



Страсбург, 25 апреля 2012

CDL-JU(2012)005
or. Rus.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

в сотрудничестве с
КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ АРМЕНИИ

**5-Я КОНФЕРЕНЦИЯ ГЕНЕРАЛЬНЫХ СЕКРЕТАРЕЙ
КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ
И СУДОВ АНАЛОГИЧНОЙ ЮРИСДИКЦИИ**

Ереван, Армения, 13-14 апреля 2012

**ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ СРОКИ В КОНСТИТУЦИОННОМ
СУДОПРОИЗВОДСТВЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И ПРАКТИКИ**

ДОКЛАД

**Г-на
Павла БЛОХИНА
Эксперт, Российская Федерация**

Вступительное слово

Если мы сравним первый Закон о Конституционном Суде РСФСР 1991 года (который от начала и до конца был написан специалистом по уголовно-процессуальному праву) с действующим Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 года (который готовился в недрах самого Суда), то заметим, что второй является более либеральным в отношении процессуальных сроков. Эта либеральность проявляется, прежде всего, в том, что сам Закон, в принципе, срокам особого значения не придает и практически не регламентирует их. Пример прямо противоположного законодательного решения – Закон о Конституционном Суде Азербайджана 2003 года, который содержит более 20 процессуальных и организационных сроков. Подобная детализация не может способствовать повышению эффективности органов конституционной юстиции: как отмечено в проекте Заключения Европейской комиссии за демократию через право на Правила производства в Конституционном Суде Азербайджана, совершенно излишне указывать в Правилах, что сессии Пленума проходят с 11 до 13 и с 15 до 17 часов дня.¹ Решение подобных вопросов, вне всяких сомнений, является делом самого Суда. С другой стороны, предоставление практически неограниченной свободы усмотрения, как суду, так и заявителю, так же заслуживает критики.

Следуя более или менее сложившейся научной традиции², я выделю следующие стадии конституционного судопроизводства (конституционного судебного процесса) в России и назову их продолжительность в тех случаях, когда она установлена законом:

1. Подача обращения и его предварительное рассмотрение в Секретариате Суда;
2. Предварительное изучение обращения судьей единолично (*2 месяца с момента регистрации обращения*);
3. Принятие обращения к рассмотрению Судом (*1 месяц*);
4. Назначение дела к слушанию (*1 месяц*);
5. Подготовка к судебному разбирательству;
6. Слушание дела;
7. Подготовка, принятие и опубликование судебного решения;
8. Исполнение решения.³

¹ Draft Opinion on the Rules of Procedure of the Constitutional Court of Azerbaijan. Strasbourg, 14 June 2004. Opinion № 275/2004.

² См., например: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учеб. пособие. - М.: Закон и право: ЮНИТИ, 1998.; Конституционный судебный процесс: Учебник для вузов / Отв. ред. М.С. Саликов. М.: НОРМА, 2003; Мазуров А.В. Комментарий к Федеральному Конституционному Закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (Постатейный). М., Частное Право, 2009.

³ В отличие от других видов судопроизводства, где суды имеют возможность реально участвовать в исполнении собственного решения, в конституционном судопроизводстве исполнение решения не может быть признано полноценной стадией, поэтому данный вопрос остается за рамками нашего внимания.

Примечательно, что ни Закон, ни Регламент Конституционного Суда не устанавливают никаких предельных, или, хотя бы, ориентирующих сроков ни для первой стадии, которая открывает процесс, ни для последней стадии, которая его завершает.

Предварительное рассмотрение в Секретариате

Итак, судебный процесс начинается с момента регистрации обращения в Отделе писем Секретариата Суда. Затем, по результатам предварительного рассмотрения, профильное управление Секретариата вправе принять одно из следующих решений:

1. Уведомить заявителя о несоответствии его обращения формальным требованиям закона;
2. Подготовить заключение (справку) либо проект определения и передать все материалы Руководителю Секретариата для дальнейшего направления одному из судей.

Согласно закону, предварительное изучение судьей должно завершиться не позднее 2 месяцев с даты регистрации обращения. Следовательно, этот двухмесячный срок должен включать в себя и период работы Секретариата, и судьи. Но при любой из двух указанных выше ситуаций данные действия Секретариата формально не ограничены каким-либо предельным сроком, в особенности, если жалоба очевидно недопустима и изучения судьей заведомо не последует. В этом случае, тем более, не ясно, сколько времени может Секретариат держать жалобу у себя. На практике же временной предел, конечно, существует и составляет *30 дней*, что отражено лишь в Инструкции по делопроизводству Суда.⁴ Этот срок содержится в Законе о порядке рассмотрения обращений граждан от 2006 года, устанавливающем общий для всех государственных органов порядок рассмотрения заявлений, предложений и жалоб. Однако действие данного закона не распространяется на конституционное судопроизводство, вследствие чего имеет место применение закона по аналогии или, своего рода, обыкновение. Справедливости ради отметим, что на настоящий момент Секретариат практически никогда не выходит за пределы 30-дневного срока рассмотрения обращений. Однако совсем недавно такие случаи еще были.

В связи с этим возникает вопрос о том, можно ли обжаловать действия сотрудника Секретариата, выразившиеся в существенном необоснованном нарушении срока направления уведомления или передачи дела для изучения судьей. По моему мнению, ответ очевиден – да, можно, как в административном, так и в судебном порядке. Такая возможность предусмотрена Законом РФ об обжаловании в суд действий и

⁴ Временная Инструкция по делопроизводству в Конституционном Суде Российской Федерации. Утверждена Председателем Конституционного Суда 9 февраля 2010 года. Архив Конституционного Суда.

решений, нарушающих права и свободы граждан от 1993 года, который распространяется на действия всех государственных служащих. Подобные попытки уже предпринимались, но не увенчались успехом. В отличие от Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ, в Конституционном Суде отсутствует положение о порядке рассмотрения жалоб на действия сотрудников Секретариата. Что касается судебного обжалования, то подобная практика очень противоречива: в нескольких делах суды признали право такого обжалования, но само обжалование не привело к конкретным результатам.⁵ По всей видимости, районные суды, утверждая, что ординарное административное производство не предназначено для подобных дел, просто побаиваются «поднять голос» на «главную» судебную инстанцию страны...

Мне представляется, что некоторая формализация данной стадии судопроизводства возможна. В Законе может быть установлен предельный срок предварительного рассмотрения обращений. Вместе с тем, учитывая, что ежегодно в КС поступает почти 20 тысяч обращений, а суммарное количество сотрудников 4 отраслевых управлений составляет около полусотни человек, этот временной лимит должен быть разумным, на что регулярно указывает Венецианская комиссия. В частности, в Заключении на проект Кодекса конституционных процедур Боливии указывается, что срок, равный 24 часам, не может считаться достаточным для установления соответствия обращения требованиям закона.⁶ Вероятно, и 5-дневный срок, предлагаемый авторами одного из проектов закона о внесении изменений в Закон о Конституционном Суде⁷, так же является недостаточным.

Устранение недостатков обращения и повторная подача жалобы

После получения уведомления от лица Секретариата заявитель вправе устранить недостатки жалобы и направить ее повторно или же потребовать решения Суда по данному вопросу. Временные пределы для таких действий так же не установлены. Это приводит к тому, что дело заявителя находится на контроле какое-то время (вероятно, около *3 месяцев*), а затем снимается. В этом случае обращение считается не поданным. Как правило, все же, срок для исправления или дополнения обращения устанавливается в законе. По Закону о Конституционном Суде РСФСР он составлял 1 месяц. Венецианской комиссией так же отмечается, что этот срок, как правило, является

⁵ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Самарского областного суда по делу № 2-1725/06

⁶ Opinion on the draft Code of constitutional procedure of Bolivia. Strasbourg, 18 October 2011. Opinion № 645/2011

⁷ <http://www.yabloko.ru/Publ/Docs/KS.rtf>

ограниченным.⁸ С другой стороны, Комиссия, отмечая, что он должен быть достаточным, применительно к Закону об учреждении и процедурных правилах Конституционного Суда Турции, указала, что промежуток времени, равный 10 дням, является слишком коротким.⁹ Представляется, что у этого ограничительного срока есть практическая ценность: к примеру, КС может соединить несколько дел в одно производство, если предмет обращений идентичен. В этом проявляется принцип процессуальной экономии. Но для того, чтобы сделать это, необходимо точно знать, что то или иное дело находится в производстве.

Рассмотрение дела по существу

Вопрос о том, должно ли все разбирательство дела в конституционном суде быть ограничено каким-либо предельным сроком, является дискуссионным. Требования прежнего Закона о Конституционном Суде были на этот счет весьма жесткими: с момента поступления обращения до принятия итогового решения могло пройти не более 6 месяцев. Возможности отступления от этого срока не предусматривалось. «Новый» Закон не воспроизводит это требование, несмотря на соответствующие предложения ряда ученых, в том числе, и судей.¹⁰ Более того, один из законопроектов вовсе предусматривал уменьшение этого срока до 4 месяцев.¹¹

Представляется, что если бы подобная норма была включена в Закон, то она постоянно бы нарушалась. Характер конституционного судопроизводства таков, что для полного и всестороннего разбирательства может потребоваться больше времени (вспомним лишь дело КПСС, рассмотрение которого заняло больше чем полгода). Есть и более свежие примеры. Так, жалоба ОАО «Газэнергосеть» поступила в КС в конце июля 2007 года, а постановление по ней было принято в конце июня 2009 – следовательно, весь процесс конституционного судопроизводства занял почти 2 года.

В 2010 году из Закона о Конституционном Суде был исключен принцип непрерывности, и Суд получил возможность рассматривать параллельно несколько дел, что превратило его в конвейер. Одновременно было легализовано письменное производство. Казалось бы, эти меры были направлены на ускорение и повышение эффективности деятельности Конституционного Суда. Вместе с тем, законодатель по

⁸ Compilation of Venice Commission opinions and reports on constitutional justice. Strasbourg, 30 May 2011

⁹ Opinion on the Law on the establishment and rules of procedure of the Constitutional Court of Turkey. Strasbourg, 12 September 2011. Opinion No. 612/2011

¹⁰ Лучин В.О., Доронина О.Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. М.: ЮНИТИ, 1998.

¹¹ <http://www.yabloko.ru/Publ/Docs/KS.rtf>

сомнительным причинам ликвидировал палаты Суда, в результате чего вместо 3 составов остался только один – Пленум. Это существенно затруднило деятельность Суда, и мы надеемся, что в обозримом будущем эта поправка будет отменена (возможно, стараниями наиболее дальновидных и принципиальных судей).

В любом случае, период времени от принятия обращения к рассмотрению до момента слушаний определяется очередностью поступления обращений в Суд и характером дела, и ограничивать его жесткими рамками нецелесообразно. Но учитывая опыт ряда стран, по крайней мере, можно было бы ограничить время, отведенное Суду для подготовки итогового решения. В среднем, в течение *1 месяца* судья-докладчик может подготовить 3-5 редакций постановления. Иногда же решение оглашается лишь спустя 2 – 2,5 месяца. Впрочем, такие сроки соответствуют европейской практике: согласно Закону о Конституционном Суде ФРГ, решение, по общему правилу, оглашается не позднее трех месяцев с момента окончания устных слушаний, причем возможен выход Суда за эти рамки.¹²

Что касается позиции Венецианской комиссии по вопросу об общей длительности судебного разбирательства, то из нее следуют, по крайней мере, четыре вывода:¹³

1. Национальный законодатель вправе как предусмотреть предельные сроки принятия решений, так и оставить этот вопрос открытым - оба варианта допустимы;
2. Если эти сроки установлены, то они должны быть не слишком короткими, с тем чтобы суд имел возможность полно и всесторонне рассмотреть дело, и не слишком длинными, чтобы права граждан защищались эффективным образом;
3. В тех случаях, когда разбирательство чрезмерно затягивается, суд должен быть в состоянии ускорить его;
4. При нарушении разумных сроков судопроизводства, суд обязан предоставить лицу соответствующую денежную компенсацию.

Обращение в ЕСПЧ и статья 6 Европейской конвенции

После принятия Европейским судом по правам человека постановления по делу «Бурдов против России», вступил в силу Закон о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок. Однако, как следует из текста этого закона, его действие не распространяется на конституционное судопроизводство, а лишь на производство в судах общей и

¹² См.: Law on the Federal Constitutional Court (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht)

¹³ Compilation of Venice Commission opinions and reports on constitutional justice. Strasbourg, 30 May 2011

арбитражной юрисдикции. В связи с этим весьма интересным является вопрос о том, возможна ли подача жалобы в Европейский суд по правам человека на чрезмерную продолжительность судебного разбирательства в Конституционном Суде РФ.

Уже в середине 1980-х годов ЕСПЧ неоднократно признавал национальное конституционное судопроизводство подлежащим оценке с точки зрения его соответствия статье 6 Конвенции, в том числе, в делах «Доймеланд против Германии»¹⁴ (1986 год) и «Пойсс против Австрии»¹⁵ (1987 год). На настоящий момент, судопроизводство в Конституционном Суде РФ неоднократно становилось предметом обжалования в ЕСПЧ. При этом по состоянию на 2007 год, в 2 случаях имело место предполагаемое нарушение требования о справедливости, в 1 случае – требования о публичности и еще в 2 – требования о разумных сроках разбирательства.¹⁶ Однако следует отметить, что во всех делах речь шла о нарушении разумных сроков не непосредственно в ходе конституционного судопроизводства, а в контексте общей длительности разбирательства, включающей в себя так же производство в других судах.

Интересными представляются выводы, сделанные ЕСПЧ по делу «Шнейдерман против России» (2007 год). Суд установил промедление примерно в 15 месяцев, вызванное приостановлением производства по делу и ожиданием решения Конституционного Суд. Далее, однако, Суд указал, что он не вправе определять причины задержки в ходе подготовки решения Конституционного Суда, поскольку обязанность организовывать национальное судоустройство так, чтобы исполнялись требования о разумных сроках, лежит на государстве, на котором, в конечном счете, так же лежит и ответственность за это промедление.¹⁷

Иные вопросы

Помимо названных проблем существуют и иные, второстепенные. Так, например, закон, устанавливая правила протоколирования, ни слова не говорит о том, в какой срок протокол должен быть изготовлен и сколько времени есть у участников процесса для принесения своих замечаний на него. Как правило, этот срок фиксируется в законе и составляет 10 (Азербайджан, Беларусь) или 5 дней (Таджикистан, Молдова).

И Закон, и Регламент обязывают ответственное подразделение Секретариата Суда информировать граждан о предстоящем пленарном заседании, однако не

¹⁴ Judgment on case of Deumeland v. Germany. (Application no. 9384/81) of 29.05.1986

¹⁵ Judgment on case of Poiss v. Austria. (Application no. 9816/82) of 23.04.1987

¹⁶ См. Российское конституционное судопроизводство как предмет европейской жалобы (2003-2007 годы) / Зарубежная практика конституционного контроля. Выпуск 120, 2007 год. Библиотека Конституционного Суда РФ.

¹⁷ Judgment on case of Shneyderman v. Russia. (Application no. 36045/02) of 11.01.2007

указывают, что это должно быть сделано заблаговременно. В итоге такое сообщение может просто неактуальным.

Наконец, очень важно отметить, что и первоначальное обращение гражданина в Конституционный Суд возможно в течение любого времени с момента применения в его деле закона, т.е., условно говоря, не установлен «срок исковой давности». В этом принципиальное отличие нынешнего Закона от Закона 1991 года (устанавливавшего 3-летний пресекательный срок) и Закона о Конституционном Суде ФРГ (устанавливающего сроки в 1 месяц или 1 год). Это свидетельствует о том, что, по замыслу законодателя, общественно-полезная цель конституционного правосудия должна быть достигнута вне зависимости от подобных условий. И если законодатель отказался от установления сроков для подачи жалобы, то логично, что все остальные сроки для конституционного судопроизводства особой роли не играют. Это еще раз подчеркивает, что цель конституционного правосудия является иной, нежели защита конкретного частного интереса, а индивидуальная жалоба может быть расценена как своего рода «информационный повод» к рассмотрению дела.¹⁸ В итоге, конституционным судам должно быть предоставлена максимально возможная свобода усмотрения. Однако же, Суду следовало бы проявить должную скромность и самостоятельно обозначить эту свободу в Регламенте некими рамками.

Выводы

Резюмируя все изложенное, можно сделать несколько выводов:

1. Ключевые стадии конституционного судопроизводства в России никакими процессуальными сроками законодательно не ограничены;
2. Конституционный Суд так же не осуществил в Регламенте подобной регламентации, оставив за собой довольно широкую свободу усмотрения;
3. Тем не менее, в результате многолетней практике Суда сложились определенные обыкновения относительно продолжительности тех или иных стадий;
4. Эта практика в целом соответствует опыту европейских государств и стандартам, культивируемым Венецианской комиссией Совета Европы;
5. Однако необходима некоторая формализация этой стороны судопроизводства, а так же отлаживание механизма защиты прав заявителя в случае существенного необоснованного затягивания разбирательства, в том числе

¹⁸ Впрочем, автор не в полной мере разделяет эту позицию некоторых ученых относительно назначения конституционного правосудия.

механизмов административной жалобы на действия сотрудника Секретариата и получения компенсации без обращения в наднациональные инстанции.

6. Хочется надеяться, что подобные механизмы постепенно будут вырабатываться совместно национальными судами при поддержке Венецианской Комиссии, постоянно вносящей неоценимый вклад в развитие конституционной юстиции во всем мире.