

Актуальные вопросы участия прокурора в конституционном судопроизводстве

Исходя из содержания ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – Закон о Конституционном Суде) целями конституционного судопроизводства являются защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации.

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) на прокуратуру возложены схожие цели: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (ч. 2 ст. 1).

Реализуя свои полномочия, прокурор не только сталкивается с дефектами нормативных правовых актов, но и обладает сведениями о специфике их применения, возникающих при этом противоречиях. Исходя из этого, он должен обладать возможностями принять меры к устранению вышеуказанных дефектов, в том числе посредством использования механизмов конституционного судопроизводства¹.

В связи с изложенным прокуратуре важно принимать активное участие в конституционном судопроизводстве, однако правовая регламентация процессуального статуса прокурора в данном судопроизводстве явно недостаточна.

Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ нормы Закона о прокуратуре и гражданско-процессуального законодательства в той мере, в какой они допускали обращение прокурора в суд общей юрисдикции с заявлением о признании положений конституций и уставов противоречащими федеральному закону, а также допускали разрешение судом общей юрисдикции дел об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Однако, как постановил Конституционный Суд РФ, это не исключает для Генерального прокурора РФ возможность обращаться в Конституционный Суд



А.И. Гальченко

*Прокурор города Нижнего Новгорода,
старший советник юстиции,
кандидат юридических наук*

РФ с запросом о проверке соответствия Конституции РФ конституций и уставов субъектов Российской Федерации².

Не пытаясь с нашей стороны ставить под сомнение правильность такого решения Конституционного Суда РФ, невозможно не констатировать возникшую в результате этого определенную коллизию. В частности, такое право Генерального прокурора РФ не предусмотрено федеральными законами, хотя согласно ч. 1 ст. 129 Конституции РФ полномочия прокуратуры определяются только федеральными законами. Более того, Генеральный прокурор РФ не входит в указанный в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ перечень субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный Суд РФ с запросами о соответствии Конституции РФ конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Тем не менее Генеральный прокурор РФ таким правом еще ни разу не воспользовался.

Приказом Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 N 155 (ред. от 29.10.2012) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» нижестоящим прокурорам предписано, что при необходимости оспаривания незаконных положений региональных конституций и уставов в порядке конституционного судопроизводства проект запроса в Конституционный Суд РФ, подготовленный в соответствии с требованиями ст. 37, п.п. 1, 4 ч. 1 и ч. 2 ст. 38 Закона о Конституционном Суде и согласованный с Главным управлением либо управлением Генеральной прокуратуры РФ в федеральном округе, направлять в Генеральную прокуратуру РФ. Однако непосредственному обращению в Генеральную прокуратуру РФ с проектом соответствующего запроса должна предшествовать попытка урегулирования ситуации в ходе последовательного диалога прокуратуры субъекта Российской Федерации с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и региональным парламентом (опротестование, переписка, рабочие встречи, выступление на заседаниях представительных и исполнительных органов публичной власти и т.п.).

В силу ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, ч. 1 ст. 96 Закона о Конституционном Суде и ч. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Поводом для обращения в высшую судебную инстанцию страны может являться применение либо возможность применения законодательного акта (как федерального, так и субъекта Российской Федерации) в ходе судебного разбирательства в рамках гражданского, административного либо уголовного судопроизводства в суде любого звена, включая дела, находящиеся в производстве мировых судей. Поскольку федеральное процессуальное законодательство далеко не во всех случаях предусматривает участие прокурора в судебном разбирательстве, а значит, зачастую прокуроры не могут непосредственно в ходе конкретного процесса определить возможность последующего оспаривания конституционности того или иного закона, поводом для обращения Генерального прокурора РФ в Конституционный Суд РФ вполне может являться заявление в ту или иную прокуратуру районного или областного звена в любом регионе страны сторон в деле (истцов или ответчиков) либо иных заинтересованных в исходе дела лиц. Задача же прокурорских работников, отвечающих за подготовку документов в Конституционный Суд РФ, заключается в необходимости надлежащего исследования имеющихся материалов и должной мотивации обоснования обращения Генерального прокурора РФ по вопросу конституционности (соответствия Конституции РФ) того или иного законодательного акта³.

Между тем Генеральный прокурор РФ в Конституционный Суд РФ обращался лишь с одной жалобой на нарушение конституционных прав граждан⁴.

Вероятно, одной из основных причин такого положения дел является предусмотренная ч. 1 ст. 96 Закона о Конституционном Суде возможность гражданам и объединениям граждан непосредственно обращаться в Конституционный Суд РФ за защитой своих прав. Однако это не может свидетельствовать о целесообразности лишения Генерального прокурора РФ права обращения в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, так как необходимость подобного обращения в Конституционный Суд РФ может возникнуть в любой момент, в том числе в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Согласно ч. 2 ст. 77, ч. 1 ст. 83 Закона о Конституционном Суде постановления и заключения Конституционного Суда РФ не позднее чем в двух-

недельный срок со дня их подписания направляются Генеральному прокурору РФ, который правомочен ходатайствовать об официальном разъяснении решений Конституционного Суда РФ.

Всего Конституционным Судом РФ было рассмотрено 4 таких ходатайства Генерального прокурора РФ (в 1999, 2000, 2003 и 2006 годах). Столь немногочисленное количество ходатайств не умаляет роли Генерального прокурора РФ в данной сфере, а скорее обусловлено качественной подготовкой решений Конституционного Суда РФ, не вызывающих их неопределенного или двоякого понимания.

Следует также обратить внимание на то, что действующее законодательство не предусматривает право прокурора на участие в заседаниях Конституционного Суда РФ, однако на такие заседания приглашается представитель прокуратуры, в том числе для изложения и уточнения позиции Генеральной прокуратуры РФ по рассматриваемым обращениям.

Прокуратура активно сотрудничает с Конституционным Судом РФ: по большинству рассматриваемых им дел судьи учитывают профессиональное мнение Генеральной прокуратуры РФ, практически по каждому публичному делу заключение в процессе дает официальный представитель Генерального прокурора РФ, что позволяет использовать его при выработке решения Конституционного Суда РФ⁵.

В целях обеспечения эффективного взаимодействия Генеральной прокуратуры РФ и Конституционного Суда РФ издан приказ Генерального прокурора РФ от 13.11.2013 N 491 «О полномочном представителе Генерального прокурора Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации».

Такой полномочный представитель:

- участвует в заседаниях Конституционного Суда РФ без специального на то решения Генерального прокурора РФ;

- разрабатывает во взаимодействии с подразделениями Генеральной прокуратуры РФ и представляет Генеральному прокурору РФ проекты обращений в Конституционный Суд РФ;

- запрашивает у руководителей структурных подразделений Генеральной прокуратуры РФ, Академии Генеральной прокуратуры РФ, прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур необходимые для представительства заключения, материалы и информацию, а также обращается к ним с просьбой об истребовании у руководителей государственных

органов и органов местного самоуправления необходимых документов и других материалов;

- выполняет иные действия, связанные с исполнением обязанностей по представлению Генерального прокурора РФ в Конституционном Суде РФ.

В связи с этим, по нашему мнению, целесообразно на законодательном уровне наделить правом участия в заседаниях Конституционного Суда РФ Генерального прокурора РФ и уполномоченного им представителя.

В качестве еще одного направления участия прокуроров в конституционном судопроизводстве можно назвать их обращение в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов данного субъекта, нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Такие суды рассматривают отнесенные к их компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, в связи с чем именно региональными законодателями определяется круг лиц, имеющих право на обращение в эти суды.

Возможность образования конституционных (уставных) судов предусмотрена конституциями и уставами многих субъектов Российской Федерации, однако в настоящее время такие суды действуют лишь в 16 регионах: республиках Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Татарстан, Тыва и Чеченской Республике, а также в г. Санкт-Петербурге, Калининградской и Свердловской областях.

Право на обращение в конституционный (уставный) суд прокурора либо участие прокурора субъекта Российской Федерации в конституционном (уставном) судопроизводстве закреплено в законах о конституционных (уставных) судах ряда субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, как и по рассмотренному нами вопросу о праве обращения Генерального прокурора РФ с запросом в Конституционный Суд РФ, право обращения прокуроров субъектов Российской Фе-

дерации в конституционные (уставные) суды данных субъектов Федерации не предусмотрено федеральным законом. Тем самым просматривается несоответствие изложенным выше требованиям ч. 1 ст. 129 Конституции РФ.

Наличие законодательно закрепленной возможности органов прокуратуры обратиться с запросом в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации или в иной процессуальной форме осуществлять эффективное взаимодействие с органами конституционного контроля может послужить дополнительным инструментом воздействия, побуждающим органы государственной власти субъекта Российской Федерации соблюдать

закон, фактором повышения уровня законотворческой работы, а в результате качества законодательства и правоприменительной практики в регионе⁶.

Расширение сотрудничества органов прокуратуры и конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации способно оказать существенную помощь в укреплении законности и защите прав и свобод граждан⁷.

Таким образом, представляется необходимым внести соответствующие изменения в Конституцию РФ и федеральное законодательство в целях четкого регулирования всех вопросов участия прокурора в конституционном судопроизводстве. ■

1. См.: Брежнев О.В. Прокурор как участник конституционного судопроизводства: проблемы, тенденции, перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 5. С. 49–55.

2. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 N 13–П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 28.07.2003. N 30. Ст. 3101.

3. См.: Винокуров А.Ю. Участие прокурора в конституционном судопроизводстве // Законодательство и экономика. 2007. N 1. С. 19–21.

4. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 16.12.2004 N 394–О «По жалобе Генерального прокурора Российской Федерации на нарушение конституционных прав граждан пунктом 3 статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 07.03.2005. N 10. Ст. 897.

5. См.: Мельников Н.В. О соотношении специализированного конституционного контроля и неспециализированного конституционного надзора в России // Журнал конституционного правосудия. 2014. N 3. С. 11–18.

6. См.: Ермолова Т.Ю. Правовое регулирование конституционного (уставного) судопроизводства субъектов Российской Федерации и участия в нем прокурора // Современное право. 2007. N 5. С. 71–76.

7. См.: Какителашвили М.М. Защита прокурором прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) судопроизводстве субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2013. N 12. С. 31–34.