

О. В. Брежнев

г. Курск, Курская академия государственной и муниципальной службы

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ РАССМОТРЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Предварительное рассмотрение обращений представляет собой обязательный процессуальный этап конституционного судопроизводства (гл. VI Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹). Он включает в себя следующие последовательные стадии: рассмотрение обращения Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации² (ст. 40 ФКЗ о КС РФ), предварительное изучение обращения судьями КС РФ (ст. 41 ФКЗ о КС РФ), принятие обращения к рассмотрению или отказ в этом (ст. 42 и 43 ФКЗ о КС РФ).

¹ Далее – ФКЗ о КС РФ.

² Далее – КС РФ.

Несмотря на очевидные институциональные отличия упомянутых стадий (первая из них реализуется аппаратом КС РФ, вторая – судьями, третья – самим КС РФ), их объединяет общая процессуальная задача, состоящая в проверке («фильтрации») поступающих обращений с точки зрения их соответствия требованиям ФКЗ о КС РФ (т. н. «критериям допустимости») и отклонении тех из них, в которых не затронута реальная конституционно-правовая проблема, и поэтому их разрешение, зачастую, находится вне компетенции органа конституционного правосудия.

Предварительное рассмотрение обращений способствует, таким образом, процессуальной экономии: КС РФ «освобождается» от необходимости рассмотрения неподведомственных ему дел, что способствует не только соблюдению процессуальных сроков по тем обращениям, которые приняты к рассмотрению, но и в целом обеспечивает повышение качества и эффективности конституционного правосудия [1, с. 26; 2, с. 14]. Еще одна важная задача предварительного рассмотрения обращений состоит в оказании содействия заявителям, в т. ч. гражданам, в обеспечении защиты их прав.

Поступившее в письменной форме или в электронном виде обращение в КС РФ регистрируется и рассматривается сотрудниками Секретариата КС РФ. Полномочия Секретариата по предварительному рассмотрению обращений предусмотрены ст. 40 и ч. 2 ст. 111 ФКЗ о КС РФ, а также § 23 и § 24 Регламента КС РФ.

Прежде всего, Секретариат уполномочен оценить поступившее обращение на соответствие пяти критериям, указанным в ч. 2 ст. 40 ФКЗ о КС РФ:

1) подведомственность КС РФ с точки зрения ее наиболее очевидных правил (ФКЗ о КС РФ устанавливает, что Секретариат реагирует в случае, если «обращение явно не подведомственно» КС РФ) (курсив мой – О.Б.);

2) соответствие обращения по форме требованиям закона (в первую очередь, речь идет о соблюдении заявителем положений ст. 37 и 38 ФКЗ о КС РФ);

3) исходит ли обращение от надлежащего заявителя (имеет ли он вообще право на обращение в КС РФ, может ли обратиться в данном конкретном случае);

4) оплачено ли обращение государственной пошлиной в соответствии со ст. 39 ФКЗ о КС РФ, ст. 333.23 и 333.35 Налогового кодекса РФ;

5) если поступила жалоба на нарушение конституционных прав и свобод, не нарушен ли установленный п. 2 ст. 97 ФКЗ о КС РФ годичный срок после завершения рассмотрения соответствующего дела в суде, в течение которого возможно обращение в КС РФ.

Если по итогам рассмотрения на соответствие этим пяти критериям Секретариат приходит к выводу о том, что обращение не противоречит закону, оно, как вытекает из п. 3 § 23 Регламента КС РФ, подлежит изучению и на соответствие иным требованиям ФКЗ о КС РФ (ч. 2 ст. 36, ст. 43 и др.).

С учетом сказанного, возможны несколько «траекторий» рассмотрения поступившего обращения в КС РФ.

Если Секретариат считает, что обращение не соответствует закону с точки зрения какого-либо из пяти вышеуказанных критериев, то его сотрудник направляет заявителю уведомление о несоответствии обращения требованиям ФКЗ о КС РФ. Уведомление представляет собой письмо с изложением оснований, по которым Секретариат пришел к соответствующему выводу. Получение уведомления не препятствует заявителю снова обратиться в КС РФ, исправив те недостатки, на которые указывалось в уведомлении.

Если же заявитель считает позицию Секретариата необоснованной, он вправе, повторно обратившись, потребовать принятия решения по своему обращению непосредственно КС РФ. В этом случае сотрудник, направлявший уведомление, в соответствии с п. 1 § 24 Регламента КС РФ готовит проект определения КС РФ по вопросу о соответствии обращения требованиям закона, который выносится на рассмотрение в заседании КС РФ. При этом не позднее, чем за 10 дней до даты заседания, всем судьям вручаются для изучения копии выносимых на рассмотрение обращений, приложений к ним, а также

проекты определений КС РФ. На самом заседании тщательнейшим образом обсуждаются те проекты определений, по которым хотя бы у одного из судей возникли вопросы при подготовке к заседанию. Все иные проекты, которые не вызвали возражений или замечаний, считаются «в молчаливой форме» принятыми КС РФ. Если обращение признается не соответствующим требованиям закона, КС РФ выносит определение об отказе в принятии его к рассмотрению. Соответствующее определение в виде отдельного документа или выписки из протокола заседания КС РФ направляется заявителю.

Таким образом, ФКЗ о КС РФ содержит механизмы, не позволяющие Секретариату на этапе предварительного рассмотрения обращения «подменять» Суд, ограничивая доступ заинтересованных лиц к конституционному правосудию [4, с. 23–24].

Если Секретариат, изучив обращение, приходит к выводу, что оно не противоречит закону по пяти вышеуказанным критериям, но при этом «явно не соответствует» иным требованиям ФКЗ о КС РФ, в силу чего отсутствует перспектива принятия обращения к рассмотрению, то Регламент КС РФ (п. 3 § 23) предоставляет соответствующему подразделению Секретариата КС РФ право с согласия Руководителя Секретариата КС РФ подготовить проект определения о несоответствии обращения требованиям закона и передать его на изучение судей и последующее вынесение для рассмотрения в заседании КС РФ в том же порядке, как и при направлении заявителем возражений на поступившее уведомление Секретариата.

Наконец, если Секретариат не выявил каких-либо несоответствий обращения требованиям закона, оно вместе с заключением (справкой) направляется Руководителю Секретариата КС РФ, затем – Председателю КС РФ, а по его поручению – кому-либо из судей для предварительного изучения (ч. 1 ст. 41 ФКЗ о КС РФ, п. 4 § 23 Регламента КС РФ).

Предварительное изучение обращения представляет собой особую аналитическую деятельность судьи КС РФ, направленную на оценку затронутой в обращении конституционно-правовой проблемы, выявление основания для рассмотрения дела (ч. 2 ст. 36 ФКЗ о КС РФ) или для отказа в принятии обращения к рассмотрению (ст. 43 ФКЗ о КС РФ).

Ранее ч. 1 ст. 41 ФКЗ о КС РФ содержала норму о том, что предварительное изучение обращения должно быть завершено не позднее двух месяцев с момента его регистрации. Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ исключил эту норму, заменив ее общим положением, содержащимся в ч. 1 ст. 42 ФКЗ о КС РФ, о том, что решение по вопросу о принятии обращения к рассмотрению принимается не позднее трех месяцев с момента его регистрации. Таким образом, предварительное изучение обращения должно быть завершено в течение этого процессуального срока.

Регламент КС РФ наделяет судью, предварительно изучающего поступившее обращение, комплексом правомочий, которые он может использовать в целях решения задач, свойственных данной стадии конституционного судопроизводства.

Во-первых, судья вправе дать одному или нескольким управлениям (отделам) Секретариата КС РФ письменное или устное поручение об изучении обращения (§ 26 Регламента КС РФ). При этом судья может поставить перед Секретариатом определенные вопросы аналитического характера, имеющие значение для рассмотрения обращения. В этом случае Секретариат представляет судье дополнительные материалы в виде справок, заключений, обобщений практики и др. Соответствующее поручение направляется судьей через Руководителя Секретариата КС РФ или с уведомлением его об этом.

Во-вторых, судья может направлять копии обращения и приложенных к нему документов и материалов органу или должностному лицу, издавшему либо подписавшему оспариваемый акт, с указанием срока для направления отзыва в КС РФ (п. 1 § 27 Регламента КС РФ).

В-третьих, судья вправе направлять запросы с целью выявления мнения заинтересованных органов и должностных лиц по вопросам, которые поставлены в обращении (п. 1 § 27 Регламента КС РФ).

В-четвертых, судья вправе привлечь для консультаций, проведения проверок, исследования отдельных документов специалиста, не заинтересованного в исходе дела (п. 2 § 27, § 33, § 35 Регламента КС РФ).

По итогам предварительного изучения обращения заключение судьи докладывается в заседании КС РФ. В случае, если судья предлагает отказать в принятии обращения, он вносит на рассмотрение КС РФ проект соответствующего определения. Если предлагается принять обращение к рассмотрению, одновременно вносится предложение о возможной организационной форме конституционного судопроизводства (рассмотрение дела с проведением слушания или без проведения слушания).

Отметим, что четыре основания для отказа в принятии обращения к рассмотрению исчерпывающим образом предусмотрены в ст. 43 ФКЗ «О КС РФ» [3, с. 5]. Они включают в себя:

1) неподведомственность вопроса, поставленного в обращении, КС РФ (при этом речь может идти как о тех случаях, когда вопрос должен решаться иными судебными органами, так и о тех, когда его решение составляет дискрецию законодательных, исполнительных или иных органов);

2) недопустимость обращения в соответствии с требованиями ФКЗ о КС РФ (отсутствие основания для рассмотрения вопроса или несоблюдение специальных условий допустимости, предусмотренных ФКЗ о КС РФ (ст. 85, 89, 93, 97, 102, 104.2, 108) применительно к реализации отдельных полномочий КС РФ);

3) по предмету обращения КС РФ ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу, за исключением случаев, связанных с принятием решения межгосударственным органом по защите прав и свобод человека (по общему правилу, таким образом, исключается возможность повторного рассмотрения нормы, конституционность которой ранее уже проверялась КС РФ);

4) акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу, за исключением случаев, когда он продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия.

В заключение отметим, что специфика предварительного рассмотрения обращений в КС РФ заключается в том, что на данном процессуальном этапе конституционного судопроизводства весьма велика роль Секретариата КС РФ и принимаемых им решений. По сути, аппарат органа конституционного правосудия является участником конституционного судебного процесса. Но при этом он не выходит за рамки своей служебной роли: заявителю гарантируется возможность апеллировать непосредственно к КС РФ, и окончательное решение в отношении конкретного обращения всегда принимается в судебном порядке.

Список использованных источников

1 Автономов, А. С. Секретариат Конституционного Суда России: фильтр для отсеивания необоснованных жалоб или тормоз конституционного правосудия? / А. С. Автономов // Журнал конституционного правосудия. – 2009. – № 5. – С. 26–30.

2 Блохин, П. Д. Деятельность Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации по рассмотрению жалоб граждан и их объединений: проблемы компетенции / П. Д. Блохин // Журнал конституционного правосудия. – 2012. – № 1. – С. 14–22.

3 Елинский, А. В. Нетипичные основания отказа в принятии конституционной жалобы к рассмотрению: практика Конституционного Суда России / А. В. Елинский // Российский следователь. – 2010. – № 18. – С. 5–8.

4 Сивицкий, В. А. О некоторых аспектах рассмотрения обращений в адрес Конституционного Суда Российской Федерации в предварительном порядке его Секретариатом / В. А. Сивицкий // Журнал конституционного правосудия. – 2012. – № 1. – С. 23–28.