

КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ



- Об изменении законов и законодательства
- Конституционные стандарты выборов в демократическом правовом государстве (из практики Конституционного Суда Российской Федерации)
- Информационно-коммуникационные технологии в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации: современные реалии и перспективы
- История создания Уставного Суда Свердловской области (к 25-летию Устава Свердловской области)
- Независимость Конституционного совета Франции
- Практика обеспечения доступности текстов постановлений Европейского Суда по правам человека в Российской Федерации и других государствах – участниках Совета Европы

ЖУРНАЛ № 2(74) / 2020

ISSN 2072-4144



9 772072 414771 >

Конституционный Суд Российской Федерации и Издательская группа «Юрист»
Федеральное научно-практическое издание. Выходит 6 раз в год

ЖУРНАЛ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

№ 2(74) / 2020

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

Кокотов А.Н. Об изменении законов и законодательства **1**

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

Арановский К.В., Князев С.Д. Конституционные стандарты выборов в демократическом правовом государстве (из практики Конституционного Суда Российской Федерации) **6**

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД В ФОКУСЕ МОДЕРНИЗАЦИИ

Ярославцев В.Г., Карцов А.С. Информационно-коммуникационные технологии в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации: современные реалии и перспективы **14**

РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ

Казанцев А.О., Савоськин А.В. История создания Уставного Суда Свердловской области (к 25-летию Устава Свердловской области) **19**

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Дизан М. Независимость Конституционного совета Франции **23**

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Ултургашев П.Ю., Никишина Т.А. Практика обеспечения доступности текстов постановлений Европейского Суда по правам человека в Российской Федерации и других государствах — участниках Совета Европы **31**

Редакционная коллегия:

Князев Сергей Дмитриевич, судья Конституционного Суда Российской Федерации, главный редактор «Журнала конституционного правосудия», заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.
Антонов Алексей Владиславович, заместитель главного редактора «Журнала конституционного правосудия», советник Управления международных связей Конституционного Суда Российской Федерации.
Арутюнян Гагик Гарушевич, Председатель Конституционного Суда Республики Армения (в отставке), д.ю.н., проф.
Бондарь Николай Семенович, судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.
Гаджиев Гадис Абдуллаевич, судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
Исполинов Алексей Станиславович, заведующий кафедрой международного права МГУ, д.ю.н., доцент.
Казанцев Сергей Михайлович, судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
Кокотов Александр Николаевич, судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
Костюков Александр Николаевич, заведующий кафедрой государственного и муниципального права ОмГУ имени Ф.М. Достоевского, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
Красавчикова Лариса Октябрьевна, судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
Кротов Михаил Валентинович, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, к.ю.н.
Лапаева Валентина Викторовна, главный научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права Института государства и права РАН, д.ю.н., проф.
Ливеровский Алексей Алексеевич, профессор кафедры конституционного и административного права НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге, д.ю.н., проф.
Маврин Сергей Петрович, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.
Невинский Валерий Валентинович, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
Овсепян Жанна Иосифовна, заведующая кафедрой государственного (конституционного) права Южного федерального университета, д.ю.н., проф.
Сивицкий Владимир Александрович, руководитель Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского кампуса (филиала) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заслуженный юрист РФ, к.ю.н.
Стариков Юрий Николаевич, декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета, заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.
Смирнов Александр Витальевич, советник Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
Танчев Евгений, Председатель Конституционного суда Болгарии (в отставке), профессор кафедры конституционного права Софийского Университета имени Святого Климента Охридского, доктор права, проф.
Швелева Наталья Александровна, заведующая кафедрой административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета, д.ю.н., проф.
Эбзеев Борис Сафарович, судья Конституционного Суда Российской Федерации (в отставке), член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.

Об изменении законов и законодательства

Кокотов Александр Николаевич,
судья Конституционного Суда Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
kokotov1961@outlook.com

В статье исследуются некоторые вопросы изменения в стране действующих законов, законодательства в целом, в частности, раскрываются состав и назначение законов, обеспечивающих проведение таких изменений, а также связанные с ними правила законодательной техники.

Ключевые слова: законодатель, принятие закона, изменение закона, изменение законодательства, служебные законы: «хранители», «транспортеры», «включатели» и «выключатели», «вводные» или «сопровождающие», «корректоры».

Право законодателя (парламента, граждан на референдуме) принимать законы (ст. 3–5, 10, 71–73, 76–77, 94, 104–108, 134–136 Конституции РФ) включает в себя право изменять действующие законы, законодательство¹.

Внутренние изменения отдельных законов производятся путем включения в них новых положений, исключения имеющихся положений, изложения имеющихся положений в новой редакции, приостановления действия их отдельных положений, возобновления действия последних. Законодательные перемены, выходящие за пределы отдельных законов, следует рассматривать как изменение законодательства.

Изменение законодательства предполагает введение в него новых законов, исключение из него действующих законов путем признания их утратившими силу, а также признания не действующими на территории страны законов Союза ССР². К изменению законодательства в целом относятся также приостановление действия законов и возобновление их действия. К указанным действиям примыкает принятие законов, направленных на определение особого порядка применения ранее принятых законов.

Необходимо оговориться. В данной статье речь пойдет только о формальном изменении законов и законодательства (изменение состава законов, текстов и реквизитов отдельных законов, т.п.).

¹ В данной статье законодательство будет пониматься в узком смысле как система действующих в стране законов федерального и регионального уровня. В то же время законодательство может пониматься и широко как система имеющихся в стране источников права.

² Очевидно, что действующие в России законы Союза ССР, будучи актами несуществующего государства, не могут изменяться, приостанавливаться, признаваться утратившими силу. В то же время сложилась практика признания федеральных законов, которыми акты Союза ССР, в том числе законы, при необходимости признаются не действующими на территории страны. Эту задачу в сфере трудового законодательства решил, например, Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ. Кроме того, допустимо принятие актов, определяющих особенности применения продолжающих действовать в России законов Союза ССР.

Оно, конечно, не самоценно и предназначено главным образом для изменения содержания правового регулирования (нормативных моделей, конструкций, режимов), т.е. носит инструментальный характер. При этом в силу иерархичности законодательства и необходимости обеспечения единства правового регулирования внутренние изменения отдельных законов могут порождать изменения законодательства³.

Так, в силу особого назначения Конституции РФ в правовой системе страны изменение положений ее глав с 3-й по 8-ю может требовать изменения других законов, принятия новых и признания утратившими силу действующих законов. Общеправовое значение могут иметь внутренние изменения отраслевых системообразующих актов, тех же кодексов. Подобный эффект породило, например, принятие части четвертой Гражданского кодекса РФ, регулирующей отношения, связанные с результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации.

Содержательное изменение законов, как и иных правовых актов, зачастую происходит без их формального изменения соответствующей правотворческой инстанцией, в частности, в рамках их правоприменительного толкования. Так, Конституционный Суд РФ включается в изменение проверяемых им актов, причем не только как негативный, но и как позитивный «законодатель», чьи решения наряду с признанием недействующими законов, их отдельных положений как неконституционных могут вводить в них новое нормативно-интерпретационное содержание. Еще один способ включения конституционно-судебных органов в изменение законов — введение ими временного регулирования до того, как законодатель внесет в законодательство

³ Следовательно, граница между изменениями законов и законодательства не является жестко заданной. Тем более что внутренние изменения действующих законов производятся посредством принятия новых законов. Вместе с тем различие изменения законов и законодательства позволяет отражать разный масштаб законодательных перемен и определяется не совпадающим порядком их производства.

изменения, заданные позицией конституционно-судебного органа.

Производство перечисленных выше формальных изменений законов и законодательства является предметом служебных законов. Их своеобразие в том, что они содержат в себе отредактированные положения других законов (законы-«хранители»), вводят другие законы в законодательство и выводят из него (законы-«транспортеры»), приостанавливают и возобновляют действие имеющихся законов (законы — «включатели» и «выключатели»). Они могут нацеливаться помимо введения в законодательство новых законов также на определение особенностей их действия, применения. Эти законы, обычно называемые «вводными», могут еще именоваться «сопровождающими» законами. Близки к ним законы, определяющие порядок применения ранее вступивших в силу законов (законы-«корректоры»). Отдельные служебные законы одновременно решают ряд названных выше задач. Следует отметить, что законы могут направляться на решение перечисленных служебных задач наряду с регулированием фактических общественных отношений (законы двойного назначения)⁴.

Служебные законы составляют отдельный блок действующего законодательства, специализируясь на обслуживании законов, направленных на прямое регулирование фактических общественных отношений⁵. Наличие в стране полноценного блока служебных законов — важное свидетельство того, что российское законодательство сложилось в развитую систему, обслуживание которой превратилось в профессиональную отрасль социально-нормативного регулирования. С учетом отмеченного целью современного законодательного процесса является не только и не столько принятие отдельных законов, сколько постоянное поддержание в требуемом состоянии законодательной системы страны.

Изменение отдельных законов. Изменение законов путем дополнения их новыми структурными

единицами, исключения имеющихся единиц предполагает изменение структуры законов — появление в них или исключение из них пунктов, статей, частей, глав, разделов и др. При изложении имеющихся структурных единиц закона в новой редакции его внутренняя структура не меняется.

Впрочем, если, к примеру, дается новая редакция главы закона, то ее внутренняя структура может претерпеть изменения за счет появления в этой главе дополнительных статей или исключения каких-либо статей. Здесь новая редакция совмещена с изменениями в виде дополнений текста или исключений из него отдельных статей (пунктов). В таком случае, чтобы не пришлось менять общую структуру закона с единой нумерацией статей, дополнительные статьи получают номер предыдущей («старой») статьи, дополненный цифровым примечанием, а при исключении статей их нумерация сохраняется в тексте, обособляя место, которое ранее занимала исключенная статья. В некоторых случаях при введении в отдельные фрагменты закона новых элементов изменяется нумерация имеющихся в этих фрагментах элементов. Так, Законом РФ о поправке к Конституции от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ в часть 1 статьи 103 Конституции был введен новый пункт «в», а имевшиеся в этой части на момент ее изменения пункты «в»—«ж» были объявлены соответственно пунктами «г»—«з».

Иногда законы, вносящие изменения в другие законы, именуют законами о внесении изменений и дополнений. Однако дополнение (включение в закон новых положений) является видом изменения, поэтому в наименовании закона слово «дополнение» можно опускать. Изменения глав с 3 по 8 Конституции РФ производятся законами о поправке к Конституции. Слово «поправка» в названии⁶ таких законов используется в единственном числе. Следовательно, здесь под поправкой понимается само действие по изменению конституционного текста. Объем такой поправки (правки) в разных законах не совпадает. Вместе с тем Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» под поправкой понимается отдельное изменение текста в виде исключения, дополнения, новой редакции какого-либо из положений глав с 3 по 8 Конституции (ч. 2 ст. 2). Таким образом, в законах о поправке к Конституции слово «поправка» используется в двух основных значениях.

Особой формой изменения закона является принятие в новой редакции не его отдельных положений, а его самого в целом. Новая редакция закона допускает полное изменение не только текста действующего закона, но и его структуры.

⁴ Такое двойное назначение имеет, например, Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике»».

⁵ Наряду с упомянутыми законами в данный блок входят, например, Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», законы субъектов РФ о правовых актах. На обслуживание действующего законодательства направлен и ряд подзаконных актов. В их числе регламенты палат Федерального Собрания РФ, Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов». В указанный блок входят не только акты, но и иные документы. Так, в свое время в Государственной Думе Федерального Собрания РФ под началом Г.Н. Селезнева и В.Б. Исакова был подготовлен сборник образцов документов, используемых в законодательном процессе. См.: Сборник образцов документов Государственной Думы / сост.: А.Б. Борисов, И.В. Гранкин, М.В. Деменков С.А. Зенкин, Н.Н. Исаев, В.Б. Исаков и др. М., 1997.

⁶ Название закона обычно состоит из обозначения вида закона (в данном случае это «закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации») и наименования закона.

Что при принятии закона в новой редакции должно оставаться неизменным, так это его основные реквизиты (название закона, дата его принятия, номер закона), поскольку иное означало бы принятие не новой редакции, а нового закона⁷.

С момента принятия закона в новой редакции он действует в связке с законом, содержащим его новую редакцию⁸. На практике иногда, принимая законы в новой редакции, законодатель меняет их основные реквизиты. Так произошло, например, с законом Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», который был изложен в новой редакции Федеральным законом от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”». Новая редакция коснулась не только текста закона, но и его вида. В итоге получилось, что ныне действует федеральный закон, принятый 17 января 1992 г.

Но федеральный закон как вид закона был учрежден Конституцией РФ 1993 г., вступившей в силу 25 декабря 1993 г. Она же исключила возможность принятия такого вида закона, как закон Российской Федерации. Правильнее в данном случае была бы следующая формула — закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ). Если у законодателя было желание сменить вид закона с закона Российской Федерации на федеральный закон, он должен был бы в нашем случае принять не новую редакцию, а новый закон о прокуратуре.

Иногда законодатель, внося изменения в действующий закон, меняет его наименование. Так, законом Красноярского края от 10 декабря 2004 г. № 12-2694 Закон Красноярского края от 27 декабря 2000 г. «Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск» был переименован в закон Красноярского края «Об установлении границ муниципального образования город Норильск». В него внесены изменения, обусловленные упразднением городов Кайеркан и Талнах в связи с включением их в состав Норильска в качестве его районов. Поселок Снежногорск вошел в состав Норильска в качестве отдельного населенного пункта. Если наименование закона наряду с обозначением его не отнесено законодателем к основным реквизитам

закона, то законодатель вправе менять наименование действующего закона. В этом случае было бы правильным при изложении закона с включенными в него новыми положениями указывать сразу после названия закона в скобках его прежнее наименование.

Если же в законодательстве о нормативных правовых актах наименование закона включено в состав законодательных реквизитов, то следует принимать новый закон. В приведенном примере надо было принять закон Красноярского края «Об установлении границ муниципального образования город Норильск», которым признать закон «Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск» утратившим силу в полном объеме или в части его отдельных положений.

Определение служебными законами порядка применения иных действующих законов меняет регулирование последних, но без изменения их текста. Это может быть, к примеру, расширение или сужение предмета регулирования отдельных фрагментов закона или даже самого закона. Таким образом, законодатель может изменить закон содержательно, не меняя его текст.

К примеру, Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 17-ФЗ «О порядке применения статей 132 и 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации» была временно сокращена область применения названных статей Бюджетного кодекса РФ. В его ст. 1 указано, что до 1 января 2010 г. действие п. 3 и 4 ст. 132 и п. 3 и 4 ст. 139 Бюджетного кодекса РФ не распространяется на предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и на предоставление субсидий из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам по решению, принимаемым соответственно Правительством РФ и высшими исполнительными органами власти субъектов РФ при реализации мер по поддержке рынка труда и отраслей экономики страны в случаях, установленных федеральными законами или законами субъектов РФ.

Служебные законы могут устанавливать особенности применения не одного, а нескольких связанных между собой законов. В этом случае они, не ограничиваясь коррекцией области применения одного закона, по сути, вносят изменения уже в законодательство. Таков ряд федеральных законов, определяющих порядок применения российского законодательства на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Это, например, Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 91-ФЗ «О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» и Федеральный закон от 8 июня 2015 г. № 138-ФЗ «О применении положений Федерального закона “Об исполнительном

⁷ Реквизиты закона — обязательные сведения, которыми дополняется текст закона, индивидуализирующие его подобно индивидуализирующим человека паспортным данным.

⁸ От принятия закона в новой редакции следует отличать его новое официальное опубликование с включением непосредственно в его текст всех ранее внесенных в него поправок. Впрочем, в настоящее время острая надобность в таком «освежающем» опубликовании отпала. Дело в том, что современные справочно-поисковые системы позволяют нам работать с пусть неоднократно и существенно изменявшимися актами в их действительном содержательно-структурном выражении.

производстве» на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Законы, меняющие законодательство. Принятие в современной России новых первичных законов, т.е. непосредственно регулирующих фактические отношения, а не изменяющих действующие акты, не является массовым. Иногда это ставится в вину законодателю. Однако наличие в стране развитого законодательства делает излишним деятельное принятие первичных законов. В этих условиях главным жанром законодательной деятельности естественным образом становится внесение изменений в действующие законы. А принятие первичных законов определяется либо появлением потребности в регулировании вновь сложившихся отношений (например, вызванных совершенствованием техники и технологий, существенным изменением политической и экономической ситуации), либо необходимостью полной замены имеющихся законов, например, в целях кодификации отраслевого регулирования.

Потребность замены действующих законов может быть вызвана резким усложнением содержания закона в связи с внесением в него множественных поправок, что затрудняет его применение на практике. Это обстоятельство, в частности, называется одной из причин официальной разработки нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, который предполагается принять взамен ныне действующего⁹. Еще одна причина замены законов — желание концептуально поменять регулирование в той или иной области. Так, например, был принят Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», заменивший закон с таким же названием от 28 августа 1995 г. Интересно, что в течение нескольких лет эти два закона с одним названием действовали одновременно в рамках переходного периода.

Законы о приостановлении действия других законов (их норм) не затрагивают юридическую силу приостанавливаемых законов (норм), не выводят их из законодательной системы, только «усыпляют» на время (например, до указанной в законе даты). Законы о признании утратившими силу других законов нацелены на выведение последних из законодательства, их юридическое «умерщвление». Если закон признан утратившим силу, то восстановление его действия невозможно. При необходимости восстановления осуществлявшегося им регулирования требуется принятие нового закона, пусть по содержанию и совпада-

ющего с тем, что ранее был признан утратившим силу.

Примеры указанных законов: Федеральный закон от 21 июня 2004 г. № 57-ФЗ «О приостановлении действия пункта 3 статьи 13 Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации»»; Федеральный закон от 22 июня 2007 г. № 115-ФЗ «О признании утратившим силу Федерального закона «О финансово-промышленных группах»».

Иногда при принятии масштабных, многоплановых законов вместе с ними принимаются законы, определяющие порядок введения их в действие и их применение, как, например, в случае с водным, земельным, жилищным кодексами. Законы могут быть одной из форм легализации других правовых актов. Федеральными законами ратифицируются, денонсируются международные договоры, утверждаются иные акты, например договоры о разграничении полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Природа служебных законов. Законы, направленные исключительно на внесение изменений в другие законы, в том числе на изложение их в новой редакции, приостановление, признание утратившими силу других законов, введение в действие других законов, возобновление действия ранее принятых законов, ратификацию, утверждение иных актов, имеют разовое (индивидуальное) действие. Отнесение их к числу нормативных, а не индивидуальных правовых актов определяется только тем, что они содержат в себе нормативные положения других законов, определяют действие, судьбу других законов как актов нормативных. После произведения названными выше законами изменений других законов, законодательной системы в целом они сами непосредственно регулирование общественных отношений не осуществляют, отходя на «периферию» законодательной системы. В силу этого их не требуется менять, приостанавливать, отменять, когда в первичные акты вносятся новые поправки.

Так, если какой-нибудь закон изложен другим законом в новой редакции, то при необходимости внесения новых изменений они вносятся в исходный закон, а не в тот закон, которым исходный закон изложен в новой редакции. Другое дело, что в законе, вносящем новые изменения, дополнительно называется закон, которым наш закон был изменен ранее. Приостанавливать и признавать утратившим силу также необходимо исходный закон, а не тот закон, которым он изложен в новой редакции.

Правило о невозможности внесения изменений в законы исключительно разового действия не распространяется на возобновление действия ранее приостановленного закона — тут, видимо, не обойтись без признания утратившим силу закона, которым ранее был приостановлен закон, чье действие требуется возобновить.

⁹ К числу основных причин разработки нового КоАП РФ относится и необходимость развития его процессуальной составляющей, что в конечном итоге может вылиться в принятие связанного с КоАП отдельного процессуального кодекса.

Пока не вполне ясно, можно ли изменять, приостанавливать первичные индивидуальные законы, признавать их утратившими силу. Можно ли, например, все эти законодательные действия применить к закону субъекта РФ о роспуске конкретного представительного органа муниципального образования? Если и можно, то только до осуществления на практике предписаний данного закона. После того как представительный орган муниципального образования будет распущен и назначены его новые выборы, названный закон исчерпывает свое действие, будучи актом индивидуальным.

Выше уже говорилось о том, что законы зачастую решают не одну какую-то задачу. Законы о введении в действие других законов, о внесении изменений в другие законы могут содержать первичные нормативные положения или переходные положения с длительным периодом реализации. Изменение названных положений может потребовать внесения изменений в содержащие их законы. Таков, например, Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», измененный Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 217-ФЗ.

В федеральных законах о ратификации международных договоров могут содержаться нормативные заявления (оговорки) относительно действия на территории Российской Федерации ратифицируемых договоров. Так, федеральным законом от 20 апреля 2006 г. № 56-ФЗ ратифицирована Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма с двумя дополнительными заявлениями. Российская Федерация, во-первых, оговорила, что она обладает юрисдикцией в отношении деяний, признанных преступными согласно ст. 5–7 и 9 Конвенции, в случаях, предусмотренных п. 1 и 2 ст. 14 Конвенции.

Во-вторых, Российская Федерация заявила, что она исходит из того, что положения ст. 21 Конвенции должны применяться таким образом, чтобы обеспечить неотвратимость ответственности за совершение преступлений, подпадающих под действие Конвенции, без ущерба для эффективности международного сотрудничества по вопросам выдачи и правовой помощи. Представляется, что снятие или изменение указанных заявлений (оговорок) невозможно без изменения законов, в которых они содержатся.

Изменение, приостановление, признание утратившими силу действующих законов, тому подобные действия производятся путем принятия законов того же вида. Нельзя законами меньшей юридической силы вносить изменения в законы большей юридической силы. В то же время допустимо обратное — внесение законами большей юридической силы изменений в законы меньшей юридической силы. Так, с помощью федерального конституционного закона можно изменить федеральный закон.

Это не означает, что впоследствии измененное федеральным конституционным законом положе-

ние федерального закона можно менять только с помощью федеральных конституционных законов. Изменение закона с меньшей юридической силой законом с большей юридической силой не наделяет измененное положение силой закона, это изменение производшего. Далее, невозможно изменить действующий закон другим законом того же вида, если данный вид закона уже не применяется. Так, в настоящее время сохраняющие свое действие в системе российского законодательства законы РСФСР и законы Российской Федерации изменяются законами федерального уровня.

Ограничения при производстве законодательных перемен. Изменение действующих законов, принятие новых законов может быть целесообразным вариантом законодательных перемен. Однако указанные перемены не должны подрывать устойчивость сложившегося правового регулирования.

Надо понимать, что любой действующий акт — это только нормативно-модельный костяк, который на практике обрастает поведенческими нормами, уточняющими и видоизменяющими писаные правила. Осуществление последних является полем сложного взаимодействия множества субъектов с несовпадающими интересами (например, граждан и органов власти). По ходу такого взаимодействия вырабатывается компромиссное толкование писаных правил, закрепляемое официально, к примеру, в обыкновениях судебной практики. В этих условиях принятие нового акта взамен действующего способно обнулить сложившееся на практике понимание писаных правил, даже если новое правило полностью воспроизводит прежнее. А дальше, что называется, надо начинать заново непростой поиск и выработку людьми приемлемого поведенческого права.

Конституционный Суд РФ сформулировал ряд требований, направленных на обеспечение устойчивости правового регулирования при проведении законодательных перемен. В их числе: предоставление гражданам возможности в течение разумного переходного периода адаптироваться к вносимым в законодательство изменениям и исключение придания обратной силы закону, ухудшающему положение граждан и означающему, по существу, отмену для этих лиц права, приобретенного ими в соответствии с ранее действовавшим законодательством и реализуемого ими в конкретных правоотношениях; признание за гражданами права на законные ожидания того, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано (Постановление от 24 мая 2001 г. № 8-П).

Литература

1. Сборник образцов документов Государственной Думы / составители: А.Б. Борисов, И.В. Гранкин, М.В. Деменков [и др.]. Москва: Изд. Государственной Думы, 1997.

Конституционные стандарты выборов в демократическом правовом государстве (из практики Конституционного Суда Российской Федерации)

Арановский Константин Викторович,
судья Конституционного Суда Российской Федерации,
профессор кафедры конституционного и административного права
Дальневосточного федерального университета,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук
aranovsky@ksrf.ru

Князев Сергей Дмитриевич,
судья Конституционного Суда Российской Федерации,
заведующий кафедрой конституционного и административного права
Дальневосточного университета, профессор кафедры
административного и финансового права
Санкт-Петербургского государственного университета,
заслуженный юрист Российской Федерации,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук
knyazev@ksrf.ru

В статье на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации анализируются конституционная природа выборов и их роль в обеспечении народного представительства. Опираясь на сформулированные этим Судом правовые позиции, авторы исследуют конституционные стандарты выборов в демократическом правовом государстве, не оставляя без внимания наиболее узкие места современной российской избирательной системы.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, выборы, избирательная система, народное представительство, избирательные права граждан, публичная власть.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. (далее — Конституция РФ), совпавшее по известным причинам с избранием Государственной Думы и Совета Федерации первого созыва, серьезно изменило общее отношение к выборам. Именно под его влиянием протекало становление современной избирательной системы Российской Федерации, которое до настоящего времени продолжается в поиске и апробации процедур и модальностей осуществления избирательных прав граждан. При этом формирование и развитие законодательства о выборах и органах народного представительства охватывает собой все уровни власти — федеральный, региональный и муниципальный; в него вовлечены парламентские, президентские, правительственные структуры, избирательные комиссии. Не остался безучастным к электронным основам народовластия с эффектами и

дефектами избирательного законодательства и Конституционный Суд Российской Федерации (далее — Конституционный Суд РФ), который, следуя Конституции РФ в оценке различных законоположений, создал ряд концептуальных правовых позиций, касающихся право-политической природы выборов и способов их юридического обеспечения.

В Конституции РФ — не в пример советским предшественницам — нет отдельной главы об избирательной системе, но конституционные стандарты выборов определенно следуют из многих ее положений¹. Это положения ст. 1 (о демократи-

¹ Отсутствие в российской Конституции отдельных разделов, посвященных выборам (референдуму), в общем-то не расходится с интернациональной логикой конституционного регулирования. Как следствие, страны, включающие в структуру своих учредительных актов соответствующие главы (например, Перу, Узбекистан и др.), встречаются крайне редко.

ческом правовом государстве с республиканской формой правления), ст. 2 (о высшей ценности прав и свобод человека и гражданина), ст. 3 (о признании референдума и свободных выборов высшим непосредственным выражением власти народа), ст. 13 (об идеологическом и политическом многообразии и многопартийности), ст. 17 (о значении общепризнанных принципов и норм международного права для гарантирования прав и свобод человека и гражданина), ст. 18 (о непосредственном действии прав и свобод человека и гражданина, определяющих смысл, содержание и применение законов, деятельность публичной — законодательной, исполнительной, судебной и муниципальной — власти), ст. 19 (о юридическом равноправии российских граждан) и, конечно, ст. 32 (о праве граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления).

Данные конституционные нормы закрепляют фундаментальные и универсальные постулаты, которые — безотносительно к типовой дифференциации российских выборов — должны непременно господствовать над всеми избирательными формулами, дефинициями, процедурами и правилами и в том, как они изложены, и в том, как их понимать и следовать им в подготовке и проведении выборов. Они собой не исчерпывают, естественно, всех электоральных конституционных установок, тех, например, что касаются конкретных видов избирательных кампаний. Потому полное и всестороннее представление о конституционной парадигме российских выборов невозможно без обращения к конституционным положениям, автономно оговаривающим базовые параметры президентских, парламентских и муниципальных выборов (ст. 81, 84, 96, 97, 102 и 130).

К тому же, принимая во внимание системную взаимосвязь основных прав и свобод, а тем самым и конституционного их регулирования, немаловажное значение для адекватного (корректного) уяснения конституционных стандартов выборов имеют положения Конституции РФ, гарантирующие свободу слова и массовой информации (ст. 29), свободу деятельности общественных объединений (ст. 30), свободу мирных собраний (ст. 31), государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод (ст. 45 и 46), а равно определяющие конституционные критерии допустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина (ст. 55).

Наконец, поскольку федеративное устройство и самостоятельность местного самоуправления

относятся к основам конституционного строя России, то конституционная природа выборов не может не испытывать на себе и влияния федерализма и организационно-правовой обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, включая разграничение предметов ведения (вопросов) и полномочий между федеральными, региональными и муниципальными властями в регулировании и защите прав и свобод граждан, в определении порядка формирования федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (ст. 11, 12, 71, 72, 73, 76, 77 и 131 Конституции РФ).

Интегративная и кумулятивно-прикладная интерпретация положений перечисленных и коррелирующих им конституционных статей привела Конституционный Суд РФ в череде принятых решений к выводам принципиального значения относительно конституционного алгоритма выборов в демократическом правовом государстве. Это следует в том числе из ряда его постановлений (от 30 апреля 1997 г. № 7-П, от 25 апреля 2002 г. № 7-П, от 111 июня 2002 г. № 10-П, от 25 февраля 2004 г. № 4-П, от 16 июля 2007 г. № 11-П, от 19 декабря 2013 г. № 28-П, от 1 июля 2015 г. № 18-П, от 13 апреля 2017 г. № 11-П, от 15 ноября 2018 г. № 42-П и др.), в которых Конституционный Суд РФ констатировал, что:

— значение избирательных прав граждан не может сводиться лишь к их свободному участию в качестве избирателя в голосовании на выборах, так как данные права служат законным средством участия граждан в управлении делами государства через своих представителей, вследствие чего лишь граждане своими актами и результатами избирательного волеизъявления должны определять персональный состав выборного органа публичной власти, легитимируя народное представительство;

— граждане, которые не голосовали вообще или голосовали за иных кандидатов, чем те, кто стал депутатом, не лишены представительства в сформированных путем выборов органах, а потому все законно избранные депутаты Государственной Думы, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований являются представителями народа (населения) и, следовательно, всех граждан, которые вправе участвовать в управлении делами государства через законно избранных представителей;

— демократические и справедливые выборы диктуют необходимость их проведения с разум-

ной периодичностью в условиях состязательности и открытости, что, в свою очередь, обязывает государство гарантировать избирательные права граждан так, чтобы это не допускало необоснованного их отстранения от участия в выборах органов народного представительства и искажения результатов электорального волеизъявления;

- в регламентации электоральных правил федеральная законодательная дискреция позволяет самостоятельно осуществлять выбор того или иного вида избирательной системы по соображениям политической целесообразности с учетом особенностей общественно-политического состояния страны, не допуская, однако, отступления от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, ограничения или отмены иных общепризнанных прав и свобод человека и гражданина;

- одним из необходимых условий свободных выборов, без которых немислимо существование избирательных прав, является их альтернативность, в связи с чем без проведения голосования по нескольким кандидатурам общие выборы теряют свое реальное электоральное содержание, а граждане фактически лишаются возможности полноценно реализовать принадлежащее им право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления;

- в интересах обеспечения прав граждан на участие в обязательных и справедливых выборах государство вправе установить в виде общего принципа максимальные сроки полномочий выборных органов, что должно предотвращать отступление от реальной периодичности выборов, обеспечивая смену легислатур по решению избирателей в законные сроки;

- изменение законом даты очередных выборов может быть объективно оправданным только при условии, что оно осуществляется в конституционно значимых целях, заблаговременно, не влечет за собой отступления от разумной периодичности проведения очередных выборов и не нарушает непрерывности деятельности избираемых органов публичной власти;

- участвуя в формировании независимых и самостоятельных органов власти, призванных обеспечивать в своей деятельности выражение интересов народа, не только избиратели и кандидаты, но и иные субъекты гражданского общества, прежде всего политические партии, вправе рассчитывать на законное проведение выборов на основе свободного осуществления избирательных прав, объективность и достоверность определения их итогов;

- законодательное регулирование участия политических партий в выборах должно отвечать

конституционным требованиям идеологического и политического плюрализма, многопартийности и равенства политических партий перед законом и судом и одновременно не допускать деформирования истинного смысла народовластия, искажения существа избирательных прав граждан, в том числе беспартийных, и умаления гарантированной им возможности быть исходным субъектом народовластия и осуществлять его совместно с другими гражданами;

- свободное волеизъявление избирателей, его неискаженная фиксация в официальных итогах голосования, не совместимая с какими-либо нарушениями избирательного законодательства, возлагают на Российскую Федерацию конституционную обязанность — вне зависимости от уровня выборов и вида избирательной системы — создания законодательных, организационных и иных гарантий, направленных на защиту избирательных прав и обеспечение восприятия сформированных по результатам выборов органов народного представительства в качестве законных носителей публичной власти;

- обладая большим общественным значением, выборы затрагивают интересы широкого круга российских граждан, имеющих право участвовать в управлении делами государства через своих законно избранных представителей, вследствие чего предусматриваемые в законодательстве основания, сроки и другие условия судебного контроля за итогами голосования и результатами выборов не должны ставить под сомнение гражданское доверие к избирательному процессу.

Приведенные правовые позиции не предназначены дать исчерпывающую (сплошную) инвентаризацию признаков (свойств) избирательного права, достойного конституционной нации, но в целом раскрывают ключевые (имманентные) характеристики выборов в обеспечении подлинного народовластия. Их непредвзятый анализ свидетельствует, что в основе своей они вполне сообщаются с международными избирательными стандартами, получившими отражение не только в договорных международных актах (в частности, в Международном пакте о гражданских и политических правах, Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств и др.), но и в прецедентах наднациональных юрисдикций, включая Европейский Суд по правам человека.

В этом смысле кажутся удивительными те довольно известные в политике и доктрине мнения, что современная российская избирательная

система вовсе не ассоциируется с подлинными выборами и мало имеет общего с электоральными процедурами, присущими устоявшимся демократическим традициям². Еще сомнительнее на этом фоне упреки в том, что она не выдерживает критики даже в сопоставлении с советским избирательным правом, которое, как считает, к примеру, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Е.И. Колюшин, имело гораздо больше демократического потенциала, оставленного без реализации лишь из-за тотального директивного руководства выборами со стороны партийного аппарата³.

Понятно, что в условиях идеологического и политического плюрализма было бы, наверное, наивно ожидать единодушия (в особенности комплементарного) в оценках актуального состояния института российских выборов, тем более что отечественная избирательная практика в самом деле не выглядит безупречной и вполне успешной⁴. Все это тем не менее не отменяет реальное политико-юридическое значение российских выборов, как и то, что в их проведении определенно перестали видеть лишь имитационно-пропагандистское мероприятие⁵. Тому свидетельством даже электоральные нарушения, преступления и просто погрешности, которые вряд ли собирали бы вокруг себя столько внимания и страстей, будь выборы лишь декоративной формальностью. И странно в самом деле, отталкиваясь лишь от имеющихся негативных электоральных проявлений, отказать российской избирательной системе в способности быть императивным каналом народовластия. Ее нельзя считать безгрешной, разумеется, ибо во всяком правопорядке водятся девиации, но и безнадежной эту систему видят лишь в направленной предвзятости, особенно когда оставляют в полном доверии те избирательные системы, где случаются время от времени очень сомнительные электоральные происшествия⁶.

² См., например: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008. С. 129–142; Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. С. 53, 99, 107, 273, 435 и др.; Денисов С.А. Имитация конституционного строя: в 4 кн. Кн. 1. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2018. С. 53, 110, 269, 274 и др.

³ Колюшин Е.И. Конституционное право России: курс лекций. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 189.

⁴ Чтобы удостовериться в этом, достаточно вспомнить, с какими осложнениями были сопряжены губернаторские выборы в Приморском крае (2018), думские выборы в Москве (2019) и муниципальные выборы в Санкт-Петербурге (2019).

⁵ Арановский К.В., Князев С.Д. Конституция и безопасность // Государство и право. 2018. № 1. С. 19.

⁶ Взять, например, такие скандально окрашенные случаи, как подведение итогов на выборах президента США во Флориде (2000) или третий тур президентских выборов на Украине (2004).

При таких обстоятельствах, исследуя конституционную природу выборов, состояние и вариации в перспективах российской избирательной системы, нельзя оставлять на виду лишь позитивные характеристики в ее современном составе без внимания к наиболее узким местам электоральной демократии, привлекающим повышенное внимание не только политиков и ученых, но и организаторов выборов, кандидатов и избирателей.

В обозначенном контексте изначально нужно остановиться на некоторых нюансах реализации пассивного избирательного права, которое подразумевает, по совпадающему мнению Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека, гарантии каждому гражданину возможности выдвигать свою кандидатуру на выборах⁷. Действующее избирательное законодательство, как известно, устанавливает, что выдвижение кандидата (списка кандидатов) возможно от политической партии либо в порядке самовыдвижения, которое на губернаторских выборах допускается, если это прямо предусмотрено законом субъекта Российской Федерации⁸.

В дополнение к этим генеральным условиям решение о выдвижении кандидата требует по общему правилу поддержки избирателей, которую выражает, если иное не установлено федеральным законом, необходимое количество подписей избирателей⁹. Этого между тем тоже может быть

⁷ Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что предусмотренное ст. 32 (ч. 2) Конституции РФ право как одно из неотчуждаемых гражданских политических прав является по своей юридической природе индивидуальным, что предполагает при проведении любых выборов предоставление гражданам возможности лично участвовать в выдвижении кандидатов (постановления от 24 июня 1997 г. № 9-П, от 9 ноября 2009 г. № 9-П, от 7 июля 2011 г. № 15-П и др.). Схожим образом и Европейский Суд по правам человека твердо придерживается подхода, согласно которому ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод имеет не только «институциональное» значение, но и имплицитно признает в качестве субъективных избирательных прав «право голоса» и «право выдвигать свою кандидатуру на выборах» (постановления от 2 марта 1987 г. по делу «Матье-Мозэн (Mathien-Mohin) и Клерфейт (Klerfayt) против Бельгии», от 1 июля 1997 г. по делу «Гитонас (Gitonas) и другие против Греции» и др.).

⁸ До 2018 г. — пока предпочтением «провластных» кандидатов пользовалось партийное выдвижение — возможность самовыдвижения на выборах глав российских регионов допускалась лишь в Москве. В Определении от 14 января 2007 г. № 7-О Конституционный Суд РФ не усмотрел конституционной погрешности в запрете самовыдвижения, предусмотренного законом Новгородской области от 30 мая 2012 г. «О выборах Губернатора Новгородской области». Однако указанный судебный акт никак не может служить аргументом в пользу предпочтительности сосредоточения права выдвижения кандидатов на губернаторских выборах в руках политических партий, так как не объявляет его единственно возможным и не исключает выбора законодательной властью иного варианта нормативного регулирования соответствующих отношений.

⁹ Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», на выборах представительных

недостаточно для регистрации кандидата — на губернаторских выборах нужно пройти еще и так называемый муниципальный фильтр¹⁰, что требует сбора в поддержку выдвижения кандидата от 5 до 10% подписей выборных должностных лиц (депутатов и глав) муниципалитетов, причем не менее чем в 3/4 от общего числа муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации, когда каждый такой подписант может поддержать лишь одного кандидата.

По таким правилам губернаторские выборы нередко проходят при явно сниженной состязательности между «отфильтрованными» кандидатами и плохо убеждают в том, что они действительно конкурентные (альтернативные), что едва ли способствует политическому плюрализму с многопартийностью, как их гарантирует Конституция РФ. И дело не только в поддержании равных электоральных возможностей политических партий, а в гораздо более сложном по сравнению с ними положении самовыдвиженцев, которым, кроме прохождения «фильтра», нужно еще и представить для регистрации подписи от 0,5 до 2% избирателей субъекта Российской Федерации.

Из этого ясно, почему в политической и академической среде все тверже настаивают на решительном пересмотре самой конструкции муниципального фильтра. Позиция эта не лишена, видимо, оснований¹¹, и потому заслуживает внимания предложение, которое оппозиционные парламентские партии заявили при поддержке Центризбиркома России в пользу снижения муниципального фильтра до 5%¹². И думается, не повредило бы губернаторским выборам, если бы попутно обсудили еще и отказ от правила «одно выборное должностное лицо местного самоуправления — одна подпись в поддержку кандидата», как и федеральное законодательное признание за самовыдвиженцами статуса субъектов выдвижения кандидатов с одновременным освобождением их от сбора подписей избирателей.

органов от сбора подписей избирателей освобождаются кандидаты (списки кандидатов), выдвинутые политической партией, получившей электоральную поддержку на предшествующих (последних) выборах того или иного уровня (ст. 35.1).

¹⁰ Зачастую введение такого фильтра «оправдывается» ссылками на французский опыт, где действительно некое его подобие используется на президентских выборах.

¹¹ Здесь нелишне напомнить, что Конституционный Суд РФ, признавая муниципальный фильтр в качестве обязательного условия регистрации кандидатов на губернаторских выборах не противоречащим Конституции, все же заметил в Постановлении от 24 декабря 2012 г. № 32-П, что его применение нельзя использовать как искусственное препятствие выдвижению кандидатов, предполагая возможность законодательного послабления в условиях замещения должности главы субъекта Российской Федерации.

¹² Прокшин Н., Галанина А. Муниципальный фильтр покажет президенту // Коммерсантъ. 2019. 24 октября.

Говоря о пассивном избирательном праве, опрометчиво было бы умолчать о таких ранее хорошо известных, но уже на протяжении многих лет остающихся невостребованными институтами, как избирательные блоки и избирательный залог¹³. Напомним, что включение законом в число субъектов, имеющих право выдвижения кандидатов (списков кандидатов), избирательных блоков позволяло политическим партиям (иным общественным объединениям) консолидировать силы в совместном участии в избирательных кампаниях с продвижением «общих» кандидатов¹⁴, а избирательный залог служил некоторой, причем небезуспешной, альтернативой сбору подписей избирателей в поддержку кандидатов¹⁵.

Предпринятый федеральным законодателем отказ от избирательных блоков был связан, если судить по объявленным целям, больше всего с тем, что их конструкция не поощряла укоренение политических партий в качестве самостоятельных и ответственных субъектов избирательного процесса и народного представительства, ослабляла фракционную (корпоративную) организацию депутатского корпуса, предсказуемость (последовательность) его поведения, партийно-парламентскую дисциплину. Избирательному же залого «инкриминировали», кажется, то, что он так или иначе вносил избыточные денежные мотивы в реализацию конституционного права граждан быть избранными¹⁶.

Не вдаваясь по этому поводу в глубокую оценку прежних обоснований и обстоятельств, заметим только, что теперь, когда состоялись серьезные изменения в правилах создания партий и сбора подписей избирателей, отказ от блоков и залога выглядит не совсем убедительно. Так, несмотря на отказ от избирательного залога, трудно представить себе безденежный сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения

¹³ Князев С.Д. Российское избирательное право : учебник. Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. С. 213, 252, 314 и др.

¹⁴ Не касаясь напрямую оценки конституционности института избирательных блоков, Конституционный Суд РФ пусть косвенно, но все же «освятил» возможность выдвижения ими кандидатов (списков кандидатов) во многих своих решениях (постановления от 25 апреля 2000 г. № 7-П, от 30 октября 2003 г. № 15-П, от 25 февраля 2004 г. № 4-П и др.).

¹⁵ В Определении от 10 июля 2003 г. № 264-О Конституционный Суд РФ не увидел каких-либо «пороков» в избирательном залоге, указав, что его внесение происходит исключительно на добровольной основе по инициативе самого кандидата; только от кандидата зависит, вносить ли избирательный залог, соглашаясь с указанным законом условием его возврата, или зарегистрироваться на основе сбора подписей избирателей.

¹⁶ Президент России Д.А. Медведев в ежегодном своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 г. увязал отмену избирательного залога с тем, что «участвовать в выборах или нет — должны решать не деньги, а мнение людей, репутация партии и доверие избирателей к ее программе».

кандидатов или их списков. Напротив, расходы на эти сборы сегодня нередко в разы превышают размер отмененного избирательного залога, чем, несомненно, увеличивают финансовую нагрузку на кандидатов и риски отказа в регистрации. И вряд ли в силу этого по-прежнему уместно последовательно отвергать идею избирательного залога, как и возможность блокирования избирательных объединений, тем более что данные электоральные институты давно легализованы мировой практикой выборов. В противном случае ст. 10 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств не воспринимала бы выборы в качестве справедливых только при предоставлении права выдвижения кандидатов (списка кандидатов), наряду с политическими партиями, и их коалициям, а ст. 1.3 утвержденных Европейской комиссией за демократию через право (Венеция, 5–6 июля 2002 г.) Руководящих принципов относительно выборов не допускала бы применения избирательного залога, даже если его сумма не чрезмерна и он подлежит обязательному возврату при получении внесшим его кандидатом (партией) на выборах определенного процента голосов избирателей.

Много разногласий связано также с вопросом участия граждан в голосованиях, которые состоятся в день, когда избиратель отлучится с места жительства¹⁷. Еще недавно в России его традиционно решали досрочным голосованием, открепительными удостоверениями или голосованием почтой¹⁸. Сейчас же Центральная избирательная комиссия РФ больше склоняется, видимо, к использованию в указанных целях электронного (цифрового) голосования, которое получило то или иное распространение в Австралии, Индии, Канаде, Лихтенштейне, США, Финляндии, Швейцарии, Эстонии и других странах.

¹⁷ Такую проблему знают чуть ли не все государства, хотя иные из них в этой части не считают необходимой «избыточную» заботу об избирателях. Так, в Венгрии вовсе нет процедур голосования вне места жительства, и принято считать, что заинтересованный гражданин спланирует свои перемещения так, чтобы они ему не помешали голосовать.

¹⁸ Если досрочное голосование и голосование по открепительным удостоверениям могло применяться на всех уровнях выборов, то голосование по почте допускалось, как, впрочем, и сейчас, только на региональных и муниципальных выборах и лишь тогда, когда оно было предусмотрено законом соответствующего субъекта Российской Федерации. «Сдержанное» отношение к «почтовому» голосованию объясняется тем, что его организация крайне трудоемка и к тому же в большей — в сравнении с иными видами голосования — степени подвержена риску электоральных спекуляций. Не случайно Конституционный Суд Австрии еще в 1985 г. вынужден был обратить внимание на существенные нарушения принципов тайного и личного голосования, вероятность которых многократно возрастает в процессе голосования по почте.

Действительно, электоральное будущее, в том числе не столь отдаленное, нельзя представить вне цифровых технологий¹⁹. Вместе с тем, пока в государстве и обществе не так много доверия, чтобы обойтись без гарантий тайны голосования и достоверности его результатов, всеобщее электронное голосование при всем уважении к правам «мобильных» избирателей не кажется вполне своевременным²⁰. Не просто так Федеральный конституционный суд Германии еще в 2009 г. как раз по этим соображениям вынес вердикт о неконституционности применения на выборах в Бундестаг ФРГ (2005 г.) электронных машин для голосования, поскольку оно не гарантировало возможности эффективного контроля за избирательной процедурой и итогами выборов²¹.

Не стоит забывать и о том, что переход на электронное голосование не будет бесплатным и неминуемо повлечет за собой значительные бюджетные расходы, а также с неизбежностью потребует изыскания новых форм осуществления общественного наблюдения за таким голосованием с контролем за достоверностью его итогов, внятных и вполне убедительных решений по части которых российская избирательная система пока, увы, предложить не в состоянии.

И еще один момент. Не вызывает сомнения, что легитимность выборов, доверие к официальным их результатам серьезно можно осложнить, если избиратель не вправе оспорить электоральные результаты в суде. До 2013 г. российское законодательство, как и судебная практика, не признавали за гражданами, если те не были зарегистрированы избирательными комиссиями в качестве кандидатов, возможность обжалования в суде итогов голосования и результатов выборов.

¹⁹ По мнению В.Д. Зорькина, развитие и активное проникновение новых цифровых технологий во все сферы жизни общества неизбежно потребуют существенной правовой модернизации и наряду с этим актуализируют проблемы обеспечения конституционной безопасности личности, общества и государства. См.: Зорькин В. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума // Российская газета. 2018. 29 мая.

²⁰ Конституционный Суд РФ из этого исходил в Постановлении от 15 апреля 2014 г. № 11-П, полагая, что дополнительные (субсидиарные) способы осуществления активного избирательного права (голосование по доверенности, по почте и по сети «Интернет») должны надежно гарантировать соблюдение принципов свободных выборов и адекватное отображение волеизъявления избирателей. Подробнее см.: Князев С.Д., Хохрякова О.С. Досрочное голосование на российских выборах: за и против (Краткий комментарий к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 11-П) // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 5. С. 24–31.

²¹ Подробнее об использовании в зарубежных избирательных системах новых технологий голосования см.: Чимаров Н.С. Проблемы реализации правовых избирательных стандартов новых технологий голосования в Российской Федерации и зарубежных странах: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2017. С. 22–23.

Постановлением от 22 апреля 2013 г. № 8-П Конституционный Суд РФ изменил такое положение — граждане получили право оспаривать итоги голосования на «своем» избирательном участке, благодаря чему судебный контроль за ними перестал быть привилегией условно «активных» субъектов избирательного процесса — кандидатов и партий, которые их выдвигают.

Что касается результатов выборов, то их судебное оспаривание до сих пор избирателям недоступно. Конституционный Суд РФ между тем, пусть и не нашел прямых нарушений Конституции РФ в том, что избиратель не может обжаловать в суде результаты выборов, в то же время заметил, что законодательная дискреция вполне позволяет наделить голосующих граждан этим правом. Поощряют к тому не только, по сути, общеевропейская практика (Венгрия, Германия, Италия, Польша, Португалия, Сербия, Финляндия, Чехия, Швейцария и др.), но и рекомендации, изложенные в упоминавшихся уже Руководящих принципах относительно выборов (Венеция, 5–6 июля 2002 г.)²². Имея это в виду, Конституционный Суд РФ ободряющим образом заключил, что поступательному развитию народного представительства такое право граждан не помешало бы, допустив при этом введение коллективной жалобы избирателей в суд на результаты выборов при разумных условиях относительно числа заявителей.

Отсрочка в признании права на судебное оспаривание результатов выборов избирателями несомненно сказывается на настроениях электората, его уверенности в том, что государству и вправду нужны открытость и прозрачность на выборах. Ведь пока нет права оспорить результаты выборов, объявленные избирательной комиссией, в публичных процедурах беспристрастного суда и разрешить в них сомнения по поводу законности и достоверности выборов, избиратели, в лучшем случае, оставят при себе никому не нужные переживания относительно справедливости и честности выборной власти, а в худшем — будут вовлекать в неприятие итогов других сограждан, чем существенно осложнят восприятие выборов в качестве демократического канала формирования представительной власти²³.

Несложно представить возражения против зачисления избирателей в состав истцов по спорам о результатах выборов, начиная с того, что суды и так их проверяют по жалобам деятельных интересантов избирательного процесса, конкурирующих между собой, в частности зарегистрированных кандидатов и партий, выдвинувших зарегистрированных кандидатов. Но вряд ли этого хватит, чтобы обеспечить устойчивое верифицируемое доверие к избирательной системе и легитимность выборного народного представительства. Во-первых, административный иск указанных субъектов зависит лишь от них, а не от избирателей, которые на их процессуальные решения влиять не могут. Во-вторых, российское законодательство не запрещает выборов при одном зарегистрированном кандидате²⁴, что и подавно исключает судебный контроль в отношении их результатов даже по сугубо формальным основаниям.

Соответственно, законодательным властям нелишне было бы заново изучить проблему судебного обжалования результатов выборов по обращениям избирателей. Ее решение может быть разным, в том числе в зависимости от вида выборов, предмета спора, иных критериев. Главное — она не должна остаться без решения, будет ли оно законодательным или же каким-нибудь иным. Без такого решения граждане, чего бы не хотелось, время от времени получают веские поводы, чтобы думать, будто на выборах происходит нечто решающее, но закрытое для них, будто аксиома «доверяй, но проверяй» не относится к избирателям, и если нельзя «проверить», то и «доверять» вовсе не обязательно.

Российская избирательная система, как теперь она есть, при всех издержках и погрешностях остается со значительным демократическим потенциалом под властью принципов, получивших международное признание. Как бы спорно и странно ни выглядел порой персональный состав электоральной реальности от кандидатов до избирателей, как бы ни влияло это на избирательные события и результаты, но кроме выборной законной власти, и это многократно подтверждено историей, остается лишь власть незаконная — узурпаторская, криминальная

²² В соответствии со ст. 3.3 названных принципов все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование; в отношении поступающих от избирателей заявлений об обжаловании результатов выборов могут устанавливаться разумные требования в отношении минимального числа избирателей.

²³ Трудно не согласиться с В.В. Комаровой в том, что социальная ценность выборов обусловлена их ролью в политическом самоутверждении граждан и политической самоорганизацией гражданского общества, обеспечивающими практическое осуществление юридически признанной за

гражданами и их политическими объединениями возможности быть субъектами государственной власти. См.: Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: Формула права, 2006. С. 177–178.

²⁴ Согласно п. 35 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», голосование по одной кандидатуре допускается при проведении повторного голосования, а также (если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации) на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований.

или революционная. Есть, правда, монархическая законная власть, но эту опору держат в Старом и Новом Свете лишь стойкие демократии без перерывов на социализм и фашизм среди англосаксов, скандинавов, фламандцев, а тем, кто дотла ее разорил, монархия вряд ли пойдет уже впрок, разве что обнадешит какую-нибудь хрупкую реставрацию или какой-нибудь новодел с неясной весьма судьбой²⁵. Есть и власть законного назначения²⁶, но чтобы законно назначать, предварительно самому нужно быть законно назначенным или избранным.

В итоге России остается выбирать лишь между честно избранной властью и властью незаконной, может быть вдохновляющей, но скорее всего сверхавторитарной²⁷. На этот выбор можно смотреть с оптимизмом, но еще вернее видеть в нем безысходную неизбежность электоральной конституционной демократии с той альтернативой, что иначе придется принести в жертву не только выборы, но и другие конституционные ценности. Законные выборы, конечно, не исчерпывают собой всего, что нужно человеку, и сами по себе конституционного благополучия и правопорядка не принесут, но можно твердо быть уверенными в том, что без них в России реальному конституционализму состояться будет нельзя.

Конституционные обещания электоральных перспектив довольно надежны, но не отменяют, а, напротив, вменяют гражданам и властям сбережение избирательного права с отдельными уместными улучшениями, чтобы выборы под надзором суда убеждали стабильностью правил, честностью результатов²⁸ и чтобы справедливая

их законность освящала легитимное народное представительство.

Литература

1. Арановский К.В. Конституция и безопасность / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Государство и право. 2018. № 1. С. 17–28.
2. Бондарь Н.С. Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. Москва : Формула права, 2005. 336 с.
3. Денисов С.А. Имитация конституционного строя. В 4 книгах. Кн. 1 / С.А. Денисов. Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2018. 281 с.
4. Зорькин В. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума / В. Зорькин // Российская газета. 2018. 29 мая.
5. Князев С.Д. Досрочное голосование на российских выборах: за и против (Краткий комментарий к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 11-П) / С.Д. Князев, О.С. Хохлаева // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 5. С. 24–31.
6. Князев С.Д. Политическое представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение / С.Д. Князев, К.В. Арановский // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 21–34.
7. Князев С.Д. Российское избирательное право : учебник / С.Д. Князев. Владивосток : Изд-во Дальневосточного ун-та, 2001. 448 с.
8. Колюшин Е.И. Конституционное право России : курс лекций / Е.И. Колюшин. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2015. 416 с.
9. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) / В.В. Комарова. Москва : Формула права, 2006. 560 с.
10. Краснов М.А. Российская система власти: треугольник с одним углом / М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский. Москва : Институт права и публичной политики, 2008. 232 с.
11. Мейер Г. Избирательное право / Г. Мейер. Москва : Изд. В.М. Саблина, 1906. Кн. 2. 245 с.
12. Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы / руководитель авторского коллектива и ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Юстицинформ, 2015. 680 с.
13. Прокшин Н. Муниципальный фильм покажут президенту / Н. Прокшин, А. Галанина // Коммерсантъ. 2019. 24 октября.

²⁵ В.Е. Чуров, будучи Председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (2007–2016 гг.), неоднократно в высшей степени положительно высказывался о монархии как форме правления, попутно сожалел о том, что в российских условиях ее реализовать чрезвычайно трудно и после долгого перерыва попросту невозможно.

²⁶ Нам уже доводилось писать о том, что назначение a priori не выглядит несостоятельным способом обеспечения публичного представительства даже в сравнении с выборами. В конце концов назначения не сторонится и сама избирательная система России, предусматривая с его помощью формирование избирательных комиссий. См.: Князев С.Д., Арановский К.В. Политическое представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 26.

²⁷ Демократический ресурс выборов важно не утратить, поскольку они позволяют удовлетворительным образом узаконить политическую, административную, вообще публичную, власть, ибо выборную власть обычно признают законной. См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М.: Формула права, 2005. С. 14–19.

²⁸ Больше века назад известный германский государствовед Г. Мейер поучительно замечал, что избирательное право в конкретном государстве нужно устанавливать не с предвзятых принципиальных точек зрения, а по соображениям политической целесообразности с обязательным соблюдением того требования, что избранные лица (органы) обязаны руководствоваться общим благом и сохранять политическую нейтральность. См.: Мейер Г. Избирательное право. М.: Издание В.М. Саблина, 1906. Кн. II. С. 2, 18.

Информационно-коммуникационные технологии в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации: современные реалии и перспективы*

Ярославцев Владимир Григорьевич,
судья Конституционного Суда Российской Федерации,
заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук
avtor@lawinfo.ru

Карцов Алексей Сергеевич,
советник Конституционного Суда Российской Федерации,
профессор кафедры конституционного и административного права
юридического факультета Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) в Санкт-Петербурге,
доктор юридических наук
Aleksey.Kartsov@ksrf.ru

В последние десятилетия в Российской Федерации поступательно расширяется применение современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении всех форм правосудия. В статье анализируются международные и российские нормативные акты, регламентирующие применение современных технологий судами. Также авторы описывают комплекс современных информационных технологий, применяемый Конституционным Судом Российской Федерации при осуществлении конституционного правосудия.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, информационно-коммуникационные технологии, правосудие, цифровизация.

Известно, что начало IT-эры принято связывать с четвертой промышленной революцией, которая, взяв старт в конце XX в. с опорой на новейшие цифровые технологии, повлекла за собой колоссальные перемены. Перемены, охватившие весь социум, включая и правовую сферу.

Современная информационная среда меняет картину окружающего нас мира, создавая поистине новую реальность. Перед человечеством открылись немыслимые доселе возможности накопления в электронных базах больших объемов информации; доступа к их виртуальным хранилищам неограниченного количества пользователей; практически мгновенной передачи любых объемов информации в любую точку земного шара; свободного оперирования накопленной информацией (поиск, анализ, систематизация, классификация по заданным параметрам).

Технологически в основе происходящих тектонических изменений лежит так называемая

цифровизация — замена аналоговых (физических) систем сбора и обработки данных генерированием, передачей и обработкой цифрового сигнала о соответствующей информации¹.

Резко возросшие возможности представления информации приводят к «оцифровыванию» не просто отдельных информационных массивов, но и общественных процессов как таковых. И в экономике, и в политике, и в культуре формируются целостные виртуальные «среды обитания» (экосистемы, платформы). И право, естественно, не остается в стороне от этих динамично протекающих процессов.

В условиях информационного общества в праве, как и в других областях человеческой деятельности, на первый план выходят проблемы консолидации огромных объемов информации и

¹ Цифровизация (диджитализация) — термин, введенный в 1995 г. американским информатиком Николасом Негропonte.

* Основные тезисы настоящей публикации были представлены в докладе судьи Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцева на международном семинаре стран БРИКС, посвященном применению информационных технологий в судебной системе (22–27 октября 2020, г. Бразилия, Бразилия).

их обработки, как можно более быстрой и вместе с тем релевантной. В этой связи происходит радикальное переосмысление способов осуществления правовой коммуникации.

Достижения электронной техники и программирования позволили создать различные справочно-правовые системы, невероятно ускорившие эффективный поиск правовой информации.

В том числе на волне цифровизации появляется «электронное правосудие» (*e-Justice*) — способ осуществления правосудия, основанный на широком использовании информационно-коммуникационных технологий. Они все более и более утверждаются в судопроизводстве, постепенно получая нормативное оформление.

В последние десятилетия в Российской Федерации поступательно расширяется применение современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении всех форм правосудия. Повышая защищенность конституционных прав и свобод, их внедрение служит достижению таких значимых целей, как доступность правосудия, противодействие коррупционным рискам, надлежащее соблюдение процессуальных сроков, необходимая в условиях демократии прозрачность деятельности судебных институтов.

Правовая база, лежащая в основе цифровизации правосудия в Российской Федерации, достаточно многослойна.

На всемерное упрощение коммуникации граждан с судом при помощи новых технологий — при обязательном условии поддержания кибербезопасности и сохранности персональных данных — нацеливают документы «мягкого права» международных организаций, участником которых является Россия. Прежде всего это рекомендательные акты Совета Европы, призывающие обеспечивать возможность инициирования судебного разбирательства при помощи электронных средств, предпринимать процессуальные действия в электронной среде; получать сведения о состоянии дела и информацию о нем в электронной форме и пр.²

В Хартии о судебном применении искусственного интеллекта³ подчеркивается, что искусственный интеллект может и должен способствовать повышению качества и эффективности работы судов. В 2019 г. Комитетом министров Совета Европы были приняты Руководящие принципы

в отношении электронных доказательств в гражданском и административном судопроизводстве⁴. Несмотря на то что этот документ напрямую не касается конституционного судопроизводства, для Конституционного Суда РФ как высшего органа судебной защиты конституционных прав и свобод представляются весьма важными положения Руководящих принципов о том, что при использовании электронных доказательств необходимо учитывать «более высокий риск потенциального уничтожения или потери электронных доказательств по сравнению с неэлектронными».

На национальном уровне значимые ориентиры применения цифровых технологий в российском судопроизводстве, включая конституционное, задает Концепция развития информатизации судов Российской Федерации на период до 2020 года⁵. В качестве ее основной цели выдвигается развитие электронного правосудия, под которым понимаются «способ и форма осуществления предусмотренных законом процессуальных действий, основанных на использовании информационных технологий в деятельности судов, включая взаимодействие судов, физических и юридических лиц в электронном (цифровом) виде». Рубежи дальнейшей цифровизации судопроизводства обозначены в другом важном акте программного характера — Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы⁶.

Ядро нормативного регулирования (включая его локальный уровень) использования информационно-коммуникационных технологий при осуществлении конституционного правосудия образуют следующие акты⁷:

- Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (новеллы от 8 июня 2015 г.).
- Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (2008 г.).
- Регламент Конституционного Суда Российской Федерации (изменения, внесенные Решением Конституционного Суда от 2 июля 2015 г.).

⁴ Руководящие принципы в отношении электронных доказательств в гражданском и административном судопроизводстве. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680902e0c

⁵ Концепция развития информатизации судов до 2020 года. Утверждена Постановлением Совета судей Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 439. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=3&item=2805>

⁶ Утверждена Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Правовые основы деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/Pages/default.aspx>

² Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R (2001) 3 от 28 февраля 2001 г. «О распространении судебной и иной юридической информации путем использования новых технологий». URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e2aa7

³ Принята Европейской комиссией по эффективности правосудия Совета Европы. URL: <https://rm.coe.int/ru-ethical-charter-en-version-17-12-2018-mdl-06092019-2-/16809860f4>

• Инструкция по делопроизводству в Конституционном Суде Российской Федерации (2018 г.).

Назовем основные направления применения информационно-коммуникационных технологий в деятельности Конституционного Суда РФ.

Несомненно, первым по значимости является их применение непосредственно **в конституционном судопроизводстве**.

Начиная с 2015 г. допускается обращение в Конституционный Суд РФ в электронном виде одним из двух способов:

— заполнение специальной формы на официальном сайте Конституционного Суда РФ в сети «Интернет» (с созданием учетной записи и регистрации личного кабинета заявителя)⁸;

— направление обращения на общий адрес электронной почты Конституционного Суда (ksrf@ksrf.ru) электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью.

Правовые последствия обращения в электронном формате аналогичны правовым последствиям обращения в традиционном формате. Прилагаемые к электронному обращению документы также представляются в электронном формате; в этом же формате ведется и последующая переписка с Секретариатом Конституционного Суда РФ.

В количественном отношении обращения в традиционном формате по-прежнему преобладают. Из общего количества поступивших обращений в 2017 г. лишь 6,2% приходилось на электронные, в 2018 г. — 7,5%. Вместе с тем статистика со всей очевидностью свидетельствует о востребованности электронного формата. Так, в 2018 г. было подано на 25% электронных обращений (1052) больше, чем в 2017 г. (841). По качественным же характеристикам однозначный перевес остается за электронным форматом. В этом убеждает удельный вес обращений, по которым Конституционным Судом РФ было вынесено решение. А это показатель соответствия обращения минимальным формальным требованиям, прежде всего критерию подведомственности. Так, в 2017 г. Конституционным Судом были вынесены решения по 50,3% электронных обращений и лишь по 25,5% «традиционным»; в 2018 г. — 51,4% и 26%, соответственно.

Следует также упомянуть об обязательном размещении на официальном портале (сайте) Конституционного Суда РФ в сети «Интернет» информации о назначении дел к слушанию, о дате и времени их рассмотрения, а также о

⁸ Электронная система подачи обращений в КС РФ. Личный кабинет заявителя. URL: <https://petition.ksrf.ru/>

наличии сервиса, позволяющего по номеру обращения (дела) и (или) фамилии (наименованию) заявителя получить информацию о стадии рассмотрения обращения и принятых по нему процессуальных решениях.

Что касается возможных перспектив применения информационно-коммуникационных технологий в конституционном судопроизводстве, то они, вероятнее всего, будут связаны с распространением на него возможностей, присутствующих в процессуальных кодексах, регламентирующих иные судопроизводства.

Так, например, в настоящее время не предусмотрена возможность участия в конституционно-судебном процессе на стадии публичных слушаний посредством видеоконференцсвязи. Однако, как справедливо отмечается в литературе, в целом ряде случаев (состояние здоровья заявителя, пребывание его в местах лишения свободы и т.д.) подобная форма участия в судебном разбирательстве обеспечивает конституционное право на судебную защиту, а потому является предпочтительной⁹. Равным образом сейчас не предусмотрено извещение участников конституционно-судебного процесса посредством СМС-сообщений о времени судебных заседаний или совершении отдельных процессуальных действий. Между тем этот формат коммуникаций имеет свои преимущества и уже широко апробирован в судах общей юрисдикции¹⁰.

Полагаем, что для обеспечения баланса достигаемых при использовании цифровых технологий преимуществ (ускорение судопроизводства, упрощение отдельных процедур и т.д.) и рисков (снижение гарантий прав и свобод) при поэтапном внедрении электронного формата в судопроизводство требуется тщательный мониторинг потенциальных рисков и детализованное уточнение всех имеющихся возможностей — как технических, так и регулятивных — их нейтрализации.

⁹ См.: Брежнев О.В. Применение современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении конституционного правосудия в России // Российский судья. 2019. № 6. С. 58–59.

¹⁰ Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 3 «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» судам даны разъяснения о возможности извещения вызываемых в суд лиц посредством СМС-сообщения в случае их согласия на уведомления таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату. При этом факт согласия на получение СМС-извещения подтверждается распиской, в которой, наряду с данными об участнике судопроизводства и его согласием на уведомление подобным способом, указывается номер мобильного телефона, на который оно направляется. См. также: Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 25 декабря 2013 г. № 257 «Об утверждении Регламента организации извещения участников судопроизводства посредством СМС-сообщений».

Поэтому цифровые технологии сперва целесообразно вводить параллельно с традиционными формами судопроизводства. На начальных этапах уместен экспериментальный метод, предусматривающий согласие участников процесса на цифровизацию тех или иных аспектов процесса.

Этот подход утверждается и в складывающейся конституционно-судебной практике по вопросам электронного правосудия. Так, в одном недавно рассмотренном деле заявитель оспаривал конституционность положений законодательства об административных правонарушениях, не предусматривающего возможность подачи жалобы на постановление (решение) по делу об административном правонарушении в электронной форме, ввиду чего в том числе не признается уважительной такая причина пропуска срока на обжалование судебного акта, как имевшее место ранее направление жалобы в ненадлежащем (электронном) виде и ее последующий возврат судом. В решении, принятом Конституционным Судом РФ, было разъяснено, что возможность подачи жалобы в электронном виде сопряжена с необходимостью налаживания соответствующего технического и программного обеспечения электронного документооборота во всех органах и инстанциях, участвующих в пересмотре постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Устанавливая возможность направления процессуальных документов в электронном виде, законодатель учитывает реальные условия, позволяющие осуществлять электронный документооборот, в том числе с тем, чтобы не допустить нарушение конституционного принципа правового равенства. В этой связи отсутствие в законодательстве об административных правонарушениях норм, допускающих подачу жалобы на постановления и решения по делу об административном правонарушении в электронном виде, не может рассматриваться как нарушение конституционных прав граждан, при том что право на государственную, в том числе судебную, защиту может быть реализовано посредством подачи жалобы обычным способом¹¹.

В целом экстраполяция IT-практик, утвердившихся в арбитражном, гражданском, административном и уголовном процессах, на конституционное судопроизводство долж-

на быть последовательной, но не спешной; по возможности полной, но не всеобъемлющей.

Другим важным направлением выступает применение информационно-коммуникационных технологий *во внутреннем документообороте*.

Электронный документооборот, действующий в Конституционном Суде РФ, позволяет создавать, пополнять и хранить судебные дела не только в бумажном виде, но и виртуально, в виде электронных образов.

Введенная в 2011 г. автоматизированная информационная система «Судододелопроизводство» (АИС «Судододелопроизводство») используется прежде всего при рассмотрении обращений Секретариатом Конституционного Суда РФ, подготовке к проведению заседаний Конституционного Суда РФ по вопросам принятия обращения к рассмотрению, проведении заседания Конституционного Суда по рассмотрению дела.

Существенно упрощая оперативный обмен документами и облегчая доступ к ним, гарантируя соблюдение процессуальных сроков, АИС «Судододелопроизводство» одновременно с этим содействует включению электронного документооборота Конституционного Суда РФ в систему межведомственного электронного документооборота.

Еще одной сферой применения информационно-коммуникационных технологий является *аналитическое обеспечение деятельности Конституционного Суда РФ*.

Крупнейшие справочные системы, аккумулируя огромные пласты правовой информации, позволяют за доли минуты сделать то, на что в былое время уходили недели и месяцы напряженной работы. Поэтому в деятельности Конституционного Суда РФ в полной мере используется потенциал таких IT-гигантов российской правовой информатики, как «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс».

Несмотря на продуктивное и повседневное обращение аналитиков Секретариата Конституционного Суда РФ к названным ресурсам, представляется актуальной разработка для нужд конституционного правосудия специализированных программ, которые позволяли бы соотносить те или иные оказавшиеся в фокусе конституционного нормоконтроля ситуации с нормативным регулированием, правоприменительной практикой, доктринальными подходами и, конечно же, с ранее высказанными позициями Конституционным Судом.

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2019 г. № 1443-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Нурмухаметовой Л.Х. на нарушение ее конституционных прав главой 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <http://www.ksrf.ru>

Необходимо указать, что в указанном направлении Секретариатом Конституционного Суда РФ предпринимаются значительные усилия. Так, несколько лет назад была разработана и успешно апробирована программа «Мобильная аналитика». Она размещена на внутреннем (служебном) портале и позволяет выявлять, систематизировать согласно заданным критериям поиска все ранее выраженные Конституционным Судом правовые позиции, способствуя в конечном счете поддержанию преемственности конституционно-судебной практики.

Наконец, информационно-коммуникационные технологии применяются *при взаимодействии с гражданами и их объединениями* по вопросам, не связанным с отправлением конституционного правосудия, а также для обеспечения публичной коммуникации (информирование о деятельности Конституционного Суда РФ).

В соответствии с законодательно установленными требованиями на официальном сайте Конституционного Суда РФ в сети «Интернет» размещается достаточно подробный круг сведений¹².

Следует отметить, что при размещении текстов решений, принятых Конституционным Судом, исключаются персональные данные участников соответствующих судебных процессов, кроме фамилий, имен и отчеств заявителей, представителей сторон, приглашенных в заседание представителей государственных органов, экспертов и специалистов.

В правовых позициях Конституционного Суда РФ по вопросам электронного правосудия акцентируется первоочередность обеспечения при применении информационно-коммуникационных технологий конституционных прав. В том числе посредством надлежащей охраны персональных данных¹³.

Тексты решений Конституционного Суда РФ, тексты особых мнений или мнений судей по

делу размещаются также во всех национальных справочных правовых системах.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривает возможность трансляции публичных слушаний Конституционного Суда в сети «Интернет» по инициативе самого Суда или с его разрешения по ходатайству лиц, участвующих в деле. Допуская наблюдение за процессуальными действиями со стороны неограниченного круга лиц, возможность трансляции соответствующих заседаний Конституционного Суда значительно усиливает открытость отправления конституционного правосудия.

Регламент Конституционного Суда РФ устанавливает следующие формы трансляции¹⁴:

- на официальном интернет-портале (сайте) Конституционного Суда РФ;
- путем ретрансляции соответствующего потока медиаданных с официального интернет-портала (сайта) Конституционного Суда РФ (по ходатайству заинтересованных лиц).

В заключение хочется отметить, что некоторые из IT-технологий ставят перед публичной властью более чем непростые задачи. При переходе на качественно новый уровень использования информационно-телекоммуникационных технологий не только государственное управление, всегда являющееся так или иначе централизованным при любой форме государственности, но и публично-правовая природа судопроизводства может столкнуться с серьезными рисками. В особенности при усиливающихся проблемах с поддержанием надлежащей кибербезопасности. И высшие суды Российской Федерации должны быть готовы к этим вызовам. Отмеченные выше обстоятельства придают особую важность дальнейшему публичному обсуждению всех проблем применения информационно-телекоммуникационных технологий в судопроизводстве.

Литература

1. Брежнев О.В. Применение современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении конституционного правосудия в России / О.В. Брежнев // Российский судья. 2019. № 6. С. 58–59.

¹² Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru>, а кроме того, специальный раздел для заявителей: «Требования к обращению в Конституционный Суд Российской Федерации». URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/default.aspx>

¹³ См., в частности: Определение Конституционного Суда РФ от 28 июня 2018 г. № 1662-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Нетулского П.И. на нарушение его конституционных прав частями 3, 4 и 6 статьи 15 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», пунктом 1 части 1 статьи 6 Федерального закона «О персональных данных» и статьей 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». URL: <http://www.ksrf.ru>

¹⁴ Регламент Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/Reglament/Pages/default.aspx>; Официальный Youtube-канал. URL: <https://www.youtube.com/c/KSRF-online/live>; Трансляция в браузере. URL: <http://medias.ksrf.ru/spb/embed.html>

История создания Уставного Суда Свердловской области (к 25-летию Устава Свердловской области)

Казанцев Антон Олегович,
заместитель Председателя Уставного Суда Свердловской области,
доцент кафедры конституционного права
Уральского государственного юридического университета,
кандидат юридических наук, доцент
kazancev@ustavsud.ur.ru

Савоскин Александр Владимирович,
советник заместителя председателя Уставного Суда Свердловской области
заведующий кафедрой конституционного и международного права
Уральского государственного экономического университета
доцент, доктор юридических наук
savoskinav@yandex.ru

Публикация преследует цель максимально подробно восстановить события, связанные с созданием первого в России уставного суда. Она основывается на опросах лиц, принимавших непосредственное участие в разработке Конституции Уральской Республики, Устава Свердловской области и Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», а также на архивных документах. В публикации описываются такие условные периоды создания Уставного Суда Свердловской области, как появление идеи создания Конституционного Суда Уральской Республики, дальнейшее развитие этой идеи в Основном законе Свердловской области, а также особенности принятия Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области». Приводятся позиции сторонников и противников модели региональной конституционной юстиции в России.

Ключевые слова: Уставный Суд, Свердловская область, региональная конституционная юстиция, конституционная юстиция, история, Устав Свердловской области, Закон об Уставном Суде.

В 1994 г. был принят Устав Свердловской области — один из первых основных законов в не национальных субъектах Российской Федерации. Уникальность этого акта оказалась предопределена сразу несколькими обстоятельствами. Во-первых, он разрабатывался преимущественно учеными уральской школы конституционалистов — одной из сильнейших в России; во-вторых, Устав явился продолжателем идей непринятой Конституции Уральской Республики; в-третьих, он в определенной мере предопределил не только содержание иных уставов субъектов Федерации (последние использовали его за основу при разработке своих основных законов), но и в некоторых вопросах — федерального законодательства. Так, с учетом предмета публикации отметим, что именно Устав Свердловской области впервые предложил термин «уставный суд» для обозначения органа конституционной юстиции для субъектов Российской Федерации, не являющихся республиками и, соответственно, принимающих уставы вместо конституций. В последующем этот термин был воспринят иными субъектами Российской Федерации

(например, законодателем Иркутской области, учредившим Уставную палату в начале 1995 г.¹).

Несколько позже упоминание об *уставных* судах субъектов Российской Федерации появилось и на федеральном уровне. Впервые это произошло в Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области от 12 января 1996 г. Одна из его статей (ст. 9) устанавливала, что в ведении Свердловской области находятся «создание, формирование и обеспечение деятельности Уставного Суда Свердловской области в соответствии с федеральным законом и Уставом Свердловской области»². Окончательная легализация этого термина на федеральном уровне произошла в 1996 г. путем включения ст. 27 «Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации» в Федеральный консти-

¹ Устав Иркутской области от 10 февраля 1995 г. № 34 // Восточно-Сибирская правда. 1995. 14 февраля.

² Областная газета. 1996. 24 января.

туционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации».

Проведенный нами анализ архивных документов и интервьюирование разработчиков Конституции Уральской Республики и Устава Свердловской области позволяют нам утверждать, что автором идеи учреждения регионального органа конституционного контроля выступил Эдуард Эргартович Россель (председатель Областной Думы Свердловской области, а в последующем — первый губернатор Свердловской области). В последующем эта идея была реализована группой ученых Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук³ при разработке Конституции Уральской Республики, текст которой был одобрен Свердловским областным Советом народных депутатов 27 октября 1993 г.

Примечательно, что если первоначальный вариант Конституции Уральской Республики содержал только указание на факт существования Конституционного Суда и порядок его формирования (Палатой депутатов по представлению Губернатора), то последующие редакции включали относительно развернутые положения о его внутренней структуре и компетенции. Так уже тогда была сформулирована применяющаяся сегодня модель избрания председателя суда и его заместителей самими судьями из своего состава (без участия органов исполнительной или законодательной ветвей власти)⁴.

Полномочия Конституционного Суда Уральской Республики были сформулированы очень широко и, помимо нормоконтроля, включали в себя рассмотрение споров о компетенции между органами власти Уральской Республики и органами местного самоуправления, проверку действий и решений Губернатора Уральской Республики (но только по запросу Палаты депутатов).

Предметом контроля Конституционного Суда становились: законы Уральской Республики и постановления палат Законодательного Собрания, нормативные акты Губернатора и Правительства, международные договоры Уральской Республики и акты органов местного самоуправления. Непосредственно в Конституции была сформулирована норма об окончательности судебных решений и невозможности их обжалования и пересмотра.

Показательно, что в переходных положениях Конституции Уральской Республики предусматривалось формирование Конституционного Суда Уральской Республики на первой сессии вновь

избранного Законодательного Собрания, а до его формирования полномочия Конституционного Суда Уральской Республики должны были осуществлять Свердловской областной суд.

Рассказы очевидцев и архивные документы свидетельствуют, что при разработке Конституции Уральской Республики вопрос учреждения Конституционного Суда вызвал жаркие споры. Например, в ходе заседания рабочей группы по разработке Конституции Уральской Республики от 24 августа 1993 г., при обсуждении конкретного содержания норм о судебной власти настолько разошлись, что было принято решение обсудить их отдельно⁵. Однако состоялось ли такое обсуждение или нет, из архивных документов неизвестно.

Важно подчеркнуть, что идея создания Уральской Республики по территориальному, а не по национально-территориальному признаку была обусловлена существовавшими в то время значительными различиями в статусе республик и остальных субъектов России (в том числе в вопросах бюджетного федерализма), а также «зыбкостью» взаимоотношений между федеральным центром и субъектами Федерации. Экономически развитые субъекты могли рассчитывать на выстраивание более выгодных отношений с центром, на уравнивание их статуса со статусом российских республик. Будучи прогрессивной, сама по себе эта идея могла породить бурный рост сепаратизма. Видимо, поэтому Президент Российской Федерации Борис Николаевич Ельцин в ноябре 1993 г. издал Указ № 1874 «О прекращении деятельности Свердловского областного Совета народных депутатов»⁶, которым не только прекратил деятельность Свердловского областного Совета народных депутатов и полномочия народных депутатов, но и объявил решение Свердловского областного Совета народных депутатов от 27 октября 1993 г. «О Конституции Уральской Республики» не имеющим юридической силы. Также Указом Президента Российской Федерации Эдуард Эргартович Россель был освобожден от должности главы администрации. Конституция Уральской Республики не была опубликована и не приобрела юридическую силу, однако многие ее положения вошли в текст разработанного позже Устава Свердловской области.

Первая редакция Устава Свердловской области также предполагала создание на территории об-

³ А.В. Гайда, А.П. Воробьев, В.Б. Евдокимов, А.В. Лобашев, М.Ф. Казанцев, Г.А. Ковалева.

⁴ Конституция Уральской Республики 1993 г. // Центр документации общественных организаций Свердловской области. Документы личного фонда Казанцева Михаила Федоровича.

⁵ Протокол № 3 от 24 августа 1993 г. по теме «Продолжение обсуждения Конституции Уральской республики» // Центр документации общественных организаций Свердловской области. Документы личного фонда Казанцева Михаила Федоровича.

⁶ Указ Президента РФ от 9 ноября 1993 г. № 1874 «О прекращении деятельности Свердловского областного Совета народных депутатов» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 46. Ст. 4447.

ласти Конституционного Суда. Однако при доработке областного Устава в 1994 г. термин «конституционный» был заменен на термин «уставный»⁷. Проект Устава Свердловской области был опубликован для обсуждения в «Областной газете». Для учета мнения граждан, партий, движений и представителей территорий была сформирована редакционная комиссия во главе с заместителем председателя Областной Думы Владиславом Сергеевичем Сургановым. В ходе работы редакционной комиссии было учтено две тысячи поправок в проект Устава Свердловской области, в том числе в виде двух альтернативных проектов Устава.

28 октября 1994 г. Областная Дума приняла Устав Свердловской области, который, однако, был отклонен главой Администрации Свердловской области. При этом глава Администрации Свердловской области на основании решения экспертной группы предлагал исключить нормативные положения об Уставном Суде Свердловской области из проекта Устава, поскольку термин «Уставный суд области» не использовался ни в Конституции Российской Федерации, ни в федеральном законодательстве⁸. Однако идея учреждения Уставного Суда при обсуждении поправок 10 ноября 1994 г. устояла.

Сохранение идеи учреждения регионального органа конституционной юстиции вызвало неоднозначную реакцию со стороны различных структур (как федеральных, так и субъекта Федерации). Так, против учреждения Уставного Суда выступил Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации⁹. Свою позицию он обосновывал тем, что в Конституции Российской Федерации вопрос создания судов относится к исключительной компетенции Российской Федерации. Вместе с тем позиция Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации не была категоричной. В ней отмечалась разумная заинтересованность субъекта Федерации в регулировании вопросов судебной власти, но делался вывод о преждевременности положений Устава Свердловской области до принятия соответствующих предписаний в федеральном законодательстве, а Думе Свердловской области предлагалось воспользоваться ее правом федеральной законодательной инициативы.

⁷ Как вспоминали разработчики, термин «конституционный» уже не подходил ввиду отсутствия региональной конституции, а как-то именовать суд было необходимо. Поэтому был придуман новый термин — «уставный суд».

⁸ Письмо главы Администрации Свердловской области Председателю Свердловской областной Думы от 28 ноября 1994 г. № 0229-181 // Центр документации общественных организаций Свердловской области. Дело Р-2853_1_35_197.

⁹ Заключение от 24 июня 2004 г. № 01-15/129 // Центр документации общественных организаций Свердловской области. Дело Р-2853_1_35_197.

Тем не менее профильный Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и судебным вопросам поддержал идею создания Уставного Суда и высказал пожелание более подробно определить порядок его формирования и компетенцию¹⁰.

По итогам консультаций с Государственно-правовым управлением Администрации Президента Российской Федерации и экспертной группой при главе Администрации Свердловской области был согласован окончательный текст Устава Свердловской области, который и был принят Областной Думой 25 ноября 1994 г., подписан главой Администрации Свердловской области 5 декабря 1994 г., опубликован 16 декабря 1994 г. и на следующий день после опубликования вступил в силу.

Следующим этапом в становлении Уставного Суда Свердловской области, безусловно, стал процесс разработки и принятия областного закона, который также оказался непростым.

Несмотря на принципиально принятое решение об учреждении регионального органа конституционного контроля, закон об Уставном Суде Свердловской области изначально был отклонен Палатой представителей¹¹, поскольку не учитывал ее мнения при назначении судей¹². Палата представителей была не согласна с тем, что судьи назначаются Областной Думой, и предложила свою редакцию статьи: «Уставный Суд состоит из пяти судей назначаемых Палатой Представителей Законодательного Собрания Свердловской области по представлению Губернатора Свердловской области». Конфликт палат попытались урегулировать в рамках согласительной комиссии, которая разработала особый и подробный механизм назначения судей. Так, предлагалась следующая формулировка: «Судьи Уставного Суда избираются Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области из числа кандидатов, представленных Губернатором Свердловской области и одобренных конкурсной комиссией Законодательного Собрания Свердловской области, состоящей из равного числа депутатов Палаты представителей и Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области. Порядок формирования конкурсной комиссии и принятия ею решений об одобрении

¹⁰ Письмо Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и судебным вопросам от 27 июля 1994 г. № 10-33/366 // Центр документации общественных организаций Свердловской области. Дело Ф-2323-2.

¹¹ Постановление Палаты представителей Законодательного Собрания Свердловской области // Центр документации общественных организаций Свердловской области. Дело Р-2853_1_30_137.

¹² Заключение комитета по вопросам законодательства и местного самоуправления Палаты представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 28 марта 1997 г. // Центр документации общественных организаций Свердловской области. Дело Р-2853_1_206_028.

или отклонении кандидатур в судьи Уставного Суда определяется положением о конкурсной комиссии Законодательного Собрания Свердловской области, утверждаемым на совместном заседании палат Законодательного Собрания»¹³. Показательно, что решение конкурсной комиссии должно было вступать в силу только после его одобрения Палатой представителей и обязывало Областную Думу рассмотреть представленные кандидатуры судей в течении 30 дней.

Приведенные выше формулировки наглядно показывают, какое важное значение законодатели придавали процедуре назначения судей Уставного Суда, а заодно демонстрируют стремление депутатов усилить свою роль в этом процессе. Однако, окончательно договориться депутатам не удалось (несмотря на то, что представленный на заседании проект постановления Областной думы содержал формулировку «принять с учетом предложений согласительной комиссии»), и после повторного рассмотрения закона «Об Уставном Суде Свердловской области» он был принят квалифицированным большинством голосов депутатов Областной Думы в прежней редакции, veto Палаты представителей было преодолено, а 6 мая 1997 г. закон был подписан Губернатором Свердловской области.

Первые судьи Уставного суда были избраны 24 февраля 1998 г. и принесли присягу 3 марта 1998 г. В полном составе Уставный Суд Свердловской области был сформирован 12 мая 1998 г. — дата принесения присяги судьей Задорой Владимиром Ивановичем, который и был избран первым председателем Уставного суда. 21 июля 1998 г. было провозглашено первое итоговое решение Уставного Суда Свердловской области и сразу о толковании п. 1 ст. 35 Устава Свердловской области в связи с запросом Палаты представителей Законодательного Собрания Свердловской области¹⁴. Этап создания Уставного Суда был пройден, начинался этап его становления в системе органов публичной власти и наработки собственной судебной практики.

Для того чтобы понять причины учреждения Уставного Суда Свердловской области, необходимо вспомнить исторический контекст его создания. Девяностые годы были парадоксальным временем, когда, с одной стороны, сосуществовали искренняя вера в демократические ценности, торжество

права, законности и, с другой стороны, страна находилась в тяжелейшем политико-экономическом кризисе, вызванном коренной перестройкой нашего общества. Учреждение Уставного Суда стало кульминацией прогрессивных демократических идей. Создание Уставного Суда преследовало как минимум три цели. Первая цель и, пожалуй, главная — создать дополнительный механизм защиты прав граждан. А что может быть эффективнее, чем судебная защита? Вторая цель — повысить качество регионального и муниципального законодательства. Дело в том, что в тот исторический период федеральное законодательство только формировалось и многие вопросы приходилось восполнять, так сказать, «на местах». И ошибки в принимаемых актах были объективно неизбежны. Третья причина — это стремление обеспечить реализацию принципа разделения властей на уровне региона и создать систему, наиболее близкую к федеральной.

В этом контексте немаловажную роль сыграли и события 1993 г., когда Конституционный Суд России в кризисной политической ситуации не стал «уклоняться» от принятия судьбоносных для государственно-правового развития страны решений и официально объявил о неконституционности действий Президента России Б.Н. Ельцина по расстрелу «Белого дома». Не случайно один из «создателей» Уставного Суда, председатель Областной Думы В.С. Сурганов отметил, что это стало не только свидетельством личного мужества судей, но и наглядной демонстрацией преимущества конституционной юстиции перед другими видами судопроизводства, а также ее необходимости в системе разделения властей; как следствие, создавая Уставный Суд, Свердловская область стремилась обеспечить его максимальную независимость и эффективность¹⁵.

Несмотря на изменение социально-политической обстановки, по прошествии четверти века Уставный Суд Свердловской области продолжает сохранять свою значимость. Во-первых, суд по-прежнему участвует в системе сдержек и противовесов, уравнивая законодательную и исполнительную ветви власти. Во-вторых, говоря о региональном и муниципальном законодательстве на современном этапе, приходится констатировать его «хроническую» нестабильность, что, в свою очередь, порождает противоречивость и, соответственно, сложность и ошибки правоприменения, невысокое качество. В-третьих, суд выступает дополнительным механизмом защиты прав и свобод человека, продолжая оставаться успешным примером создания и функционирования регионального органа конституционной юстиции в России.

¹³ Протокол работы согласительной комиссии, созданной на паритетных началах от Палаты представителей и Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 11 апреля 1997 г. // Центр документации общественных организаций Свердловской области. Дело Р-2853_1_30_136.

¹⁴ Постановление Уставного Суда Свердловской области от 21 июля 1998 г. № 1-П «По делу о толковании пункта 1 статьи 35 Устава Свердловской области в связи с запросом Палаты представителей Законодательного Собрания Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 1998. № 10 (1998). Ст. 769.

¹⁵ Интервью, взятое нами у Вячеслава Сергеевича Сурганова 5 мая 2015 г.

Независимость Конституционного совета Франции*

Дизан Матье,
профессор Университета Сент-Этьен
(Лион, Франция),
директор Центра критического исследования права
(CERCRID (UMR CNRS)),
доктор права
avtor@lawinfo.ru

В статье анализируются формальные, практические и функциональные требования, установленные во французском законодательстве в целях сохранения независимости Конституционного совета Франции. Также рассматриваются потенциальные конфликты (особенно с исполнительной и законодательной властью) и правила, разработанные во Франции для предотвращения или разрешения таких конфликтов. Автор дает ответы на вопросы, каким образом статус членов Конституционного совета гарантирует независимость и как независимость проявляется через полномочия по самоорганизации этого органа.

Ключевые слова: орган конституционного правосудия, Конституционный совет Франции, независимость, статус членов, гарантии, несовместимость, организация суда, разделение полномочий, Франция.

Тема независимости конституционных судов сложна и имеет огромное значение. Понятно, что независимость органа конституционного правосудия и, в более широком смысле, всех судебных органов от законодательной и исполнительной власти составляет основу верховенства права. Независимость правосудия — это сама сущность демократического режима. Не менее очевидно, что в зависимости от обстоятельств конкретной страны органы исполнительной и законодательной власти могут осуществлять или пытаться оказывать давление на орган конституционного контроля, принимая во внимание его роль и полномочия аннулировать правовые акты, выработанные вышеуказанными властями. Это естественная склонность, которую наши правовые системы попытались нивелировать.

Термин «независимость» (*Indépendance*) происходит от латинского *dependere* и означает отсутствие подчинения. Он отсылает к ситуации (государственного) публичного органа, статус которого обеспечивает возможность принятия решений свободно и без каких-либо инструкций, давления, ограничений или препятствий. В этом отношении независимость судебной власти является общим элементом современного конституционализма независимо от того, прямо ли она закреплена в конституции или следует из статуса независимости судей (как это имеет место, например, в Бельгии). Во Франции она закреплена в ст. 64 Конституции в отношении

судебной власти (судов общей юрисдикции) и следует из «основополагающего принципа, признанного законами Республики», применительно к судьям административной юстиции. Конституционный совет обеспечивает свою защиту посредством различных вариаций юрисдикционных функций, расширяя и закрепляя ее с помощью ст. 16 Декларации 1789 г., которая предусматривает гарантии прав.

Как только мы начинаем тщательно анализировать вопрос независимости органов правосудия, перед нами встают многие концептуальные, технические и практические аспекты и даже гуманитарные, поскольку независимость — это прежде всего добродетель (свойство личности). Это справедливо для независимости судов в целом (включая диффузные системы конституционного контроля), и тем более для органа конституционного правосудия, осуществляющего централизованный контроль, учитывая особое место, которое такое учреждение занимает в юридической, политической и судебной системе.

Убежден, что необходимо точно сформулировать, что означает термин «независимость». Это предполагает исследование как установленных законом элементов, так и функциональных элементов. Следует рассмотреть и проанализировать трудности в оценке степени независимости как показателя прогресса конституционного правосудия в наших демократиях или отсутствия такового. В представленной статье автор поста-

* Перевод с французского языка — А.В. Антонов и М.А. Кокотова. Научное редактирование перевода — А.В. Юсупова.

рается внести свой скромный вклад в освещение данных вопросов.

Это непростая и от этого еще более важная задача. На наш взгляд, при анализе особо следует выделить три момента.

Во-первых, нельзя просто удовлетвориться самим фактом провозглашения судами своей независимости. Это утверждение иногда насколько звучное, настолько и не соответствующее действительности. С другой стороны, необходимо дистанцироваться от паникерских или категорических замечаний, критикующих любое действие суда через призму «зависимости» от властей. Точно так же должна быть квалифицирована критика, сводящая независимость к синкретическому¹ и окончательному понятию. Во Франции мы знаем об этой тенденции, которая подталкивает некоторых к мнению, что способ назначения членов Конституционного совета по своей сути несовместим с независимостью настоящего конституционного суда. Нам кажется этот взгляд чрезмерным.

Во-вторых, свод правовых норм в Европе, устанавливающий требования о независимости конституционных судов, стал значительно более всеохватывающим (тщательно проработанным). Наряду с независимостью в настоящее время существуют хорошо известные связанные с ней требования, такие как беспристрастность судов и нейтралитет судьи. Это особо важно в отношении случаев, когда вопрос о конституционности возникает в ходе судебного разбирательства, имеющего гражданский или уголовно-правовой характер по смыслу европейской судебной практики. Для юриста эти понятия, конечно, не эквивалентны, но они являются своеобразным отражением независимости и позволяют выделить отдельные нюансы, уточнить ситуацию.

Сделав несколько подобных уточнений, я ограничусь анализом ситуации во Франции, рассмотрев формальные и функциональные требования, на которые следует обратить внимание в целях сохранения независимости Конституционного совета. Это означает, если можно так выразиться, «французское прочтение» независимости конституционного правосудия. Я хотел бы сделать некоторые замечания о потенциальных конфликтах (в частности, с исполнительной и законодательной властью) и упомянуть правила, разработанные и применяемые во Франции для предотвращения или разрешения таких конфликтов.

Хотелось бы сразу оговориться, что эти меры действительно эффективны, поскольку сегодня

никто во Франции всерьез не оспаривает настоящую независимость Конституционного совета по отношению как к исполнительной, так и к законодательной власти. Об этом свидетельствует множество решений, вынесенных *a priori* и *a posteriori*, аннулирующих правовые нормы, в которых власть была заинтересована. Кроме того, все подробные исследования показывают, что контроль, осуществляемый Конституционным советом, как и судебная практика, которую он развивает, не зависит от политической ситуации.

Аналогичным образом решения, вынесенные Конституционным советом, имеют абсолютную силу, что закреплено в ст. 62 Конституции, согласно которой: «Решения Совета являются обязательными для государственных органов, всех административных и судебных органов». Это положение применяется всеми вышеуказанными органами, для всех последствий решений Конституционного совета, что отражает уважение к независимости Конституционного совета.

Таким образом, независимость Конституционного совета сегодня имеет устойчивое положение, конечно, она не является совершенной и находится в постоянном поиске нового определения, но в целом достаточно эффективна. Это тем более примечательно, что Конституционный совет находится в своеобразном процессе эмансипации (получения нового статуса) по сравнению с первоначальным видением, которое в 1958 г. представляло его органом защиты исполнительной власти.

Чтобы понять условия баланса, достигнутого сегодня французской системой, я попытаюсь ответить на четыре вопроса.

1. Как подтверждается независимость?

Прямое и точное закрепление в Конституции или других текстах принципа независимости конституционной юстиции не является обычным явлением. Во франкоязычных странах, имеющих специализированные органы конституционной юстиции, это встречается довольно редко. Зачастую понятие независимости следует из утверждений о том, что решения Конституционного суда являются окончательными и обязательными для всех органов власти. Так обстоит дело во Франции, где после решения Конституционного совета от 9 июля 2008 г.² добавлено, что независимость суда имеет конституционную ценность в качестве следствия принципа разделения властей. Это торжественное заявление, сделанное чуть более десяти лет назад, было сформулировано в то

¹ В данном контексте понимаемого как сочетание или слияние «несопоставимых» образов мышления и взглядов (прим. пер.).

² Décision n° 2008-566 DC du 9 juillet 2008 Loi organique relative aux archives du Conseil constitutionnel. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2008/2008566DC.htm>

время, когда Конституционный совет готовился праздновать свое 50-летие. Это решение было вынесено в связи с проверкой органического закона, касающегося архивов Конституционного совета. В частности, из него следует обладание данным органом полномочием по саморегулированию — что будет подробно показано ниже.

На данном этапе важно напомнить об ограниченной роли, первоначально задуманной для этого органа основателями Пятой Республики. Об этом может свидетельствовать неопределенность его статуса, специально разработанная для органа с множеством полномочий, в первую очередь ориентированного на осуществление мер по рационализации парламента. Это связано с бурной историей конституционного правосудия во Франции. Сам термин «Совет» является двусмысленным и относительно неопределенным и может по назначению использоваться как в юридическом, так и в политическом контексте. Орган не был назван «Суд» или «Трибунал», он не был неоспоримо создан как часть судебной власти. Не будучи вместе с тем поименован «Комитет» (ссылка на довольно жалкое учреждение, которое ему предшествовало в Четвертой республике), он не ограничивался квазиарбитражными и второстепенными функциями. Таким образом, ничто не запрещает рассматривать его в качестве судебного органа. Этот вопрос долго обсуждался после создания Пятой республики. Отдельные черты, свойственные судебному органу, стали проявляться сразу после создания. В настоящее время судебная природа Совета больше не ставится под сомнение, особенно после введения института «Приоритетного вопроса о конституционности»³ (далее — ПВоК).

Но каждый понимает, насколько во французской системе необходимо, чтобы независимость была существенной, по образцу *судебного органа*. Функционирование Конституционного совета долгое время было связано с его непрозрачностью и закрытостью, что давало повод усомниться в реальности судебного характера его деятельности. Это было связано с его неоднозначным статусом и рудиментарной (примитивной) внутренней организацией, которая лишь постепенно приближалась к стандартам судебного органа. **Постановка вопроса о независимости стала иметь смысл только в свете эволюции института, когда его деятельность стала одним из основных условий соблюдения принципа разделения властей.**

В этих условиях утверждение независимости Конституционного совета принципиально следует из эволюции двух аспектов, о которых я буду упоминать последовательно. Первый касается

разработки статуса членов Совета, а второй относится к компетенции по саморегулированию органа.

2. Каким образом статус членов Конституционного совета гарантирует независимость?

Статусом определяются требования к членам Совета в течение срока их полномочий, их права и обязанности. Частично это урегулировано ордонансом от 7 ноября 1958 г., включающим органический закон «О Конституционном Совете», со всеми многочисленными изменениями, а кроме того, декретом от 13 ноября 1959 г., касающимся обязанностей, установленных для членов Конституционного совета. Этот статус защищает членов Совета и содержит гарантии независимости, которые соответствуют гарантиям, существующим в большинстве сопоставимых иностранных органов конституционного правосудия. Он включает сопутствующие привилегии и ограничения — два типа норм, которые всесторонне дополняют независимость.

2.1. Относительно привилегий необходимо исследовать несколько элементов, имеющих разную степень важности.

Во-первых, при вступлении в должность **назначенные члены должны принести присягу** в Елисейском дворце, перед президентом Республики, председателем Сената, министром юстиции, генеральным секретарем правительства и другими членами Конституционного совета. В конце короткого церемониального заседания они клянутся *«добросовестно и преданно выполнять свои обязанности и осуществлять их беспристрастно в соответствии с Конституцией, а также хранить тайну обсуждений и голосования и не занимать никакой публичной позиции, не давать консультаций по вопросам, входящим в компетенцию Конституционного совета»*. На членов «по праву» (бывших президентов Республики. — Прим. пер.) требование принесения присяги не распространяется. Эта клятва является символической гарантией независимости членов Совета и имеет скорее протокольный характер. Присяга делает отсылку к обязательствам, которые налагаются на членов во имя независимости — о чем будет дополнительно указано ниже.

Во-вторых, мандат члена Совета не возобновляем. Это закреплено в ст. 56 Конституции. Срок полномочий составляет девять лет, что в среднем соответствует сроку полномочий других европейских конституционных судей. Это самый долгий срок полномочий, который существует сегодня в Пятой республике. Несменяемость и невозможность продления срока полномочий членов в сочетании с длительной продолжительностью их осуществления и, конечно же, отсут-

³ «Приоритетный вопрос о конституционности» — французская версия конституционного последующего контроля.

ствие обязательств в отношении других ветвей власти являются самой сильной гарантией независимости членом, в частности, для защиты от давления на членом со стороны назначающих их высших должностных лиц. Вопрос о толковании Конституции относительно того, временно или постоянно запрещено возобновление, окончательно не урегулирован. Если рассмотреть такой запрет не в строгом смысле, то можно было бы предположить, что возобновление возможно после истечения периода не менее 9 лет. Но это представляется невозможным.

В-третьих, необходимо упомянуть систему компенсации для членом Конституционного совета и, в более общем плане, достойные материальные условия осуществления ими своей деятельности. По своей сути это материальные гарантии, направленные на защиту независимости. Члены Конституционного совета получают вознаграждение, а не зарплату⁴ (потому что они не рассматриваются как государственные служащие). Вознаграждение членом Совета сопоставимо с самым высоким вознаграждением, установленным для высших должностей государственной службы.

2.2. Вышеуказанные преимущества перекликаются с возложенными на членом Конституционного совета ограничениями. Главным образом они проявляется в применении строгого режима несовместимости и в обязательстве сдержанности, которым связаны членом Конституционного совета.

2.2.1. Во-первых, режим несовместимости, которому подчиняются членом Конституционного совета, является одновременно как ограничением, так и защитой. Этот режим закреплен ст. 57 Конституции, дополненной декретом от 7 ноября 1958 г. Первоначально он не был обязательным, но был постепенно ужесточен, в частности, в соответствии с органическим законом от 19 января 1995 г., включившим некоторые предложения консультативного комитета под председательством дуайена Ж. Веделя в 1993 г., а в последнее время — органическим законом № 2013-906 от 11 октября 2013 г. «О прозрачности общественной жизни»⁵.

Это привело к строгому запрету (распространяющемуся также на членом «по праву») на совмещение своих обязанностей с функциями министра или членом парламента, постом членом руководящего органа политической партии, обладанием мандатом представительного органа, должностью советника или исполнением ка-

ких-либо публичных функций и любой другой профессиональной или оплачиваемой деятельностью. Эти запреты не носят чисто номинальный характер, их несоблюдение может привести к эффективному наказанию. В случае затруднений выносится решение о совместимости статуса членом с соответствующей деятельностью. При нарушении членом Совета одного из обязательств, вытекающих из его статуса, он может быть освобожден от занимаемой должности или по решению Совета принудительно направлен в отпуск в соответствии со ст. 10 ордонанса 1958 г.

Эти жесткие ограничения статуса призваны оградить членом Конституционного совета от их окружения, которому — справедливости ради необходимо сказать — некоторые посвятили большую часть своей жизни. С этой точки зрения право на участие в работе в Конституционном совете бывших президентов Республики вызвало полемику при выдвижении кандидатуры на пост президента из-за несовместимости функции конституционного судьи с функцией избранного должностного лица. Примером могут служить последние праймериз, в которых принимал участие Николя Саркози. Однако в соответствии с Конституцией можно покинуть Елисейский дворец и намереваться туда вернуться!

Недавно законодатель ужесточил систему несовместимости, применимую к членом Конституционного совета, путем приведения ее в соответствие с режимом, установленным для магистратов (*magistrats judiciaires* — судьи, прокуроры и служащие судебной системы)⁶, тогда как ранее он был скорее согласован с режимом, установленным для членом парламента. Эта эволюция свидетельствует о развитии юрисдикционного характера Конституционного совета.

Кроме того, членом Конституционного совета приходится заявлять самоотвод, если они считают, что их беспристрастность поставлена под сомнение. Стороны процедуры ПВоК также могут обратиться с ходатайством об отводе членом Конституционного совета. Если член Совета не воспользовался правом самоотвода, ходатайство о его отводе должно быть рассмотрено Советом в отсутствие соответствующего членом, в отношении которого заявлено такое ходатайство.

2.2.2. Во-вторых, членом Конституционного совета обязаны соблюдать обязательство сдержанности.

Содержание этого обязательства вытекает из приведенной выше присяги: хранить тайну

⁴ Во французском тексте автор употребил в данном случае фразу: «une indemnité et non un traitement» (прим. пер.).

⁵ La loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/>

⁶ Modification de l'article 4 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel résultant de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/>

обсуждений и голосования. Члены должны категорически воздерживаться от какой-либо публичной позиции по любому делу, находящемуся на рассмотрении, но также и по любому вопросу, который однажды может быть поставлен перед Советом. В контексте ПВоК поле применения этого обязательства значительно расширилось.

Обязательство сдержанности сохраняется даже после окончания срока полномочий, но практика в этом отношении является переменной. Обязательство сохраняется до публикации архивов Конституционного совета, которая происходит по истечении 25 лет.

Оно сопоставимо с обязательством любого судьи, направлено на обеспечение независимости и достоинства судей, а также авторитета их решений. Это обязательство на практике применяется по отношению к письменному выражению своих мыслей и, несколько меньше, к устным выступлениям. Очевидно, что не все чувствуют себя связанными обязательством, границы которого по своей природе не обозначены достаточно четко. Первый из председателей Конституционного совета — Леон Ноэль, например, решил нарушить тайну обсуждения в 1976 г. Он раскрыл состав большинства при вынесении решения от 6 ноября 1962 г. по вопросу проведения референдума, о внесении изменений в конституцию, относительно избрания президента Республики всеобщим голосованием. Кроме того, он сообщил информацию о том, что решение генерала де Голля о сохранении применения ст. 16 Конституции (чрезвычайного положения) после событий в Алжире противоречило рекомендации, принятой Советом.

Как и в предыдущем случае, при нарушении обязательства сдержанности только Конституционный совет уполномочен налагать санкции. Члены Конституционного совета не могут быть отстранены от должности. Совет является единственным судьей для входящих в него членов, что является серьезной гарантией независимости. Эта возможность никогда не была официально реализована. Однако она рассматривалась 29 апреля 1998 г. после того, как действующий в тот момент Председатель Конституционного совета Роланд Дюма оказался фигурантом дел, связанных с его предыдущими функциями в качестве министра иностранных дел.

Р. Дюма, поначалу отказавшись уйти в отставку по основанию презумпции невиновности, затем добровольно взял отпуск и оставил пост Председателя Совета 23 марта 1999 г. после того, как материалы расследования по нему были переданы в прокуратуру. Пятеро членов Совета (г-жа Вей, г-жа Лемуар, г-н Гена, г-н Мазо, г-н Амелер)

попросили его в письменной форме «отступить». 29 февраля 2000 г. он подал в отставку по «совету» членов Конституционного совета.

3. В чем проявляется независимость применительно к компетенции по самоорганизации института?

Как многие органы конституционного контроля, Конституционный совет располагает тройной автономией: регламентарной, финансовой и административной.

3.1. Во-первых, Конституционный совет обладает нормотворческими полномочиями как учреждение. Это — проявление полномочий по самоорганизации (регулированию), которая наблюдается и имеет общие черты с другими конституционными судами, когда они разрабатывают свои внутренние регламенты. Это полномочие основывается на идее, что Конституционный совет является полноправной конституционной властью (предусмотренной конституцией), находящейся вне трех традиционных властей государства (законодательной, исполнительной, судебной). Как известно, такие нормы имеют не только исключительно внутреннее предназначение, что отличает их от актов внутреннего распорядка. Регламенты конституционного суда имеют «внешнее» действие, когда они применяются к субъектам или отношениям вне этого учреждения.

Конституционный принцип независимости, выводящийся сам по себе из разделения властей, образует фундамент этой нормотворческой власти по самоорганизации. Нормотворческая автономия является в одинаковой мере следствием и условием независимости, признаваемой за органом конституционного контроля в государственной системе. Полномочия по принятию регламентов прямо вытекают из Конституции. Так что конституционному суду, чтобы располагать ими, не требуется прямого наделения этими правами каким-то внешним законодательством. В данном случае Конституционный совет вдохновляется примером Федерального конституционного суда ФРГ. Его регламенты занимают в иерархии норм место, равное закону.

В той мере, в какой это обусловлено независимостью института, за нормотворческой властью по самоорганизации конституционных судов закреплены три сферы: администрация, финансы и процедура и, как правило, исключены акты, прямо затрагивающие статус Суда или судей, или также акты, направленные на расширение его компетенции.

С этими оговорками, касающимися их содержания, принятие и разработка таких регла-

ментов оставлены на усмотрение учреждения. Он может отступать от общего права в пользу своих собственных регламентов. Конституционный совет располагает также резервом компетенции. Следует уточнить, что для принятия регламента необходимо его обсуждение членами Совета. Но число, представление (общий регламент или особые регламенты по сферам...), как и возможные условия принятия этих регламентов, определяются самим органом свободно. В противоположность Германии и Италии, во Франции не создаются специализированные комиссии для этой цели. Можно указать, что регламенты Конституционного совета должны публиковаться в *Официальном вестнике Республики*. Они единичны и не подробны. Всего используются три внутренних процедурных регламента.

3.2. Во-вторых, гарантией независимости является финансовая автономия.

Одним из наиболее важных вопросов, затрагивающих институты конституционного контроля, является вопрос определения бюджета, так как он обеспечивает их материальную независимость. Если обратиться к сравнительному праву, то можно увидеть, в частности во франкоязычных странах, что бюджет институтов конституционного контроля часто включается в государственный бюджет, обсуждаемый в Парламенте. Его исполнение контролируется либо Счетной палатой, либо уполномоченным лицом Государственного казначейства. Это является одним из критикуемых элементов судов в странах, где конституционный контроль с момента появления не имеет прочной базы и традиций.

Франция тем не менее является исключением из этого правила, придерживаясь неукоснительно принципа независимости. Бюджет французского Конституционного совета не обсуждается Национальным собранием и не подлежит никакому финансовому контролю *a posteriori*⁷.

Конечно, финансовая автономия Конституционного совета прямо не упоминается ни в одном акте, но явно признано, что он обладает финансовой автономией, подобной той, которой располагают Парламент и Президент Республики в качестве конституционной власти государства.

В частности, Конституционный совет сам определяет свой бюджет и необходимые для его деятельности расходы без их обсуждения и изменения Парламентом. Проект бюджета разрабатывается финансово-административной службой Совета и утверждается его председателем. Ассигнования закрепляются в основном государственном бюджете. Они располагаются в разделе *публичные обременения*, предназначение

расходов обозначено как «Публичные власти». Сумма бюджета не обсуждается Парламентом до принятия финансового закона. Иначе говоря, включение этого бюджета в финансовый закон представляет собой лишь фиксацию.

Также Конституционный совет не подлежит никакому контролю, но в 2005 г. он решил выкладывать данные о бюджете на своем интернет-сайте. Член Счетной палаты оказывает ему техническую и деонтологическую помощь, не осуществляя контрольных полномочий по оценке. Данные, относящиеся к бюджетным назначениям, очевидно, публичны и легко доступны. Можно указать, что бюджет Конституционного совета относительно скромнен в том, что касается его увеличения, он вырос до 10 млн евро в 2016 г., и до 13,6 млн в 2017 г.

3.3. В-третьих и в-последних, практическим условием независимости является стабильное и эффективное самостоятельное внутреннее управление.

Как любой конституционный суд, Конституционный совет управляет совокупностью своих служб и своим штатом. Он самостоятельно определяет свою организацию и внутренний распорядок.

Это обосновывается конституционным принципом независимости Конституционного совета⁸, который Совет вывел из совокупности положений главы VII Конституции.

Штатная численность Конституционного совета относительно ограничена. Она включает порядка шестидесяти человек с пересекающимися функциями, направленных из других административных органов или набранных по контракту. Это немного в сравнении с другими конституционными судами. И он тем не менее неизменен; штат не был ощутимо увеличен после введения ПВоК.

Только посты генерального секретаря и казначея предусмотрены в нормативных актах. Декрет № 59-1293 от 13 ноября 1959 г. определяет, что генеральный секретарь «принимает меры, необходимые для подготовки и организации работы Совета». Генеральный секретарь назначается Президентом Республики по предложению Председателя Конституционного совета. Он традиционно выбирается из членов Государственного совета, что поспособствовало адаптации практики разрешения судебных споров, принятых соседом по Пале-Рояль⁹, в том числе практики независимости суда. Он играет важную роль, су-

⁸ *Décision précitée n° 2008-566 DC du 9 juillet 2008*, в котором речь идет о специфическом режиме, устанавливаемом для работы с архивами.

⁹ И Государственный, и Конституционный советы расположены в одном здании, дворце Пале-Рояль (прим. пер.).

⁷ Впоследствии, последующему (лат.).

шественную для деятельности всего учреждения, и его часто сравнивают с «десятым членом»¹⁰.

Должность Генерального секретаря может рассматриваться как нейтральный, даже независимый в конституционном процессе элемент, если принять всерьез функцию «уполномоченного Конституции», в определенных отношениях сравнимого с публичным докладчиком¹¹. Совершенно допустимо задаться вопросом, а не осуществлял ли Генеральный секретарь фактически, по меньшей мере в недавний период, такую работу во внутреннем распределении ролей¹². И было бы полезно рассмотреть как таковое формальное определение его функций. Одобряют ли его роль или критикуют, Генеральный секретарь Конституционного совета всегда осуществлял специфические функции в разработке, распространении и сохранении конституционной судебной практики. Предположение о приравнивании его роли к роли комиссара правительства (в настоящее время «публичного докладчика») в административном процессе было высказано председателем Г. Брэбаном¹³, который был вдохновлен предложением Лео Амона, направленным на учреждение «представителя должного» одновременно для того, чтобы «лучше освещать смысл решения» и чтобы «открывать определенное пространство для диалога (...) который дал бы возможность для последующего развития практики»¹⁴. Так часто оно и было, в частности, для того, чтобы сохранить непротиворечивость конституционной судебной практики и вписаться, в этом смысле, в подход нейтрального участия, весь окруженный, вероятно, ореолом этой нейтральности, более или менее эффективной и искусно поддерживаемой. Профессор Жорж Ведель мог бы, таким образом, написать

¹⁰ Конституционный совет включает 9 членов (не считая членов по праву, к которым относятся бывшие Президенты Республики) (прим. пер.).

¹¹ Публичный докладчик — член Государственного совета, выступающий с целью обосновать вынесенное судебное решение. С этой целью он делает заключение, в котором публично и независимо выражает свое мнение по вопросам, поднятым в жалобе, и дает обоснование решения, к которому он призывает. *Quel est le rôle du rapporteur public?* URL: <https://www.conseil-etat.fr/actualites/fiches-pedagogiques-ques-pour-cn-savoir-plus/quel-est-le-role-du-rapporteur-public>

¹² Подробно о роли Генерального секретаря Конституционного совета см., например: Антонов А.В. Предварительный нормоконтроль законов в Конституционном совете Франции: некоторые процедурные вопросы // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 3. С. 17–25 (прим. пер.).

¹³ Г. Брэбан занимал пост председателя секции Государственного совета по заключениям и докладам.

¹⁴ Braibant G. «Faut-il réformer le Conseil constitutionnel?», *Débats in Le Conseil constitutionnel a 40 ans*, LGDJ, 1999, spéc. P. 201. О фигуре Генерального секретаря Конституционного совета, как «комиссара Конституции», позвольте отослать к: Disant M. *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2010, p. 179.

по поводу Брюно Женева¹⁵, что Генеральный секретарь «является не только памятью Совета, но, в определенной мере, и его совестью»¹⁶.

Я хотел бы особо остановиться на последнем пункте.

Члены Конституционного совета не имеют ни собственных сотрудников, ни постоянных секретарей. Они получают помощь от служб Совета, в частности от юридической службы. Конституционный совет функционирует, таким образом, на основе принципа единства организации служб, заслугой которого является сохранение единства практики. В этом отношении уточню, что во Франции не принято публичное выражение особых мнений. Французская юридическая традиция рассматривает это неприятие как гарантию независимости. Независимость созвучна, таким образом, единству и коллегиальности. Этот тип деятельности, объединяемый с долгом сдержанности, фактически рассматривается как источник независимости французского суда. Он основывается на идее о том, что, если решения судей более не будут едиными, на членов суда сможет оказываться индивидуальное давление для того, чтобы изменить их позиции / направить их в ту или иную сторону.

4. Где остаются, в конечном счете, риски и ситуации зависимости?

Сомнение в беспристрастности не распространяется на этику самих членов. Независимость членов Конституционного совета не подлежит сомнению. Можно всего-навсего пожалеть о практике награждения членов Совета орденом Почетного легиона или орденом «За заслуги» в период исполнения ими своих полномочий. Об этой практике к тому же сожалели некоторые председатели Конституционного совета. Но, возможно, это своеобразное «слабое место» французской традиции...

Если независимость Конституционного совета и обнаруживает недостатки, то они сосредоточиваются в трех элементах.

Во-первых, состав Конституционного совета и, в частности, присутствие «членов по праву», каковыми являются бывшие президенты Республики. Это ситуация столь же небывалая, как критикуемая и анахроничная в силу роли, которую в настоящее время играет Совет. Их присутствие порождает слабые места в применении норм, о которых я ранее упоминал. Например, «члены по праву» не могут, предположительно, быть наказаны Конституционным советом,

¹⁵ Генеральный секретарь Конституционного совета с 1986 по 1993 г.

¹⁶ Vedel G. *Témoignages d'anciens du Conseil constitutionnel*, in: *Le Conseil constitutionnel a 40 ans*, LGDJ, 1999, p. 66.

какой бы ни была тяжесть нарушений, в которых они провинились. Короче говоря, мы неизбежно приходим к суждению о том, что «французское исключение» в этом вопросе идет к тому, чтобы скатиться во французскую «аномалию». Во Франции существует консенсус по этому вопросу, и ближайший пересмотр Конституции предположительно должен будет привести к отмене звания члена Конституционного совета «по праву». В сущности, практика показала его устарелость, поскольку «члены по праву» — за исключением только г-на Валери Жискара д'Эстена — не заседают и не принимают участия в заседаниях Совета.

Во-вторых, назначение членов Конституционного совета высшими политическими властями (Президент Республики, Председатель Сената, Председатель Национального собрания) достаточно часто критикуют¹⁷. Оно влечет появление зависимости, которую понятие «долга благодарности» (по выражению Робера Бадэнтера) не всегда успешно смягчает. Эта процедура, предполагающая произвольное ее осуществление, была усовершенствована в 2008 г. С того времени лица, намечавшиеся на назначение, должны были быть предварительно заслушаны компетентными парламентскими комиссиями, которые располагают правом вето (провозглашаемым большинством в 3/5). Механизм назначения — не будучи совершенным — не кажется мне заслуживающим критики, порой радикальной, которой он подвергается. Как и идея, в соответствии с которой члены Конституционного совета должны были бы быть не юристами, а политиками, также не выдерживает пристального анализа. Напротив, такое назначение может порождать спорные ситуации. Действительность показала перемену в этом в связи с назначением преемника г-жи Николь Беллюбэ. Потребовалось несколько недель после того, как г-н Мишель Мерсье (назначенный изначально) был принужден отказаться, и чтобы Председатель Сената объявил о назначении Доминик Лоттан¹⁸. Встает вопрос: что это было? Безразличие или презрение к институту?

¹⁷ См. подробнее, например: Антонов А.В. Конституционный совет Франции: порядок формирования и проекты реформирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 6. С. 88–105 (прим. пер.).

¹⁸ Бывший министр юстиции Мишель Мерсье был назначен Председателем Сената в Конституционный совет взамен Николь Беллюбэ, несмотря на то что в отношении М. Мерсье в это время велось прокурорское расследование. После того как в коммюнике Конституционного совета по этому поводу напомнили о праве Совета отстранить от должности своего члена в связи с сомнением в его независимости, он сам отказался от назначения (прим. пер.). Communiqué de presse du Conseil constitutionnel du 4 août 2017. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquer/communiquer-de-presse-du-conseil-constitutionnel>

Невозможно в это поверить. Но фактически случаи зависимости от другого государственного института едва ли приемлемы, в то время как в делах, рассматриваемых Конституционным советом, нет недостатка.

Наконец, замечено, что в некоторых деликатных ситуациях, когда члены Конституционного совета должны были бы строго соответствовать обязательству независимости, практикуется их уход в «отпуск по собственной инициативе». Например, г-жа Симон Вейль и г-н Жискара д'Эстен прибежали к нему во время кампании по референдуму «О договоре, учреждающем Конституцию для Европы 2004 г.». Речь идет об отпуске, который не предусмотрен в нормативных актах и который по своей природе может представить в невыгодном свете «имидж» органа. Как подчеркнул профессор Патрик Вашманн, это «компромисс, трудно примиримый со строгим образом, который должен создавать о себе Конституционный совет». К счастью, он остается исключением.

В заключение хотелось бы сделать вывод, что анализ независимости института конституционного контроля не может исчерпываться простой альтернативой ее между отсутствием и наличием. Как аналогичные ему учреждения, французский Конституционный совет, чтобы избежать критики, должен постоянно искать баланс между двумя крайними ситуациями: не быть придатком правительства, но и не скатываться в «правление судей»; демонстрировать как смелость, так и сдержанность. Между двумя этими императивами находится независимость конституционного судьи, для которой академическая доктрина должна быть неутомимым помощником. Но нужно ли напоминать о том, что независимость — это лишь способ действия, суть же которого в том, чтобы постоянно оценивать, достаточен ли уровень независимости для обеспечения надлежащего исполнения задач института конституционного контроля?

References

1. Braibant G. Débats: Faut-il réformer le Conseil constitutionnel? / G. Braibant // Le Conseil constitutionnel a 40 ans. Colloque des 27–28 octobre 1998, Paris : LGDJ, 1999. 221 p.

2. Disant M. L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel: Prix de thèse du Conseil constitutionnel 2009, Prix spécial du Sénat 2009, Prix de l'Académie française (Fondation Viard) / M. Disant. Paris : LGDJ, Paris, 2010. 888 p.

3. Vedel G. Témoignages d'anciens du Conseil constitutionnel / G. Vedel // Le Conseil constitutionnel a 40 ans. Colloque des 27–28 octobre 1998, Paris : LGDJ, 1999. 221 p.

Практика обеспечения доступности текстов постановлений Европейского Суда по правам человека в Российской Федерации и других государствах — участниках Совета Европы

Ултургашев Павел Юрьевич,
советник Управления международных связей
и обобщения практики конституционного контроля
Конституционного Суда Российской Федерации
Pavel.Ulturgashev@ksrf.ru

Никишина Татьяна Андреевна,
лингвист-переводчик, специалист межкультурной коммуникации
в 2009–2016 гг. — сотрудник Аппарата Уполномоченного
Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека
tahenn@gmail.com

Авторы рассматривают практику Российской Федерации и других государств — участников Совета Европы по обеспечению доступности текстов постановлений Европейского Суда по правам человека на национальных языках. Констатируется общность основных способов распространения указанных текстов, а также общие сложности этого распространения на государственных языках, не совпадающих с официальными языками Совета Европы. Делается вывод об отсутствии подробной нормативной регламентации соответствующих механизмов как на национальном, так и на международном уровнях. Отмечается несколько проблем, решение которых может потребовать дополнительного нормативного регулирования.

Ключевые слова: использование постановлений ЕСПЧ российскими судами, перевод постановлений ЕСПЧ, доступность текстов постановлений ЕСПЧ, неофициальный перевод постановлений ЕСПЧ.

Высшими судами Российской Федерации неоднократно подтверждено, что Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) как международный договор является составной частью российской правовой системы, что обязывает государство исполнять постановления Европейского Суда по правам человека (далее — ЕСПЧ, Европейский Суд)¹. Это позволяет некоторым авторам утверждать, что и постановления ЕСПЧ в части толкования Конвенции признаются в качестве составной части российской правовой системы, наделяются свойствами окончательности, обязательности и непосредственной применимости².

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision230222.pdf>; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней». URL: <http://supcourt.ru/documents/own/8352/>

² См., например, Хабриева Т.Я., Капустин А.Я., Ковлер А.И. и др. Имплементация решений Европейского Суда по правам человека в российской правовой системе: концепции, правовые подходы и практика обеспечения: монография /

Вместе с тем применение как самой Конвенции, так и (в еще большей степени) постановлений ЕСПЧ опосредовано по меньшей мере необходимостью перевода соответствующих текстов на русский язык. Принцип subsidiarity (отраженный в соответствии с Протоколом № 15 к Конвенции в ее Преамбуле и применимый как к полномочиям ЕСПЧ, так и к процессу исполнения его постановлений³) в обычной ситуации не предполагает предписание Европейским Судом конкретных действий по исполнению его постановлений. В результате их прямое применение в отрыве от национальных механизмов имплементации по меньшей мере затруднительно.

Это логично, поскольку невозможно применять текст, недоступный пониманию, тем более в свете существующих нормативных требований —

под общ. ред. В.В. Лазарева. М.: ИЗИСП: Норма: ИНФРА-М, 2019. С. 16.

³ Подробнее об этом см., например: Спано Р. Будущее Европейского Суда по правам человека — subsidiarity, процессуально-ориентированный контроль и верховенство права // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2019. № 1 (154).

начиная с положений ст. 68 Конституции РФ⁴, устанавливающих русский язык как государственный, и Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации»⁵. Встречается даже мнение о том, что требование об опубликовании постановлений Европейского Суда вытекает из содержания части третьей статьи 15 Конституции РФ, устанавливающей запрет на применение нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина без его официального опубликования⁶. Во всяком случае, в российской правовой системе перевод постановления ЕСПЧ необходим для восстановления нарушенных прав граждан посредством пересмотра вступивших в силу судебных постановлений на основании постановлений ЕСПЧ⁷, выплаты сумм компенсации, присужденных ЕСПЧ (обязанность выплаты данной компенсации не только имеет фиксированные сроки, но и нередко сопряжена с дополнительными сложностями — например, при выплате компенсации наследникам и правопреемникам заявителей, при наличии соглашений о распределении суммы компенсации между заявителями и т.п.), а также выработки иных мер индивидуального и общего характера по исполнению постановлений ЕСПЧ в рамках межведомственного взаимодействия. В последнем случае распространение перевода постановлений ЕСПЧ сопровождается рекомендациями (предложениями), подготовленными Аппаратом Уполномоченного Российской Федерации при ЕСПЧ, поскольку в самих постановлениях обычно содержатся лишь ориентиры, касающиеся возможных мер по их исполнению или характера таких мер.

В последние годы появились заметные исследования, посвященные проблематике обеспечения доступности текстов постановлений ЕСПЧ не только в контексте более широкой проблемы исполнения постановлений данного Суда, но и самостоятельно⁸. Представляется небезынтерес-

ным присоединиться к данным исследованиям, рассмотрев действующие на международном уровне рекомендации и национальную практику.

Важность обеспечения доступности текста Конвенции и постановлений ЕСПЧ на национальном языке давно подчеркнута институтами Совета Европы. Например, по итогам состоявшейся в 2000 г. Европейской конференции министров по вопросам прав человека государствам — членам Совета Европы рекомендовано обеспечить перевод и широкое распространение текста Конвенции и сведений о развитии практики ЕСПЧ национальным органам, в особенности судам⁹. В развитие этого призыва была принята специальная рекомендация Комитета министров Совета Европы (далее — КМСЕ) от 18 декабря 2002 г. Rec(2002)13 о публикации и распространении в государствах-участниках текста Европейской конвенции по правам человека и практики Европейского Суда по правам человека¹⁰.

В ежегодном отчете ЕСПЧ за 2019 г. вопросу о распространении текстов его постановлений посвящен специальный раздел, в котором, в частности, отмечена продолжающаяся работа по созданию различных языковых версий базы данных HUDOC и размещению в этой базе данных значимого количества переводов постановлений Суда на языки, не являющиеся официальными языками Совета Европы¹¹.

КМСЕ ориентирует на публикацию и распространение текста Конвенции и постановлений ЕСПЧ в том виде, в каком заинтересованные национальные органы (особенно суды) могли бы их применять. При этом постановления, требующие принятия особых мер по их имплементации (исполнению), должны быть быстро и широко распространены (как государством, так и в результате реализации частных инициатив) путем публикации их полного текста, или резюме их содержания, или извлечений из их текста. Кроме того, КМСЕ рекомендовано размещение ссылки на официальный сайт ЕСПЧ (echr.coe.int) на

⁴ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁵ Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» / СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199; 2013. № 27. Ст. 3477; 2014. № 19. Ст. 2306.

⁶ Жаркова О.С. К вопросу об опубликовании в России постановлений ЕСПЧ и их использовании в правоприменительной практике // Вестник гражданского процесса. 2015. № 5. С. 226–240.

⁷ Основанием для такого пересмотра являются ч. 4 ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса РФ, ч. 4 ст. 392 Гражданского процессуального кодекса РФ, ч. 3 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса РФ, ч. 1 ст. 350 Кодекса административного судопроизводства РФ.

⁸ См.: Гуляев К.С. Проблема доступности практики Европейского суда по правам человека на государственных языках государств — членов Совета Европы. Опыт Российской Федерации в решении данной проблемы // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание.

2018. № 12. С. 136–143; Гуляев К.С. Доступность практики Европейского суда по правам человека на официальных языках государств — членов Совета Европы (сравнительный анализ) // Российская хроника Европейского Суда. 2019. № 1. С. 142–146.

⁹ Резолюция Европейской конференции министров по вопросам прав человека 3–4 ноября 2000 г., документ CM(2000)172 Part. I, доступен на официальном сайте Совета Европы по адресу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e2eec

¹⁰ Документ Rec(2002)13, доступен на официальном сайте Совета Европы по адресу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168063ca51#globalcontainer

¹¹ Ежегодный отчет ЕСПЧ размещен на его официальном сайте по адресу: https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2019_ENG.pdf

юридических интернет-ресурсах. Поощряется регулярная публикация учебников, сборников и иных изданий на языках, не являющихся официальными языками Совета Европы.

Указанная рекомендация КМСЕ нацелена на максимальный учет существенных различий в практике государств — участников Совета Европы по опубликованию нормативных актов и судебных решений. Общей идеей является наиболее широкое и быстрое распространение информации о постановлениях и решениях ЕСПЧ для их возможного использования.

В рамках настоящей работы изучены около 100 планов действий и отчетов об исполнении постановлений ЕСПЧ, представленных государствами — участниками Совета Европы и размещенных в базе данных КМСЕ об исполнении постановлений ЕСПЧ — HUDOC-EXEC (<https://hudoc.exec.coe.int>), которая была создана спустя несколько лет после обновления системы надзора за исполнением постановлений ЕСПЧ¹². Проведенный анализ позволяет назвать применяемые в государствах — участниках Совета Европы способы распространения текстов постановлений ЕСПЧ (в том числе их переводов). В частности, это:

- направление переводов (текстов) постановлений и (или) аналитических записок об их содержании в государственные органы в соответствии с компетенцией;
- размещение перевода полных текстов постановлений на сайтах государственных органов, в открытых базах данных или в официальных изданиях;
- публикация резюме постановлений или сведений о них в изданиях, посвященных защите прав человека, или ведомственных изданиях либо размещение резюме постановлений в общедоступных базах данных;
- обсуждение конкретных постановлений ЕСПЧ в рамках обучающих семинаров, курсов повышения квалификации;

¹² Соответствующая система выработана в рамках реформирования работы ЕСПЧ и конвенционного механизма после принятия Интерлакенской декларации. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804c7c21. Ее содержание раскрывается в ряде документов КМСЕ, в том числе CM/Inf(2010)28-rev, CM/Inf(2010)28-rev, CM/Inf/DH(2010)37, CM/Inf/DH(2010)45-final, CM/Inf/DH(2011)29, и в принципе может быть описано как система классификации постановлений ЕСПЧ в зависимости от их содержания как подпадающих под стандартные или усиленные процедуры надзора, при установлении правил регулярного представления государствами-ответчиками планов действий (отчетов) об исполнении постановлений ЕСПЧ. Сводный документ, описывающий соответствующую систему, размещен на сайте КМСЕ по адресу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168049426d#_ftn1

— обсуждение конкретных постановлений ЕСПЧ на рабочих совещаниях судов, органов исполнительной власти;

— подготовка и распространение обзоров практики ЕСПЧ за определенный период;

— приведение в планах действий и отчетах ссылок на публикации в специализированных юридических журналах (блогах), содержащих анализ постановлений ЕСПЧ;

— организация конференций и семинаров, тематические обзорные публикации по системным или распространенным проблемам, затронутым в практике ЕСПЧ;

— опубликование переводов постановлений в базе данных ЕСПЧ — HUDOC;

— размещение переводов постановлений в ведомственных базах данных.

Некоторые из описанных в планах действий или отчетах властей мер по обеспечению распространения постановлений ЕСПЧ заслуживают, как представляется, особого упоминания.

Так, власти Великобритании отметили, что постановление по делу «Винтер, Бабмер и Мур против Соединенного королевства» (жалобы № 66069/09, 130/10 и 3896/10)¹³ получило широкое освещение в прессе, и сочли, что необходимости в дополнительном распространении постановления не имеется. Очевидно, что для властей Соединенного Королевства проблема распространения текстов ЕСПЧ в принципе не является острой в силу отсутствия языкового барьера. Как отмечено в регулярном докладе Правительства «Ответ на постановления, касающиеся прав человека»¹⁴, представляемом Объединенному комитету по правам человека британского Парламента, вынесенные постановления ЕСПЧ размещаются на его официальном сайте, где также сообщается о предстоящем вынесении новых постановлений.

В рассмотренных планах действий и отчетах властей Германии об исполнении постановлений ЕСПЧ¹⁵ указано, что перевод постановлений ЕСПЧ на немецкий язык изготавливается с соблюдением условий анонимности (без приведения полных фамилий заявителей) и не только размещается на официальном сайте Федерального

¹³ План действий доступен по адресу: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2014\)36E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2014)36E)

¹⁴ Доклады размещаются на сайте Правительства Соединенного Королевства. URL: www.gov.uk/official-documents. В настоящей работе делается ссылка на доклад, размещенный на указанном сайте 31 октября 2019 г. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/responding-to-human-rights-judgments-2018-to-2019>

¹⁵ Например, в отчете властей Германии об исполнении постановления ЕСПЧ по делу «Фурхт против Германии» (жалоба № 54648/09), текст отчета доступен в базе данных HUDOC-EXEC по адресу: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2017\)1386E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2017)1386E)

Министерства юстиции, но и направляется издательским организациям, специализирующимся на выпуске юридических журналов. Подобной практики в других государствах не прослеживается. Несмотря на важность сохранения анонимности при опубликовании судебных решений, особенно по чувствительным вопросам (см. постановление ЕСПЧ от 14 января 2020 г. по делу «Х и другие против России», жалобы № 78042/16 и 66158/14), целесообразность применения властями Германии анонимности к постановлениям ЕСПЧ, полный официальный текст которых (включая фамилии или полные имена заявителей) после их вынесения свободно доступен в сети «Интернет», вызывает определенные сомнения.

Власти Греции в отчете об исполнении постановлений, объединенных в группу дел «Сиасиос против Греции» (отчет касался 15 постановлений)¹⁶, особо отметили распространение информации о постановлении ЕСПЧ на высоком уровне: соответствующие письма были направлены Министерством иностранных дел и представителем государства в ЕСПЧ министрам юстиции, внутренних дел и защиты граждан. Власти Дании в отчете об исполнении постановления по делу «Биао против Дании» (жалоба № 38590/10) указали на подготовку Министром иммиграции и интеграции специального доклада в Парламент о правовых последствиях постановления ЕСПЧ (при этом министр являлся одним из адресатов рассылки, содержащей перевод постановления ЕСПЧ)¹⁷. Аналогично постановление по делу «Коралло против Нидерландов» (жалоба № 29593/17) стало предметом специального обсуждения в Парламенте Нидерландов¹⁸. Несмотря на избирательный характер приведенных примеров, можно предположить, что конкретные меры, в том числе необходимость консультаций на уровне парламента, рассматриваются индивидуально. Парламентские дискуссии, очевидно, будут иметь место в связи с постановлениями, требующими законодательного реагирования и (или) предполагающими выработку и принятие масштабных мер общего характера.

В некоторых отчетах приводится подробная информация о принятых мерах индивидуально-общего характера, но сведения о переводе и распространении текстов постановлений отсутствуют¹⁹. Однако без такого перевода или, во

всяком случае, направления постановлений в компетентные государственные органы вряд ли возможна организация их исполнения. Видимо, в таких ситуациях власти полагают это действие само собой разумеющимся.

В отчете властей Испании об исполнении постановления по делу «Атаун Рохо против Испании» (жалоба № 3344/13)²⁰ и в отчете властей Лихтенштейна об исполнении постановления ЕСПЧ по делу «А.К. против Лихтенштейна» (жалоба № 38191/12)²¹ указан способ рассылки перевода постановления государственным органам и судам соответственно по электронной почте. Несмотря на удобство этого способа сообщения, он применим для официального обмена информацией лишь при наличии соответствующего законодательства. В Российской Федерации рассылка постановлений ЕСПЧ по электронной почте может рассматриваться лишь как дополнение к формальному (письменному) уведомлению о вынесении постановлений, при этом в некоторых случаях может сохраняться необходимость в направлении бумажной версии.

В отчете об исполнении постановления «Визерканюк против Польши» (жалоба № 18990/05) власти Польши отметили, что в каждом подразделении Министерства культуры и национального наследия назначены ответственные за регулярный мониторинг базы данных ЕСПЧ HUDOC на предмет новых постановлений, относящихся к компетенции министерства²². Примечательно, что данная мера по своему характеру явно выходит за пределы конкретного постановления ЕСПЧ, но при этом осуществлена в подразделениях ведомства, основная работа которого с ЕСПЧ вряд ли связана.

В плане действий по исполнению постановлений, объединенных в группу «Оливейра Модесто против Португалии» (план действий касался около 100 заявителей)²³, указано, что их тексты размещены в общем доступе (на сайте представителя Португалии в ЕСПЧ) и направлены в суды. При этом лишь «некоторые» из них переведены на португальский язык. Следовательно, такой перевод придется организовывать заявителям или судам.

Практика перевода на национальный язык не полных текстов, а резюме постановлений ЕСПЧ принята также, например, в Норвегии, власти

¹⁶ Отчет размещен в базе данных HUDOC-EXEC по адресу: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2018\)396E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2018)396E)

¹⁷ Отчет доступен в базе данных HUDOC-EXEC по адресу: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2018\)17E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2018)17E)

¹⁸ Отчет доступен в базе данных HUDOC-EXEC по адресу: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2019\)410E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2019)410E)

¹⁹ Например, в представленном властями Грузии плане действий по исполнению постановления «Джугтели и дру-

гие против Грузии» (жалоба № 38342/05), план действий доступен по адресу: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2018\)769E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2018)769E)

²⁰ Отчет доступен в базе данных HUDOC-EXEC по адресу: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2015\)745E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2015)745E)

²¹ Отчет доступен в базе данных HUDOC-EXEC по адресу: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2016\)797E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2016)797E)

²² Отчет доступен в базе данных HUDOC-EXEC по адресу: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2019\)592E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2019)592E)

²³ План действий доступен в базе данных HUDOC-EXEC по адресу: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2016\)396](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2016)396)

которой в ряде планов действий и отчетов сообщили о размещении резюме соответствующих постановлений в открытом доступе на норвежском языке со ссылкой на полный текст постановления на сайте ЕСПЧ²⁴.

Логично, что общим практически для всех государств — участников Конвенции является направление копий постановлений (зачастую с приложением аналитических писем или записок) заинтересованным государственным органам. Экономичным и эффективным, а потому общепотребимым способом обеспечения доступности постановлений ЕСПЧ является размещение текстов постановлений на официальных сайтах государственных органов. В ряде случаев вместо размещения полных текстов постановлений на сайтах приводится ссылка на базу данных ЕСПЧ.

На удивление немногочисленны в рассмотренных отчетных документах указания на размещение переводов постановлений ЕСПЧ на его официальном сайте — в действительности в соответствующей базе данных размещено довольно значимое количество переводов постановлений ЕСПЧ на языки помимо английского и французского (согласно ежегодному отчету ЕСПЧ, в настоящее время приблизительно 20% от всей информации, имеющейся в базе данных HUDOC, доступно на языках, не являющихся официальными языками Совета Европы). Можно сделать осторожное предположение о том, что государства-ответчики не хотят официально возлагать на себя дополнительную ответственность за качество размещенных переводов — в результате основная их масса выполнена правозащитными организациями.

Таким образом, способы распространения информации о постановлениях ЕСПЧ и их текстов, помимо рассылки в компетентные государственные органы, достаточно многообразны и зависят от их конкретного содержания. Сохранение определенной гибкости в этом отношении видится целесообразным для обеспечения надлежащей реакции национальных властей на постановления и решения ЕСПЧ.

Например, по-видимому, неоправданно воспроизводить в официальных печатных изданиях тексты постановлений, которые раскрывают повторяющиеся в конкретном государстве проблемы (в том числе с точки зрения объема печатного издания сложно представить себе публикацию более 200 постановлений ЕСПЧ в год в «Российской

газете»). Следует согласиться с К.С. Гуляевым, констатирующим значительные практические трудности, с которыми была бы сопряжена организация официальных переводов постановлений ЕСПЧ на национальном уровне²⁵. Однако избранные постановления такого рода целесообразно обсуждать на специальных обучающих семинарах и курсах повышения квалификации, что может способствовать решению системных проблем. В этом контексте представляют определенный интерес ссылки в отчетах и планах действий на научные публикации, в которых обсуждаются те или иные постановления ЕСПЧ²⁶. Ясно, что от обсуждения в доктрине до исполнения постановления, которому посвящены планы действий и отчеты властей государств-ответчиков, может пройти достаточно длительное время.

В России правовое регулирование работы по переводу постановлений ЕСПЧ и распространению текстов этих переводов нельзя назвать подробным. Пункт 4 Положения об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека — заместителе Министра юстиции Российской Федерации²⁷ (далее — Уполномоченный) предусматривает, что Уполномоченный обеспечивает взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при исполнении ими постановлений Суда. Абзац шестой пункта 5 Положения устанавливает, что в случае вынесения ЕСПЧ постановления о нарушении Российской Федерацией положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод Уполномоченный извещает об этом заинтересованные федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

²⁵ Гуляев К.С. Проблема доступности практики Европейского суда по правам человека на государственных языках государств — членов Совета Европы. Опыт Российской Федерации в решении данной проблемы // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2018. № 12. С. 136–143.

²⁶ Подобные указания имеются, например, в плане действий по исполнению постановления «Эрикяйнен и другие против Финляндии» (жалоба № 2514/02). URL: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2014\)1138E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2014)1138E) или в отчете об исполнении постановления «Лалмохамед против Нидерландов» (жалоба № 26036/08). URL: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2012\)740E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2012)740E)

²⁷ Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 29 марта 1998 г. № 310 «Об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском суде по правам человека — заместителе Министра юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1540; 1999. № 52. Ст. 6368; 2005. № 28. Ст. 2865; 2007. № 13. Ст. 1530; 2007. № 20. Ст. 2390; 2008. № 50. Ст. 5902; 2010. № 28. Ст. 3655; 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7866; 2014. № 30 (часть II). Ст. 4286.

²⁴ Например, по делу «Хансен против Норвегии» (жалоба № 15319/09). URL: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2015\)1302E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2015)1302E); по делу «Кристиан и Тывик АС против Норвегии» (жалоба № 25498/08). URL: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2014\)1220E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2014)1220E)

Во всех указанных случаях после организации соответствующего перевода переведенные тексты (вместе с кратким анализом основных правовых позиций и выводов ЕСПЧ) направляются в компетентные государственные органы Аппаратом Уполномоченного, который является структурным подразделением Минюста России. Дальнейшие меры в связи с постановлением ЕСПЧ планируются и принимаются компетентными государственными органами в зависимости от конкретного содержания постановлений ЕСПЧ. Обязательные шаги в связи с постановлениями ЕСПЧ предписаны лишь в рамках судебных процедур и предполагают пересмотр судебных постановлений в отношении заявителя (если такой пересмотр вытекает из содержания постановлений ЕСПЧ).

Пунктом 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» Судебному департаменту при Верховном Суде рекомендовано в координации с Уполномоченным Российской Федерации при ЕСПЧ обеспечивать информирование судей о практике Европейского Суда по правам человека, в особенности по поводу решений, касающихся Российской Федерации, путем направления аутентичных текстов и их переводов на русский язык²⁸.

Обзором судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2017)²⁹ дополнительно разъяснено, что при отсутствии соответствующего перевода и непредставлении его заявителем судам надлежит по собственной инициативе или по ходатайству заявителя направить в Аппарат Уполномоченного Российской Федерации при ЕСПЧ запрос о его предоставлении. Таким образом, заявитель, как правило, может собственными силами не осуществлять перевод постановлений ЕСПЧ. Это, по-видимому, касается в первую очередь случаев пересмотра вынесенных в отношении заявителя судебных постановлений именно в связи с вынесенным по его же жалобе постановлением ЕСПЧ. Кажется логичным, что заявитель, желающий дополнительно обосновать свою позицию текстом постановлений ЕСПЧ, вынесенных по жалобам третьих лиц или в отношении других государств, должен самостоятельно

оформить соответствующие ссылки (а том числе при необходимости перевести соответствующие постановления). В таком случае расходы на перевод постановлений ЕСПЧ могут быть возмещены в рамках компенсации понесенных заявителем судебных издержек.

В большинстве случаев направление переводов постановлений ЕСПЧ в компетентные государственные органы осуществляется Аппаратом Уполномоченного Российской Федерации при ЕСПЧ инициативно (в целях организации исполнения постановлений ЕСПЧ). Иногда соответствующие переводы направляются по запросам граждан, нотариусов и государственных органов (в случае необходимости принятия дополнительных мер по обеспечению выплаты суммы компенсации или специальных мер, обеспечивающих права заявителей). Перечень органов, в которые осуществляется направление соответствующих постановлений инициативно, определяется исходя из содержания конкретных постановлений и материалов жалобы, поданной в ЕСПЧ. Исходя из компетенции соответствующих государственных органов переводы постановлений ЕСПЧ всегда направляются в Конституционный Суд и Верховный Суд, Генеральную прокуратуру и Министерство финансов РФ, а также в федеральные органы исполнительной власти в зависимости от обстоятельств, ставших предметом рассмотрения ЕСПЧ.

Кроме того, в целях обеспечения доступа граждан и заинтересованных государственных органов к текстам постановлений ЕСПЧ значительная их часть публикуется на официальном сайте Министерства юстиции РФ в разделе «Прецедентная практика Европейского Суда по правам человека»³⁰. После получения из Минюста России соответствующих переводов Генеральная прокуратура³¹, Следственный комитет РФ³² также размещают их на своих официальных сайтах. Верховный Суд и Министерство внутренних дел РФ обеспечивают служебный доступ к соответствующим текстам судей и сотрудников посредством использования служебных порталов.

В случаях, когда перевод постановления ЕСПЧ необходим для совершения конкретных действий — например, если необходимо приобщить к материалам дела перевод постановления ЕСПЧ, осуществленный государственным органом, или оформить свидетельство о праве собственности на наследственную массу, в состав

²⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 (ред. от 05.03.2013) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации». URL: <http://supcourt.ru/documents/own/8334/>

²⁹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.02.2017). URL: <http://supcourt.ru/documents/practice/15187/>

³⁰ URL: <https://minjust.ru/ECJ/precedent>

³¹ URL: <https://genproc.gov.ru/documents/espch/>

³² URL: https://sledcom.ru/documents/Postanovlenija_Evropskogo_suda

которой входит сумма компенсации, присужденной ЕСПЧ, — заинтересованные органы направляют в Минюст России соответствующие запросы.

Таким образом, в принципе государством обеспечено достаточное распространение текстов постановлений ЕСПЧ на русском языке, а также их доступность для граждан и организаций.

Параллельно с этой деятельностью существенный вклад в обеспечение доступности постановлений ЕСПЧ вносят периодические печатные издания (прежде всего «Бюллетень Европейского Суда по правам человека» и «Прецеденты Европейского суда по правам человека») и справочно-правовые системы («КонсультантПлюс» и «Гарант», где зачастую размещаются краткие описания постановлений ЕСПЧ, их тексты на английском языке и их переводы на русский язык, выполненные периодическими изданиями), а также сам ЕСПЧ, в базе данных которого имеются ссылки на официальные сайты организаций, где размещаются соответствующие переводы, а иногда и тексты постановлений на русском языке³³.

Отсутствие нормативных предписаний, детально регламентирующих работу по обеспечению доступности текстов постановлений ЕСПЧ на русском языке, может рассматриваться и как положительный фактор, поскольку позволяет достаточно гибко реагировать на изменение ситуации (например, на существенное увеличение количества выносимых по делам против России постановлений, специфику их содержания, объем текста каждого конкретного постановления и т.п.), обеспечивая достаточно оперативное их распространение в ситуации, когда имеют особое значение, например, процессуальные сроки.

Примечательно, что специальное нормативное регулирование вопроса о распространении (опубликовании) постановлений ЕСПЧ, судя по всему, в принципе принимается достаточно редко. Например, в Великобритании и Ирландии приняты специальные законы, устанавливающие обязанность судов принимать во внимание положения Конвенции, постановления ЕСПЧ и решения КМСЕ по вопросу об исполнении постановлений ЕСПЧ, однако в этих законах не содержится специальных положений о распространении текстов постановлений ЕСПЧ³⁴ (по всей видимости, это связано в первую очередь с отсутствием язы-

кового барьера). Принятый в 2015 г. испанский органический закон предусматривает механизм исполнения постановлений ЕСПЧ, по существу аналогичный закреплению в российских процессуальных кодексах, но также отдельно упоминает о конкретных формах (или необходимости) распространения текстов его постановлений³⁵. В то же время, согласно планам действий, испанское Министерство юстиции несет ответственность за перевод постановлений ЕСПЧ, и распространение этих переводов носит официальный характер (на текстах перевода делается пометка об осуществлении перевода департаментом конституционных прав и прав человека Офиса Генерального адвоката Испании — *Departamento de Constitucional y Derechos Humanos de la Abogacia del Estado*)³⁶.

Предпринятая в Российской Федерации в 2001 г. попытка формализовать требования к опубликованию переводов на русский язык постановлений ЕСПЧ не завершилась принятием соответствующего федерального закона³⁷, что дает основания для обсуждения различных вариантов официального опубликования текстов постановлений ЕСПЧ³⁸. Поэтому соответствующее регулирование отчасти осуществляется на подзаконном уровне, отчасти на уровне судебной практики, а отчасти сложилось исходя из конкретных требований текущего момента.

³⁵ Органический закон № 7/2015 от 21 июля о внесении изменений в Органический закон № 6/1985 от 1 июля «О судебной власти» (*Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*), доступен в сети «Интернет» по адресу: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/07/21/7>

³⁶ Подразделение Министерства юстиции Испании. Пример такого перевода Постановления ЕСПЧ по делу «Н.Д. и Н.Т. против Испании» (жалобы № 8675/15 и № 8697/15) доступен по адресу: <http://www2.abogacia.es/wp-content/uploads/2017/10/TEDH-STC.pdf>

³⁷ Жаркова О.С. Указ. соч. С. 229. Проект Федерального закона № 166294-3 «О порядке опубликования в Российской Федерации решений Европейского Суда по правам человека» отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 23 мая 2003 г. (Постановление от 23 мая 2003 г. № 4099-III ГД «О проекте Федерального закона № 166294-3 «О порядке опубликования в Российской Федерации решений Европейского Суда по правам человека» // СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2192.

³⁸ См., например: Соловьева Т.В. Постановления Европейского суда по правам человека: свойства и виды // Современное право. 2011. № 9. С. 121–124; Аверьянов К.Ю. Действие решений Европейского суда по правам человека в рамках российской правовой системы // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 5. С. 619–626; Ильин А.В. Некоторые вопросы, связанные с признанием Постановления Европейского суда по правам человека основанием для пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 5. С. 44–50; Жаркова О.С. Указ. соч.; Гуляев К.С. Проблема доступности практики Европейского суда по правам человека на государственных языках государств — членов Совета Европы. Опыт Российской Федерации в решении данной проблемы // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2018. № 12. С. 136–143.

³³ URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-198385%22%7D> вкладка «language versions»

³⁴ Закон Соединенного Королевства о правах человека (*Human Rights Act 1998*) доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42>; ирландский Закон о Европейской Конвенции по правам человека (*European Convention on Human Rights Act 2003*) доступен в сети «Интернет» по адресу: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2003/act/20/enacted/en/print.html>

В настоящее время рассматриваемая практика, как представляется, в целом устоялась, что обуславливает необходимость ее обобщения и предполагает в перспективе возможность ее нормативной фиксации.

Отметим, что на сегодняшний день сохраняются ряд проблем, которые отчасти носят технический характер, но могут иметь существенное значение как для государственных органов, так и для граждан. К таким проблемам можно отнести:

— отсутствие единой базы данных, объединяющей тексты всех постановлений ЕСПЧ на русском языке (в редких случаях перевод постановления на русский язык может быть недоступен, что требует реагирования со стороны Минюста России);

— отсутствие установленных требований к заверению соответствующих переводов (в результате граждане могут оказываться перед необходимостью осуществления нотариально заверенного перевода постановлений ЕСПЧ за свой счет — хотя, как отмечено выше, в ряде случаев гражданин, обратившийся в суд за защитой своего права, может разумно спрогнозировать необходимые расходы и добиваться их компенсации в судебном порядке), хотя фактически сложилась практика признания самого факта направления перевода постановления Аппаратом Уполномоченного при ЕСПЧ достаточным подтверждением его точности;

— отсутствие специального порядка предоставления доступа к постановлениям ЕСПЧ на русском языке для лиц, находящихся под стражей или отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы (ЕСПЧ направляет таким лицам текст постановления на одном из официальных языков Совета Европы, а большое число таких заявителей исключает возможность инициативного обеспечения их переводами постановлений ЕСПЧ на русский язык³⁹);

— отсутствие официального статуса у переводов на русский язык, выполнение которых организовано Аппаратом Уполномоченного Российской Федерации при ЕСПЧ, в результате чего потенциально не только возможно расхождение между переводом, который использует конкретный суд

(например, если перевод осуществлен машинным способом), но и не исключены злоупотребления со стороны заявителей (имели место случаи, когда граждане самостоятельно составляли тексты «постановлений ЕСПЧ» на английском языке).

Важность вопроса о наличии у переводов ЕСПЧ официального статуса косвенно подтвердил Комитет министров Совета Европы, предложив в своем решении от 5 декабря 2019 г.⁴⁰ российским властям «прояснить, насколько быстро национальным судьям представляются переводы, резюме или извлечения из постановлений ЕСПЧ и позволяет ли правовой статус таких переводов использовать их в процессе, не требуя от сторон дополнительно заверенных переводов». В другом решении КМСЕ к властям Азербайджана обращено императивное требование об обеспечении быстрого направления в суды перевода постановлений ЕСПЧ по делам, объединенным в группу дел «Ильгар Маммадов»⁴¹. В этом контексте интересен также пример «слишком быстрого» исполнения постановлений ЕСПЧ: согласно отчету властей Испании постановление «Дель Рио Прада против Испании» (*Del Rio Prada v. Spain*, жалоба № 42750/09) было переведено и направлено компетентным государственным органам, а на следующий день заявительница, признанная виновной в совершении террористических преступлений, была отпущена из-под стражи, что повлекло в том числе обращение неправительственной организации «Общество жертв терроризма в стране Басков» в КМСЕ с жалобой на «ускоренное» и «безответственное» исполнение постановления ЕСПЧ⁴².

Среди легко устранимых проблем технического характера можно выделить отсутствие единообразия в структурировании списков постановлений ЕСПЧ при их размещении на сайтах государственных органов: например, на официальном сайте Минюста России постановления ЕСПЧ сгруппированы по годам их опубликования на сайте (а не по годам их вынесения), в соответствующих разделах сайтов Генеральной прокуратуры и Следственного комитета России отображен единый перечень постановлений ЕСПЧ без какой-либо группировки и т.д.

С учетом отмеченных выше проблем развитие механизма распространения постановлений ЕСПЧ могло бы осуществляться в направлениях совершенствования базы данных, размещенной на официальном сайте Минюста России, улучшения

³⁹ Примечательно в этом контексте, что в деле «Янковскис против Литвы» (жалоба № 21575/08) ЕСПЧ уже установил нарушение статьи 10 в связи с отказом властей предоставить заявителю-заключенному доступ к сети «Интернет» для получения образования дистанционно. ЕСПЧ отметил, что власти не предприняли попытки рассмотреть альтернативные полному отказу в доступе варианты — например, предоставление доступа под контролем или доступа только к конкретному сайту (§ 62–63). Следовательно, не исключено, что отказ предоставить доступ к переводу текста постановления ЕСПЧ, в том числе посредством предоставления ограниченного доступа в Интернет, может также рассматриваться как нарушение.

⁴⁰ Решение № CM/Del/Dec(2019)1362/H46-25 доступно на официальном сайте Комитета министров Совета Европы.

⁴¹ Решение № CM/Del/Dec(2019)1362/H46-2 доступно на официальном сайте Комитета министров Совета Европы.

⁴² Текст обращения и ответа властей на него доступен по адресу: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2013\)1294E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2013)1294E)

межведомственных механизмов взаимодействия, в том числе с учетом зарубежного опыта (например, размещения подготовленных при участии Минюста России переводов на официальном сайте ЕСПЧ и т.п.).

В результате обобщения практики обеспечения доступа к переводам текстов постановлений ЕСПЧ может быть целесообразным совершенствование нормативного регулирования рассматриваемого механизма. Как представляется, нет необходимости в оформлении такого регулирования отдельным нормативным актом — это можно было бы осуществить путем внесения необходимых изменений в Указ Президента Российской Федерации, регулирующий работу Уполномоченного при ЕСПЧ. Учитывая, что его Аппарат является, по сути, основным организатором работы по переводу постановлений ЕСПЧ на русский язык, для большинства государственных органов специальной необходимости в параллельном регулировании всей ведомственной работы по распространению текстов соответствующих постановлений не имеется. В ряде случаев, однако, могут быть необходимы точечные изменения в соответствующие ведомственные нормативные правовые акты — например, для обеспечения надлежащего доступа лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, к справочно-правовым системам и базам данных.

Несмотря на отмеченные нюансы, можно сделать вывод о том, что большинство постановлений ЕСПЧ по жалобе против России может быть найдено в свободном доступе на русском языке, а при необходимости заинтересованные лица могут получить его в рамках судебного производства или в результате обращения к нотариусу. Это обеспечивает и возможности своевременного применения и исполнения постановлений ЕСПЧ, в первую очередь в части пересмотра вынесенных по делам заявителей судебных постановлений.

В целом по итогам проведенного анализа практики обеспечения доступа к текстам постановлений ЕСПЧ в государствах — участниках Совета Европы, в том числе в Российской Федерации, можно констатировать, что многие из возникающих в этой сфере сложностей успешно преодолеваются или реально преодолены. В отсутствие детальных международно-правовых требований к правовым механизмам обеспечения такого доступа сохраняется и остается на усмотрение государства возможность дальнейшего совершенствования способов обеспечения доступности текстов постановлений

ЕСПЧ как для государственных органов, так и для граждан. Российский опыт в рассматриваемой сфере отношений сходен с опытом европейских государств, для которых языки Совета Европы не являются государственными, несмотря на значительную разницу в количестве выносимых ежегодно постановлений ЕСПЧ.

Литература

1. Аверьянов К.Ю. Действие решений Европейского суда по правам человека в рамках российской правовой системы / К.Ю. Аверьянов // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 5. С. 619–626.
2. Гуляев К.С. Доступность практики Европейского суда по правам человека на официальных языках государств — членов Совета Европы (сравнительный анализ) / К.С. Гуляев // Российская хроника Европейского Суда. 2019. № 1. С. 142–146.
3. Гуляев К.С. Проблема доступности практики Европейского суда по правам человека на государственных языках государств — членов Совета Европы. Опыт Российской Федерации в решении данной проблемы / К.С. Гуляев // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2018. № 12. С. 136–143.
4. Жаркова О.С. К вопросу об опубликовании в России постановлений ЕСПЧ и их использовании в правоприменительной практике / О.С. Жаркова // Вестник гражданского процесса. 2015. № 5. С. 226–240.
5. Ильин А.В. Некоторые вопросы, связанные с признанием Постановления Европейского суда по правам человека основанием для пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам / А.В. Ильин // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 5. С. 44–50.
6. Имплементация решений Европейского Суда по правам человека в российской правовой системе: концепции, правовые подходы и практика обеспечения : монография / Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин, А.И. Ковлер [и др.] ; под общей редакцией В.В. Лазарева. Москва : ИЗИСП : Нор-ма: ИНФРА-М, 2019. 415 с.
7. Соловьева Т.В. Постановления Европейского суда по правам человека: свойства и виды / Т.В. Соловьева // Современное право. 2011. № 9. С. 121–124.
8. Спано Р. Будущее Европейского Суда по правам человека — субсидиарность, процессуально-ориентированный контроль и верховенство права / Р. Спано // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2019. № 1 (154). С. 4–18.

THEORY AND PRACTICE OF CONSTITUTIONAL JUSTICE

Aleksandr KOKOTOV. On Alteration of Laws and Legislation

The article explores some national issues of alteration of active law and legislation in general, particularly the article discloses composition and function of laws providing realization of these alterations and rules of legislative technique connected with them.

Keywords: legislator, passage of the law, alteration of the law, alteration of the legislation, service laws: “keepers”, “transporters”, “switch-on” and “switch-off”, “introductory”, “escort”, “correctors”.

KOKOTOV Aleksandr Nikolaevitch — Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Contacts: kokotovi1961@outlook.com

CONSTITUTIONALISATION OF LEGAL BRANCHES

Konstantin ARANOVSKY, Sergey KNYAZEV. Constitutional Standards for Elections in a Democratic State of Law (from the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation)

Based on the jurisprudence of the Constitutional Court of the Russian Federation, the article analyzes the constitutional nature of elections and their role in ensuring popular representation. Guided by the legal positions formulated by this Court, the authors examine the constitutional standards of elections in a democratic state of law, without disregarding the most “bottlenecks” of the modern Russian electoral system.

Keywords: the Constitutional Court of the Russian Federation, elections, electoral system, popular representation, electoral rights of citizens, public authority.

ARANOVSKY Konstantin Viktorovich — Judge of the Russian Constitutional Court, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Contacts: aranovsky@ksrf.ru

KNYAZEV Serguey Dmitrievich — Judge of the Russian Constitutional Court, Honoured Scientist of the Russian Federation, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Contacts: knyazev@ksrf.ru

CONSTITUTIONAL COURT IN FOCUS OF MODERNIZATION

Vladimir YAROSLAVTSEV, Alexey KARTSOV. Information and Communication Technologies in Activities of the Constitutional Court of the Russian Federation: Current Realities and Prospects

In recent decades, the use of modern information and communication technologies in all forms of justice has been steadily expanding in the Russian Federation. The article analyzes international and Russian regulations governing the use of modern technologies by courts. The authors also describe the complex of modern information technologies used by the Constitutional Court of the Russian Federation in the implementation of constitutional justice.

Keywords: the Constitutional Court of the Russian Federation, information and communication technologies, justice, digitalization.

YAROSLAVTSEV Vladimir Grigoryevich — Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, PhD in Law

Contacts: through editor

KARTSOV Alexey Sergeevich — Counsellor of the Constitutional Court of the Russian Federation, Professor, Department of Constitutional and Administrative Law HSE Faculty of Law, St. Petersburg, Doctor of Law

Contacts: Aleksey.Kartsov@ksrf.ru

REGIONAL CONSTITUTIONAL JUSTICE

Anton KAZANTSEV, Aleksandr SAVOSKIN. History of the Creation of the Statutory Court of the Sverdlovsk Region (on the occasion of the 25th anniversary of the Charter of the Sverdlovsk Region)

The publication aims to restore in detail the events related to the creation of the first statutory court in Russia. It is based on surveys of persons directly involved in the development of the Constitution of the Ural Republic, the Charter of the Sverdlovsk Region and the Regional Law “On the Statutory Court of the Sverdlovsk Region”, as well as on archival documents. The publication describes these conditional periods of the creation of the Statutory Court of the Sverdlovsk Region as the emergence of the idea of creating the Constitutional Court of the Ural Republic, the further development of this idea in the Basic Law of the Sverdlovsk Region, as well as the peculiarities of the adoption of the Regional Law “On the Statutory Court of the Sverdlovsk Region”. The positions of supporters and opponents of the model of regional constitutional justice in Russia are given.

Keywords: the Constitutional Court, the Sverdlovsk Region, regional constitutional justice, constitutional justice, history, Charter of the Sverdlovsk Region, Law on the Constitutional Court.

KAZANTSEV Anton Olegovich — Deputy Chairman of the Statutory Court Sverdlovsk Region, Associate Professor, Department of Constitutional Law Ural State Law University, PhD of Law

Contacts: kazancev@ustavsud.ur.ru

SAVOSKIN Aleksandr Vladimirovich — Advisor to the deputy chairman of the Charter Court of the Sverdlovsk Region, Head of the Department of Constitutional and International Law of the Ural State Economic University, Doctor of Law, Associate Professor

Contacts: savoskinav@yandex.ru

FOREIGN EXPERIENCE

Mathieu DISANT. The Independence of the Constitutional Council

The independence of the French Constitutional Council seems today to benefit from a certain balance despite strong specificities. This article analyzes the formal, practical and functional requirements that must be observed in French law in order to preserve this independence. It deals with potential conflicts (especially with the executive and the legislature) and strategies put in place in France to prevent or resolve such conflicts. How is independence affirmed? How does the status of the members of the Constitutional Council guarantee independence? How does independence manifest itself through the institution’s self-organizing competence? Where does he ultimately live with risks or situations of dependency? The article intends to answer these questions.

Keywords: constitutional jurisdiction, independence, status of members, warranties, incompatibilities, organization of the court, separation of powers, France.

DISANT Mathieu — Professor at the Lyon Saint-Etienne University, Jean Monnet (France) Director of the Center for Critical Research on Law (CERCRI), International expert, Doctor of Law

Contacts: through editor

COMPARATIVE STUDIES

ULTURGASHEV Pavel, NIKISHINA Tatiana. Ensuring Access to the Texts of Judgments of the European Court of Human Rights in the Russian Federation and Other States — Members to the Council of Europe

The authors consider practice of the Russian Federation and other Council of Europe member states on ensuring access to judgments of the European Court of Human Rights in their national languages different from official languages of the Council of Europe. They observe similarity of main ways of dissemination of such texts, and common problems for such dissemination in the non-official languages of the Council of Europe. It is also found that there is no detailed normative regulation of the sphere under consideration both at the national and international levels. Several issues are identified, that might require normative regulation to solve them.

Keywords: application of ECtHR judgments by Russian courts, translation of ECtHR judgments, availability of judgments of ECtHR, unofficial translation of ECtHR judgments

ULTURGASHEV Pavel Yurievitch — Councillor of the Department of International Relations of the Constitutional Court of the Russian Federation

Contacts: Pavel.Ulturgashev@ksrf.ru

NIKISHINA Tatiana Andreievna — Linguist Interpreter, Specialist in Intercultural Communication, in 2009–2016 — Employee of the Office of the Commissioner Russian Federation at the European Court of Human Rights

Contacts: tahenn@gmail.com

Памятка авторам

Уважаемые авторы!

При направлении материалов в журнал просим вас соблюдать следующие требования.

1. Материалы представляются в электронном виде (в формате Word 7.0 или поздней версии) на электронный адрес редакции: avtor@lawinfo.ru (текст — через 1,5 интервала, кегль шрифта — 14, с подписью автора на последней странице; сноски постраничные, обозначенные арабскими цифрами, оформленные в соответствии с действующим ГОСТом). Объем материала не должен превышать 10 страниц. Опубликованные ранее или предложенные в несколько журналов материалы к рассмотрению не принимаются.

2. По запросу автор получает информацию о статусе его Статьи.

3. Договор о предоставлении автором интеллектуальных прав на Статью заключается в порядке, приведенном в разделе «Редакционная политика ИГ "Юрист"» по адресу: <http://lawinfo.ru/for-authors/policy/>. Перед направлением в редакцию Статьи просим обязательно ознакомиться с требованиями, приведенными в разделе «Редакционная политика ИГ "Юрист"». Статьи, направленные в редакцию с нарушением указанных требований, к рассмотрению не принимаются.

4. Статья должна содержать:

- a) фамилию, имя и отчество полностью, должность, место работы (без сокращений), ученую степень, ученое звание на русском и английском языках;
- b) название статьи с переводом на английский язык;
- c) аннотацию на русском и английском языках (4–5 строк);
- d) ключевые слова из текста статьи (4–6 слов или словосочетаний);
- e) служебный адрес либо адрес электронной почты (эта информация будет опубликована в журнале);
- f) контактный телефон (для редакции).

Кроме того, в конце статьи автор помещает пристатейный библиографический список (этот список составляется в алфавитном порядке из названий научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи). Данные, предоставляемые в редакцию в соответствии с настоящим пунктом, будут размещены в РИНЦ.

5. Представляемые материалы должны быть актуальными, обладать новизной, содержать задачу и описывать результаты исследования, соответствовать действующему законодательству и иметь вывод.

6. Просим авторов тщательно проверять перед отправкой в журнал общую орфографию материалов, а также правильность написания соответствующих юридических терминов, соблюдение правил научного цитирования и наличие необходимой информации.

7. При направлении статьи в редакцию для аспирантов и соискателей необходимо приложить рецензию научного руководителя или рекомендацию кафедры, заверенную печатью учреждения.

Материалы, не соответствующие указанным в настоящем объявлении требованиям, к рассмотрению и рецензированию не принимаются.

**При возникновении вопросов, связанных с оформлением материалов,
можно обращаться в редакцию по телефону: 8(495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru
Адрес редакции: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7**

Издание зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. ПИ № ФС77-43978 от 22 февраля 2011 г.

Журнал выходит с 2008 года. Издается три раза в полугодие.

Учредители: Конституционный Суд Российской Федерации и Издательская группа «Юрист».

Главный редактор ИГ «Юрист»: д.ю.н., профессор, чл.-корр. РАО, заслуженный юрист РФ В.В. Гриб.

Редакция: Курукина Е.И., Лаптева Е.А.

Плата за публикацию с авторов статей не взимается.

Научное редактирование и корректура: Швечкова О.А., к.ю.н.

Тел./факс редакции: 8(495) 953-91-08.

Центр редакционной подписки: тел.: 8(495) 617-18-88 (многоканальный).

Адрес для корреспонденции: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа».

Адрес типографии: 248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 700-337.

Формат 60x90/8. Печать офсетная. Физ. печ. л. — 5,0. Усл. печ. л. — 5,0. Общий тираж 1000 экз.

Номер подписан в печать: 30.03.2020 г. Номер вышел в свет: 22.04.2020 г.

ISSN 2072-4144

Подписка по России: Объединенный каталог. Пресса России: 91890