

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

УДК 342.565.2.07(470.67)

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОГО АНАЛИЗА ИНСТИТУТА ДОПУСТИМОСТИ ЖАЛОБ ГРАЖДАН В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Акутаев Р.М., Дагестанский государственный университет, Конституционный Суд Республики Дагестан, г. Махачкала, Российская Федерация, *akutaevrm@mail.ru*

В статье содержится сравнительно-правовой анализ института допустимости жалоб граждан на нарушение их конституционных прав и свобод по законодательству Российской Федерации и законодательству его субъекта – Республики Дагестан. Рассмотрены причины имеющих место различий в правовом регулировании рассматриваемого института, высказано предложение по совершенствованию законодательства о Конституционном Суде Республики Дагестан. Сделан вывод о том, что добиться соблюдения принципов верховенства права и приоритета прав и свобод граждан можно только совместными усилиями всех органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц и рядовых граждан по обеспечению конституционной законности в правотворческой и правоприменительной деятельности, что последовательно отстаивают органы конституционной юстиции.

Ключевые слова: конституционное судопроизводство, российское законодательство, законодательство Республики Дагестан, сравнительно-правовой анализ, допустимость жалоб, нарушение конституционных прав и свобод граждан.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-34-2-55-59

UDC 342.565.2.07(470.67)

SOME ASPECTS OF COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE INSTITUTE OF ADMISSIBILITY OF CITIZENS' COMPLAINTS IN CONSTITUTIONAL PROCEEDINGS

Akutaev R.M., Dagestan State University, Constitutional Court of the Republic of Dagestan, Makhachkala, Russian Federation, *akutaevrm@mail.ru*

The article contains a comparative legal analysis of the Institute of admissibility of complaints of citizens on violation of their constitutional rights and freedoms under the legislation of the Russian Federation and the legislation of its subject – the Republic of Dagestan. The reasons for the differences in the legal regulation of the institution in question are considered, the proposal to improve the legislation on the Constitutional Court of the Republic of Dagestan is made. It is concluded that compliance with the principles of the rule of law and the priority of the rights and freedoms of citizens can only be achieved through the joint efforts of all bodies of state power and local self-government, officials and ordinary citizens to ensure constitutional legality in lawmaking and law enforcement, which the constitutional justice bodies consistently uphold.

Key words: constitutional proceedings, Russian legislation, legislation of the Republic of Dagestan, comparative legal analysis, admissibility of complaints, violation of constitutional rights and freedoms of citizens.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-34-2-55-59

Сравнительный анализ законодательства Российской Федерации и законодательства одного из ее субъектов – Республики Дагестан, регулирующих отношения, связанные с допустимостью обращений граждан в конституционном судопроизводстве в связи с нарушением их конституционных прав и свобод, показывает наличие в них ряда существенных отличий. Данное сравнительно-

правовое исследование основано на соответствующих положениях Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ о КС РФ) и Закона Республики Дагестан от 2 февраля 2010 г. № 8 «О Конституционном Суде Республики Дагестан» (далее – ЗРД о КС РД). Об-

ратимся к интересующим нас нормам указанных законов.

Прежде всего, напомним, что согласно п. 3 ч. 1 ст. 3 ФКЗ о КС РФ Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ, Суд) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле. Приведенное положение включает три взаимосвязанных обстоятельства (условия). Первое – содержание жалобы должно составлять конкретное нарушение конституционных прав и свобод граждан. Второе условие состоит в том, что нарушение связано с применением закона (в целом или его части), а не какого-либо иного нормативного правового акта. Третье условие – закон в целом или его отдельное положение должен быть применен, то есть должна состояться реализация нормы закона в конкретном деле. И только по запросу суда КС РФ вправе проверить конституционность закона, подлежащего применению судом в конкретном деле (п. 3.1).

Вполне очевидно, что приведенное законоположение следует рассматривать в системной взаимосвязи с положением ч. 2 ст. 36 ФКЗ о КС РФ, согласно которому основанием к рассмотрению дела является *обнаружившаяся неопределенность* (курсив наш. – Р.А.) в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемая норма закона. Применительно к жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод данная неопределенность, с точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, – это неопределенность в вопросе о нарушении оспариваемым законом конституционных прав и свобод гражданина в его конкретном деле, притом что вывод о ее наличии не предрешает вывод Конституционного Суда Российской Федерации о противоречии закона Конституции Российской Федерации*.

Следовательно, допустимость жалобы к рассмотрению КС РФ по причине того, что оспариваемый закон затрагивает конституционные права и свободы граждан признается лишь в тех случаях, когда он содержит какую-либо неопределенность, допускающую произвольное его применение.

Российское законодательство также предусматривает, что правом на обращение в КС РФ обладают не только граждане, чьи права нарушены, но и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Право обратиться в КС РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, предусмотрено подпунктом 5 п. 1 ст. 29 Федерального

конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации».

Реализация полномочий КС РФ по рассмотрению жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан возможна лишь в случае, если это согласуется с требованиями ее допустимости, т.е. жалоба соответствует определенным критериям, которые служат своего рода предпосылками для принятия ее к рассмотрению.

Статья 97 ФКЗ о КС РФ, регулирующая эти отношения, предусматривает два критерия, наличие которых определяет допустимость жалобы. Первый из них непосредственно вытекает из существа жалобы гражданина, адресованной КС РФ. Он выражается в том, что обжалуемый закон должен затрагивать конституционные права и свободы граждан. При этом если оспариваемый закон затрагивает права и свободы граждан, но оснований полагать, что он нарушает конституционные права и свободы заявителя в его конкретном деле не имеется, жалоба не может быть принята к рассмотрению Суда и подлежит отклонению, как не отвечающая требованиям ФКЗ о КС РФ, в соответствии с которыми жалоба в КС РФ признается допустимой. Тем самым установление и констатация КС РФ того факта, что оспариваемая норма не нарушает права заявителя, является достаточным основанием для признания жалобы недопустимой**.

Порой в деятельности органов конституционной юстиции, которые обоснованно отказывают заявителю в рассмотрении его жалобы, можно встретить нечто вроде «обманов восприятия***», когда применение закона не влечет фактического нарушения конституционных прав и свобод гражданина, хотя сами заявители в силу ошибочной оценки ситуации придерживаются иного мнения. Примером, в частности, могут служить два определения КС РФ, вынесенные по жалобам гражданина Э.А. Гусейнова****. В них заявитель оспаривал конституционность ряда норм Уголовно-

** См.: Определение КС РФ от 29 сент. 2015 г. № 1839-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*** В психиатрии под обманами восприятия понимают иллюзии, в отличие от ложных восприятий – галлюцинаций.

**** См.: Определение от 27 сентября 2018 г. № 2121-О об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Гусейнова Эльдара Афраиловича на нарушение его конституционных прав рядом норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» и Определение от 29 мая 2019 г. № 1473-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы указанного гражданина на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

* См.: Некоторые решения КС РФ по этому поводу, в частности: определения КС РФ от 5 нояб. 1998 г. № 134-О, от 23 окт. 2014 г. № 2315-О, от 29 сент. 2015 г. № 1839-О и др. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих принципы уголовного судопроизводства, правовой статус его участников, порядок осуществления процессуальных действий и механизмы защиты интересов участвующих в производстве по уголовному делу лиц. На основе анализа указанных положений с точки зрения их соответствие требованиям ФКЗ о КС РФ Суд пришел к выводу, что обжалуемые заявителем нормы закона не содержат положений, допускающих их произвольное применение, и, следовательно, не могут расцениваться как нарушающие конституционные права заявителя. При этом КС РФ в своем решении указал, что отказ в принятии к рассмотрению жалоб Э.А. Гусейнова был связан не только с несоответствием обращения формальным требованиям, но также и с тем, что оспариваемые нормы не затрагивали конституционные права заявителя (п. 1 ст. 97 ФКЗ о КС РФ)*.

Вторым критерием допустимости жалобы граждан, предусмотренным ст. 97 ФКЗ о КС РФ, является применение оспариваемого закона в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. При этом жалоба должна быть подана в срок не позднее одного года после рассмотрения дела в суде.

Обращает на себя внимание то, что в данном случае правоприменителем оспариваемого закона выступает только суд, решение которого, по мнению заявителя, не привело к восстановлению его конституционного права. Данное обстоятельство служит заявителю основанием для обращения с жалобой в КС РФ.

Следует также акцентировать внимание на том, что это – ограниченный срок для подачи жалобы в КС РФ: не более одного года после рассмотрения дела в суде. Данное положение закона появилось не сразу, а лишь в редакции ФКЗ о КС РФ от 4 июня 2014 года. Очевидно, что оно направлено не столько на сокращение большого количества необоснованных, а порой даже нелепых обращений граждан, поступающих в КС РФ, сколько на повышение уровня их правовой грамотности, на оперативное решение вопроса о восстановлении нарушенных конституционных прав граждан. При этом, разумеется, минимизируется и количество явно неподведомственных, немотивированных жалоб, адресованных КС РФ.

Как неоднократно отмечал КС РФ, предусмотренный п. 2 ст. 97 ФКЗ о КС РФ годичный срок подачи жалобы в КС РФ после рассмотрения дела судом является разумным и достаточным для того, чтобы участники судопроизводства могли заранее подготовить жалобу в КС РФ и обеспечить своевременность ее подачи**.

Наиболее распространенной ошибкой при решении вопроса по второму критерию допустимости жалобы, наряду с имеющимся, хотя и реже встречающимся ошибочным представлением рядовых граждан о КС РФ как высшей судебной инстанции, обладающей правом пересмотра решений «нижестоящих» судов, является нарушение срока подачи жалобы. В деятельности КС РФ можно найти множество таких примеров. Приведем один из них. Так, в Определении от 27 сентября 2018 г. № 2397-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.В. Никифорова на нарушение его конституционных прав ч. 2 ст. 61 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»*** КС РФ отметил, что, как следует из представленных Суду материалов, с момента вынесения последнего судебного постановления, подтверждающего применение оспариваемого законоположения в деле с участием В.В. Никифорова о взыскании страхового возмещения, компенсации морального вреда, прошло более одного года, т.е. заявителем не соблюден установленный ФКЗ о КС РФ срок подачи жалобы. В связи с этим, констатировал КС РФ, жалоба В.В. Никифорова не может рассматриваться как отвечающая критерию допустимости обращений в КС РФ.

Таким образом, установив критерии допустимости обращений граждан в КС РФ по поводу нарушения их конституционных прав и свобод в соответствии с ФКЗ о КС РФ, целесообразно обратиться к аналогичным положениям ЗРД о КС РД с целью установления отличий правового регулирования указанного института по законодательству Российской Федерации и законодательству Республики Дагестан.

В первую очередь обращает на себя внимание разница между конкретными видами нормативных правовых актов, конституционность которых может быть проверена Конституционным Судом Республики Дагестан (далее – КС РД, Суд) в случае нарушения ими конституционных прав и свобод граждан или их объединений. Если по ФКЗ о КС РФ этим нормативным правовым актом является исключительно закон, то по ЗРД о КС РД – любой нормативный правовой акт, включая и акт органов местного самоуправления. По всей видимости, такое положение закона связано с желанием существенно расширить круг потенциальных лиц, наделенных правом обращения в КС РД независимо от того, какой нормативной силой обладает правовой акт, применение которого, по мнению заявителя, нарушило его конституционные права и свободы и содержит неопределенность относительно соответствия или несоответствия Конституции Республики Дагестан.

* Там же.

** См.: Определения КС РФ от 29 марта 2016 года № 690-О, от 24 ноября 2016 года № 2464-О, от 25 мая 2017 года № 1015 и др.

*** См.: Определение КС РФ от 27 сент. 2018 г. № 2397-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Этим же мотивом можно объяснить и следующее отличие, связанное с субъектом предварительного правоприменения. Предварительного в том значении, что речь идет о правоприменении до обращения в орган конституционного правосудия. Так, если гражданин, обращающийся с жалобой в КС РФ, может это сделать лишь после того, как обжалуемый закон применен в суде, то по ЗРД о КС РД правоприменителем (до проверки жалобы на нарушение конституционных прав и свобод гражданина в КС РД) может выступить не только суд общей или какой-либо другой (кроме конституционной) юрисдикции, но и другой правоприменительный орган, а именно: избирательная комиссия, прокуратура или иные управлении (отделы) администрации местного самоуправления и т.д.

Кроме того, в соответствии с ЗРД о КС РД правом на обращение в КС РД с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются нормативными правовыми актами Республики Дагестан, не только примененными, но и подлежащими применению в конкретном деле. Напомним, что согласно ФКЗ о КС РФ проверке подлежит только примененный в конкретном деле закон, нарушающий, по мнению заявителя, конституционные права и свободы граждан.

На наш взгляд, наделение правом обращения с жалобой в КС РД и тех лиц, чьи права и свободы нарушаются нормативными правовыми актами Республики Дагестан, не только примененными, но и подлежащими применению в конкретном деле, является законодательным излишеством, к тому же далеко не бесспорным с точки зрения ее нормативной определенности. Согласимся, что далеко не каждый гражданин может определить, подлежит ли применению в деле конкретный нормативный правовой акт. По этой причине, полагаем, что аналогичное положение, содержащееся в ФКЗ о КС РФ, где правом обращения в КС РФ по указанному критерию наделен только суд, в контексте определенности и однозначности этой нормы выглядит куда предпочтительней. Такое положение закона вполне логично, поскольку лишь суд может разобраться, подлежит ли закон или иной нормативный правовой акт применению в конкретном деле или нет. В этой связи, считаем целесообразным внесение соответствующих изменений в ЗРД о КС РД.

Литература

1. О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон Рос. Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: федер. конституц. закон Рос. Федерации от 26 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О Конституционном Суде Республики Дагестан: закон Республики Дагестан от 2 февр. 2010 г. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Определения Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 нояб. 1998 г. № 134-О, от 23 окт. 2014 г. № 2315-О, от 29 сент. 2015 г. № 1839-О, от 29 марта 2016 г. № 690-О, от 24 нояб. 2016 г. № 2464-О, от 25 мая 2017 г. № 1015, от 27 сент. 2018 г. № 2121-О, от 29 мая 2019 г. № 1473-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

На основе изложенного можно прийти к выводу о том, что институт допустимости жалоб граждан в связи с нарушением их конституционных прав и свобод конституционно-неопределенной нормой по ФКЗ о КС РФ и ЗРД о КС РД имеет ряд отличий. Вместе с тем, очевидно, что законодательство об органах конституционного правосудия, безотносительно к их юридической силе и субъекту, их принявшему, направлено на обеспечение эффективной защиты конституционных прав и свобод граждан независимо от того, вызвано ли нарушение применением закона или иного нормативного правового акта, содержащего конституционно-неоднозначные нормы. Одновременно, учитывая известный дефицит обращений в региональные органы конституционного правосудия, республиканскоe законодательство значительно расширило перечень нормативных правовых актов, применение которых, в случае нарушения ими конституционных прав и свобод граждан и конституционной неопределенности их изложения, может послужить основанием для обращения в КС РД. Этую же цель преследует и расширенный по сравнению с российским законодательством состав субъектов предварительного правоприменения как обязательный критерий допустимости жалобы к рассмотрению КС РД.

Вместе с тем, изучение вопроса о субъектах обращений в КС РД свидетельствует о том, что все обращения за последние десять лет деятельности Суда были инициированы рядовыми гражданами. Кроме них в республике насчитывается еще более 1600 субъектов (одних только представительных органов муниципальных образований и их глав более 1,5 тыс.), наделенных Конституцией Республики Дагестан правом обращения в КС РД. К сожалению, ни один из них этим правом за указанный период не воспользовался. Между тем, вполне очевидно, что только совместными усилиями всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и рядовых граждан по обеспечению конституционной законности в правотворческой и правоприменительной деятельности можно добиться соблюдения принципов верховенства права и приоритета прав и свобод человека и гражданина, что последовательно отстаивают органы конституционной юстиции.

References

1. O Konstitutsionnom Sude Rossiiskoi Federatsii: feder. konstituts. zakon Ros. Federatsii ot 21 iyulya 1994 g. № 1-FKZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
2. Ob Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii: feder. konstituts. zakon Ros. Federatsii ot 26 fevr. 1997 g. № 1-FKZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
3. O Konstitutsionnom Sude Respubliki Dagestan: zakon Respubliki Dagestan ot 2 fevr. 2010 g. № 8. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
4. Opredeleniya Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 5 noyab. 1998 g. № 134-O, ot 23 okt. 2014 g. № 2315-O, ot 29 sent. 2015 g. № 1839-O, ot 29 marta 2016 g. № 690-O, ot 24 noyab. 2016 g. № 2464-O, ot 25 maya 2017 g. № 1015, ot 27 sent. 2018 g. № 2121-O, ot 29 maya 2019 g. № 1473-O. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

*Поступила в редакцию 17 февраля 2020 г.
Received 17 February, 2020*