1970 года предусматривало, что если увольнение работника признано незаконным и он восстановлен на работе, работодатель возмещает ему неполученную зарплату, но не за все время вынужденного прогула, а не больше чем за 3 месяца. Весной 1991 года этот срок был увеличен до 1 года, таким же он остался в КЗоТе Российской Федерации в редакции от 6.10.1992 года. Семеро граждан, обратившихся в КС в 1992 году, восстановились на работе через несколько (от 2 до 12) лет, и захотели получить компенсацию за весь этот срок, в чем КС их поддержал, признав неконституционным ограничение времени оплаты вынужденного прогула при незаконном увольнении (1-П от 27.01.1993). Но и после решения КС суды продолжили руководствоваться неконституционной нормой закона. Двое из 7 граждан, «победивших» в КС в 1993 году, через 2 года обратились в него опять. КС подтвердил действие прежнего своего постановления при новой Конституции и предложил парламенту исправить неконституционную норму Кзота. (29-О от 15.06.1995). Поправки в КЗоТ об отмене ограничения по срокам были внесены только в марте 1997. Это не помогло гражданину Мосякову, оказавшемуся в подобной ситуации в 1996 году. Восстанавливая его на работе, Красноглинский

⁹ 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.

райсуд Самарской области взыскал в его пользу лишь годовую зарплату, тогда как с момента его увольнения прошло 1,5 года. В определении по делу Мосякова КС вынужден был перечислить статьи Конституции РСФСР в редакциях от 12 апреля 1978 года, от 15 декабря 1990 года и от 21 апреля 1992 года и действующей Конституции-1993, чтобы доказать, что оспоренная норма Кзота противоречила конституциям непрерывно.

В первом – формальном абзаце резолютивной части решения КС по делу Мосякова говорится: *«Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мосякова Якова Афанасьевича, поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее вынесены решения, сохраняющие свою силу».*

Но в следующем абзаце говорится: *«В случае обращения Я.А.Мосякова с заявлением о пересмотре вынесенных в отношении него судебных решений его дело подлежит разрешению с учетом Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1993 года, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июня 1995 года и настоящего Определения.»* (198-О от 5.10.2000).

Вот за такими «позитивными отказными» определениями многим и приходится обращаться в КС.

Жалобу приняли к рассмотрению. Что дальше?

Принятая к рассмотрению жалоба ставится в общую очередь. Обычно до начала судебного процесса проходит не меньше 4 месяцев, в среднем – полгода.

Конституционный Суд, приняв к рассмотрению жалобу, уведомляет об этом суд или иной орган, рассматривающий дело, в котором применен или подлежит применению обжалуемый закон. Такое уведомление не обязывает суд или иной орган, рассматривающий дело, приостанавливать производство по делу, но дает ему такое право на срок до принятия решения Конституционным Судом.

Судебный процесс

Слушание дела в открытом заседании КС продолжается, как правило, 1-2 дня. При этом судьи в дискуссию не вступают, разве что задают вопросы. Дискуссии,

обсуждение итогового решения и голосование по нему происходят за закрытыми дверями. Примерно через 2 недели КС оглашает решение по делу, которое зачитывается вслух в полном объеме.

Итоговое решение по делу

По итогам рассмотрения жалобы на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан КС 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 жизни бывает и третий вариант. К примеру, комментируя парадоксальное решение КС по поводу отмены прямых выборов губернаторов (13-П от 21.12.2005), Председатель КС Валерий Зорькин сказал: *«...заметьте: в нашем постановлении сказано не то, что новая схема соответствует Конституции, а то, что она ей не противоречит»*.¹⁰

Конституционный Суд Российской Федерации 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.

КС может признать обжалуемую норму закона конституционной с какой-нибудь оговоркой, фактически истолковав ее в пользу заявителя, а не правоприменителя. Типа: «признать статью NN закона MM не противоречащей Конституции РФ, поскольку содержащиеся в ней положения по своему

¹⁰ «Государство и революции» (интервью В.Д.Зорькина), журнал Итоги, №36, 4 сентября 2006.

конституционно-правовому смыслу не предполагают того-то и того-то и не препятствуют тому-то и тому-то».

Наконец, в некоторых случаях, процесс заканчивается принятием не постановления, а определения. КС прекращает рассмотрение дела, если приходит к выводу, что вопрос, разрешаемый оспариваемым законом, *«не получил разрешения в Конституции Российской Федерации или по своему характеру и значению не относится к числу конституционных»* (этот случай к жалобам граждан не относится), либо что дело вовсе не должно было приниматься к рассмотрению (например, если вопрос уже решен одним из прежних постановлений КС).

В официальных изданиях – ежедневной «Российской газете» и еженедельном «Собрании законодательства РФ» – публикуются все постановления КС и те определения, которые КС посчитал нужным там опубликовать. В отличие от законов и других нормативных актов, затрагивающих права граждан, вступление в силу решений КС не увязывается с их официальным опубликованием – они, как правило, вступают в силу немедленно после провозглашения.

Конституционный Суд вправе отсрочить вступление в силу своих решений. И время от времени он так поступает. Чаще всего это происходит в тех случаях, когда немедленное выполнение решения КС потребовало бы от государства больших и непредвиденных расходов (например, отмена налога – с нового финансового года). Раньше бывало и наоборот: признавая некий налог чрезмерным или введенным задним числом, КС предписывал зачесть излишне уплаченные суммы в счет будущих платежей (7-П от 24.02.1998).

Как исполняются решения

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

В случае, если Конституционный Суд РФ признал закон, примененный в конкретном деле, не соответствующим Конституции РФ, данное дело во всяком случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке.

Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.

Если закон или какая-то его норма признаны неконституционными, они перестают действовать и законодатель должен их исправить. На это иногда уходят годы. До принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция Российской Федерации. Как это происходит на практике – подчас зависит от множества обстоятельств.

Одно дело – решения, которые можно исполнить путем недеяния (перестать взимать/платить налог, введенный незаконно, не наказывать граждан за агитацию «против всех»).

Другое – когда для этого требуется какое-то усилие (решение суда и т.п.). Например, когда КС отказал государству в праве держать иностранных граждан за решеткой сколь угодно долго (дело Хабибулло Насруллоева; 101-О от 4.04.2006), заявителю, пусть и не через 1,5 года с момента ареста, а через три, но удалось выйти на свободу. А вот по поводу компенсации за незаконное увольнение одни и те же граждане приходили в КС дважды (в 1993 и в 1995, при новой Конституции). Выбить из государства деньги не всегда удается, даже имея на руках исполнительный лист из суда (Минфин их игнорирует; 8-П от 14.07.2005).

И третье – решения, выполнить которые невозможно без принятия специального закона. Такова, например, судьба многочисленных решений КС по поводу индексации дореформенных вкладов в Сбербанке (12-П от 31.05.1993, 38-О и 39-О от 28.06.1995, 61-О от 27.09.1995, 468-О от 18.12.2003 и, наконец, 133-О от 11.05.2006).

Бывает, что КС в постановлении предписывает некий временный механизм исполнения своих решений на срок до принятия закона или устанавливает законодателю дедлайн по приведению в соответствие с Конституцией норм закона, признанных неконституционными.

Как исправляются законы

Юридическая сила постановления Конституционного Суда Российской Федерации о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта.

Законодатель не вправе преодолеть решение КС повторным принятием такого же закона. Но иногда закон исправляют не в той степени или совсем не в том направлении, как рассчитывал заявитель.

Пример первого случая: в феврале 1998 года КС удовлетворил жалобу 17 адвокатов, 7 частных предпринимателей и одного нотариуса на чрезмерность тарифа пенсионных взносов, составлявшего для них 28% (7-П от 24.02.1998). В марте 1999 года законодатели снизили тариф для самозанятых граждан – но не до 5%, каким он был до 1997 года, а до 20,6%. Тогда в КС обратились уже 2057 частных нотариусов, 562 индивидуальных предпринимателя, 61 адвокат и 7 фермеров, но большего от КС они добиться уже не смогли (18-П от 23.12.1999).

А вот пример второго: в ноябре 2005 года Уполномоченный по правам человека Владимир Лукин отстоял в КС права курянина В.Б.Бочкова, которого во время выборов-2003 оштрафовали на 1000 рублей за изготовление и распространение 500 листовок «Против всех – правильный выбор». Действующий избирательный закон не запрещал гражданам агитировать против всех, но разрешал делать это только за счет средств избирательных фондов зарегистрированных кандидатов, что вполне абсурдно. По итогам слушания дела КС предписал парламенту *«незамедлительно принять меры по урегулированию вопроса о порядке осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов»*. (10-П от 14.11.2005).

Тысячу рублей гражданину Бочкову, вероятно, вернули. И на мартовских региональных выборах 2006 года никого за агитацию «против всех» не наказывали. Но не прошло и полугодия, как Государственная Дума «исправила» свою ошибку. Дума обратила внимание на следующий абзац в мотивировочной части постановления КС: *«...если федеральный законодатель в порядке реализации своих дискреционных полномочий признал возможность*

голосования на выборах посредством заполнения графы "против всех" в избирательном бюллетене, он обязан урегулировать и проведение соответствующей предвыборной агитации.» И сделала вывод: а если не признал – то на нет и суда нет. После чего со спокойной совестью убрала эту графу из избирательных бюллетеней. Это пример тактического выигрыша, обернувшегося поражением.

Правда, у сторонников протестного голосования есть еще шанс восстановить свои права, опираясь на позицию КС, высказанную еще в 1998 году по жалобе верхней палаты парламента: *«воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов. Такое волеизъявление означает в условиях свободных выборов не безразличное, как полагает Совет Федерации, а негативное отношение избирателей ко всем зарегистрированным и внесенным в избирательный бюллетень по данному избирательному округу кандидатам. Его конституционно-правовой смысл заключается в том, что кандидатам отказывается в праве представлять народ в выборных органах публичной власти».* (17-П от 10.06.1998). Но и это постановление Дума может понять по-своему: в нем не сказано, что наличие такой графы напрямую вытекает из Конституции, а лишь то, что раз такая графа есть, она должна учитываться при определении результата.

Координаты КС

Конституционный Суд Российской Федерации
103132, Москва, ул.Ильинка, 21

Справочный телефон приемной – (495) 606-17-62

Как можно узнать на официальном сайте КС, приемная КС осуществляет прием граждан в понедельник, вторник, среду и четверг с 10-00 до 17-00, в пятницу – с 10-00 до 16-00. В приемной можно подать жалобы в КС, а также получить квалифицированные консультации по вопросам обращения в КС.

Рекомендуемая литература и сайты

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в редакции указов Президента РФ №20 от 9 января 1996 г., №173 от 10 февраля 1996 г., №679 от 9 июня 2001 г., №841 от 25 июля 2003 г., Федерального конституционного закона №1-ФКЗ от 25 марта 2004 г.)

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (№1-ФКЗ от 21.07.1994 г., в редакции федеральных конституционных законов №1-ФКЗ от 08.02.2001 г., №4-ФКЗ от 15.12.2001 г., №3-ФКЗ от 07.06.2004 г., №2-ФКЗ от 05.04.2005 г.)

Регламент Конституционного Суда Российской Федерации (принят 1 марта 1995 г.) – <http://www.cityline.ru/politika/ks/reg95.html>

Н.А.Алексеев. **Конституционное судопроизводство. Жалобы граждан в Конституционный Суд.** М., Белые Альвы, 1998.

А.Бланкенгель. **«Детство, отрочество, юность» российского Конституционного Суда.** М., Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1996.

Е.Ю.Булакова. **Пособие по обращению граждан в Конституционный Суд РФ.** М., 2005. Книга издана Центром профсоюзного обучения и Американской ассоциацией адвокатов в рамках Программы правовых инициатив для стран Центральной Европы и Евразии (ABA CEELI) при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID).

Конституционный Суд России. – Справочник / М.С.Балутенко, Г.В.Белонучкин, К.А.Катанян. Под общей редакцией К.А.Катаняна – Изд. 2-е. – М., Панорама, 1997, апрель. – 384 с. Книга размещена в Интернете: <http://www.cityline.ru/politika/ks/ksbook.html> (кое-какие разделы, например, биографии судей, обновлялись в 1998-2004 гг.)

<http://www.ksrf.ru/> – официальный сайт КС, содержит базу данных системы «Гарант» со всеми опубликованными и многими неопубликованными решениями КС. Основной источник вдохновения для написания этой брошюры.

<http://www.systema.ru/> – самая неофициальная правовая база данных. Тексты на 100% аутентичные, поскольку готовит их редакция официальных изданий – «Собрание законодательства РФ» и «Бюллетень нормативных правовых актов РФ». В базе более 90.000 актов, начиная с 1937 года (все – с 1990 и действующие – более раннего времени). Все документы – только в том виде, в котором они были приняты (а не в том, который они приобрели с учетом последующих изменений). Удобная поисковая система, полное досье на каждый документ (когда и где опубликован, какие были поправки, ссылки на него в других актах), но два недостатка: во-первых, в бесплатном доступе – только законы и постановления КС; во-вторых, слишком длинные акты (например, законы о бюджете) загружаются не полностью: движка базы данных не хватает.

<http://www.garant.ru/> и <http://www.consultant.ru/> – наиболее известные правовые базы данных. Большая часть документов – только в платном доступе (бесплатно – ночью по выходным), зато кодексы – всегда бесплатно и в актуальной версии.

<http://www.sutyajnik.ru/> – общественное объединение «Сутяжник» и Уральский центр конституционной и международной защиты прав человека. На сайте есть раздел «Судебное оспаривание нормативных актов» с многочисленными примерами и советами.

<http://www.echr.coe.int/> – сайт Европейского суда по правам человека (на английском и французском языках).

<http://www.echr.ru/> – полная информация о ЕСПЧ по-русски.

<http://www.ksrt.ru/> – Конституционный суд Республики Татарстан.

<http://ksrk.karelia.ru/> – Конституционный Суд Республики Карелия.

<http://www.ustavsudklgd.ru/> – Уставный суд Калининградской области.

<http://ustavsud.ur.ru/> – Уставный суд Свердловской области.

<http://www.spbustavsud.ru/> – Уставный суд Санкт-Петербурга.

Конституционный Суд и зачем туда идут. – М: РОО «Центр «Панорама»,
2006, 48 с.
Тираж 1000 экз.

*Брошюра составлена на основе текста Григория Белонучкина, который в более полном виде будет помещен на сайт www.scilla.ru.
Автор обложки и фотографии – Александр Петрушин.*

РОО «Центр «Панорама»
119019, Москва, Г-19, а/я 236
Тел/факс: (501)787-63-38
<http://www.scilla.ru/>
info@panorama.ru

Издано при поддержке National Endowment for Democracy

Отпечатано с оригинал-макета в типографии «Момент»