

Постановление Конституционного Суда об институте надзора в гражданском процессе: отказ в правосудии, отрицание Европы.

Кирилл Коротеев¹ и Сергей Голубок²

1. Введение

5 февраля 2007 года Конституционный Суд Российской Федерации вынес постановление по делу о конституционности процедуры пересмотра в порядке надзора окончательных и имеющих обязательную силу судебных решений, предусмотренной главой 41 Гражданского процессуального кодекса России (ГПК) 2002 года³. Надзор – это существовавшая в советском праве форма экстраординарного пересмотра окончательного судебного решения, унаследованная Россией и другими государствами бывшего советского блока. Эта процедура основывалась на положении о том, что прокуроры и вышестоящие суды контролируют действия нижестоящих судов. В его изначальной форме (как предусмотрено ГПК 1923 и 1964 годов), прокуроры краев, областей и председатели судов соответствующего уровня, Генеральный прокурор и председатель Верховного Суда (а также их заместители) имели право подавать в президиумы судов уровня субъекта РФ и Президиум Верховного Суда заявления (протесты) о пересмотре в порядке надзора судебных решений, вступивших в законную силу. Президиум⁴, осуществляющий надзорные функции, обладал полномочиями по пересмотру дела и отмене опротестованного судебного решения. Несмотря на некоторые преобразования, процедура надзора продолжает следовать принципам, заложенным в ГПК 2002 года, и представляет собой процессуальное средство, с помощью которого решение, являющееся окончательным и вступившее в законную силу (*res judicata*), может быть отменено. Очевидно, что предоставленное вышестоящим судам полномочие по отмене окончательных и обязательных судебных решений противоречит требованию правовой определенности, которое является неотъемлемой частью права на справедливое судебное разбирательство, закрепленного в статье 6 Европейской Конвенции о правах человека («Конвенция»). Относительно обращения к экстраординарным формам обжалования Европейский Суд по правам человека («Европейский Суд») установил нарушение п.1 статьи 6 Конвенции. По данному делу Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел вопрос

¹ Научный сотрудник и докторант Университета Париж I Пантеон-Сорбонна.

² Магистрант Университета Эссекса.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года №2-П по делу о конституционности ряда положений главы 41 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Российская газета. 2007. 14 февраля («постановление от 5 февраля 2007 года»); Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. №1, с.48.

⁴ Президиум состоит из председателя суда, возглавляющего его по должности, его/ее заместителей и некоторых других судей данного суда. Размер и состав президиума суда определяются указом Президента Российской Федерации, как и назначения судей федеральных судов общей юрисдикции, помимо Верховного Суда.

соответствия Конституции положений ГПК 2002 года о надзоре по запросу Кабинета Министров Республики Татарстана и индивидуальным жалобам ОАО «Нижнекамскнефтехим», ОАО «Хакасэнерго» и нескольких физических лиц, просивших устранить этот тип судебной процедуры из российского права. «Мемориал» - находящаяся в Москве правозащитная организация (представлявшая одного из успешных заявителей по делу о надзоре в Европейском Суде)⁵, представил Конституционному Суду заключение (*amicus curiae*) по делу. В постановлении от 5 февраля 2007 года Конституционный Суд пересмотрел место Конвенции иерархии норм российского права и не признал оспариваемые положения о надзоре неконституционными. Изложенные в постановлении выводы суда являются принципиально важными для отношений между Россией и Советом Европы.

2. Прецедентная практика Европейского Суда по правам человека относительно института надзора

В являющемся основным по исследуемому вопросу постановлении по делу «Брумареску (*Brumarescu*) против Румынии»⁶ Большая палата Европейского Суда признала ответственность государства-ответчика за отмену Верховным судом Румынии окончательного и обязательного решения суда первой инстанции, вынесенного в пользу заявителя, по заявлению Генерального прокурора, не являвшегося участником первоначального разбирательства. Европейский Суд установил нарушение права на справедливое судебное разбирательство, предусмотренного в статье 6 Конвенции, так как рассматриваемая процедура не была совместима с принципом правовой определенности, представляющим собой один из фундаментальных аспектов верховенства права и требующим стабильности окончательных судебных решений⁷.

Украина также была признана нарушившей статью 6 Конвенции по тому же основанию. В деле *Совтрансавто (Sovtransavto) против Украины* Суд отметил, что

«судебные системы, характеризующиеся процедурой протеста и, следовательно, риском неоднократной отмены окончательного судебного решения, как произошло в данном деле, сами по себе несовместимы с принципом правовой определенности, который является одним из фундаментальных аспектов положений п.1 статьи 6 Конвенции, в свете постановления по делу Брумареску»⁸.

Однако в первом и до сих пор самом важном постановлении против России по делу о надзоре в гражданском процессе - *Рябых (Ryabukh) против России*⁹ -

⁵ «Волкова (*Volkova*) против России», Постановление от 5 апреля 2005 года, Жалоба №48758/99.

⁶ Сборник 1999-VII, стр.201; «Европейский обзор прав человека» (EHRR). 2001. №33, стр.862.

⁷ Там же, п.61.

⁸ Сборник 2002-VII, стр.133; «Европейский обзор прав человека» (EHRR). 2004. №38, стр.44, п.77 (курсив наш). Еще до вынесения постановления по делу Совтрансавто институт надзора в Украине был ликвидирован и заменен апелляционным обжалованием с последующей возможностью обжалования по вопросам права (в кассационном порядке).

⁹ Сборник 2003-IX, стр.265; «Европейский обзор прав человека» (EHRR). 2005. №40, стр.25.

Европейский Суд был менее строг. После подтверждения своего подхода, сформулированного по делу Брумареску, Европейский Суд по делу Рябых несколько понизил планку, посчитав, что принцип правовой определенности

«предполагает уважение принципа обязательности и окончательности судебных решений. Согласно этим принципам, никакая сторона не имеет права требовать пересмотра окончательного и обязательного судебного решения только лишь ради повторного рассмотрения и разрешения дела. Пересмотр дела вышестоящей судебной инстанцией может быть осуществлен для того, чтобы исправить судебные ошибки и злоупотребления правосудием, но не только лишь ради нового рассмотрения. Пересмотр дела в порядке надзора не должен становиться скрытым обжалованием, и простая возможность существования двух точек зрения относительно предмета спора не является основанием для такого пересмотра. Отступление от принципа правовой определенности оправдано только в случае необходимости, при обстоятельствах существенного и необратимого характера»¹⁰.

Следовательно, согласно судебной практике, сложившейся под влиянием дела Рябых, не каждый случай пересмотра дела в порядке надзора в ущерб индивидуальному заявителю противоречит статье 6 Конвенции. Отмена окончательного и обязательного решения допустима в случае необходимости при обстоятельствах «существенного и необратимого характера». Это означает, что Европейский Суд решил следовать индивидуальному подходу вместо того, чтобы настоять на несовместимости института надзора с Конвенцией как такового.

Тем не менее, этот новый подход не препятствовал Страсбургскому Суду устанавливать нарушения, схожие с делом Рябых, по ряду последующих дел. Однако постановление по делу Рябых было использовано российскими властями в качестве основы для утверждения в ходе дискуссии в Комитете министров относительно исполнения постановлений Европейского Суда по делам Рябых и Волковой о том, что новый ГПК 2002 года (в этих делах применялся ГПК 1964 года) соответствует Конвенции. Они утверждали, что, поскольку был введен годичный срок на подачу надзорной жалобы (представления), а прокуроры были лишены полномочия инициировать пересмотр дела в порядке надзора по собственной инициативе, новая процедура пересмотра дел в порядке надзора соответствует Конвенции. Несмотря на это, Комитет министров запросил осуществления дальнейших реформ и представления плана действий относительно этих реформ¹¹. Тем временем Суд признал Россию ответственной за нарушения статьи 6 Конвенции в связи с отменой окончательных судебных решений по новому ГПК¹².

¹⁰ Там же, п.52.

¹¹ См. промежуточную резолюцию Комитета министров относительно нарушений принципа правовой определенности посредством пересмотра дел в порядке надзора в гражданском процессе в Российской Федерации – принятые меры общего характера и остающиеся вопросы. Резолюция ResDH(2006)1 от 8 февраля 2006 года.

¹² См., напр., «Присяжникова (*Prisyazhnikova*) и Долгополов (*Dolgopolov*) против России», Постановление от 28 сентября 2006 года, Жалоба №24247/04, п.28; и «Нелюбин (*Nelyubin*) против

3. Пересмотр статуса Конвенции в российском праве

Действующая Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года¹³ устанавливает в ч.4 статьи 15, что общепризнанные принципы и нормы международного права¹⁴ и международные договоры Российской Федерации являются частью российской национальной правовой системы. Эта статья также предусматривает, что в случае любой коллизии между федеральным законом и международным договором, в котором участвует Россия, последний обладает приоритетом, независимо от того, принят федеральный закон до или после заключения договора. Первая ссылка на Европейскую конвенцию о правах человека в практике Конституционного Суда России датируется 1996 годом, но только в постановлении от 25 января 2001 года №1-П по делу о проверке конституционности положения п.2 статьи 1070 Гражданского кодекса в связи с жалобами гражданина И.В. Богданова и других граждан¹⁵, Конституционный Суд исследовал статус Конвенции в российском внутреннем правопорядке¹⁶. Он постановил следующее:

«[Конвенция] ратифицирована Российской Федерацией, вступила в силу на ее территории и, следовательно, является составной частью ее правовой системы. При этом Российская Федерация признала юрисдикцию Европейского Суда по правам человека и обязалась привести правоприменительную, в том числе судебную, практику в полное соответствие с обязательствами Российской Федерации, вытекающими из участия в Конвенции и Протоколах к ней.

...

Следовательно, [оспариваемое законоположение] должно рассматриваться и применяться в непротиворечивом нормативном единстве с требованиями [Конвенции]»¹⁷.

В своем постановлении от 5 февраля 2007 года, столкнувшись со сложившейся практикой Европейского Суда по вопросу правовой определенности, требуемой статьей 6 Конвенции, Конституционный Суд России пересмотрел свою правовую

России», Постановление от 2 ноября 2006 года, Жалоба №14502/02. На момент написания статьи не было дела, по которому исключение, упомянутое в постановлении по делу Рябых, привело бы к тому, что надзорное производство не было бы признано нарушением статьи 6.

¹³ Перевод на английский язык доступен на веб-сайте Президента РФ:

<http://president.kremlin.ru/eng/articles/ConstMain.shtml>. Альтернативная версия перевода имеется в базе CODICES.

¹⁴ Выражение «общепризнанные... нормы международного права» следует понимать как указание на международное обычное право. См. постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года №5 о применении международного права российскими судами общей юрисдикции.

¹⁵ п.2 ст.1070 касается гражданско-правовой ответственности за незаконные действия органов прокуратуры и пр.

¹⁶ Подробный анализ судебной практики Конституционного Суда России о месте Конвенции в иерархии норм российского права см.: Коротеев К.Н. Россия и Европейская конвенция о правах человека. Обзор институтов и прецедентов (на французском языке). Фундаментальные права (Droits fondamentaux). 2006. №6, доступно: www.droits-fondamentaux.org/article.php3?id-article=4.

¹⁷ Постановление по делу И.В. Богданова и др., п.6 мотивировочной части.

позицию, изложенную в постановлении 2001 года по делу в связи с жалобами Богданова и др., высказавшись следующим образом:

«Ратифицируя [Конвенцию], Российская Федерация признала юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов. ... Таким образом, как и [Конвенция], решения Европейского Суда по правам человека – в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав... - являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем... и правоприменительными органами...»¹⁸.

Следует отметить, что в своем постановлении от 5 февраля 2007 года Конституционный Суд представил чрезвычайно ограниченный подход по сравнению с его правовой позицией, изложенной в постановлении по делу Богданова и др., в двух отношениях.

Во-первых, это неразумно ограничивает круг решений Европейского Суда, подлежащих применению в российском внутреннем правопорядке. Хотя по делу Богданова прямо не рассматривалось значение страсбургской судебной практики для российского права – скорее в нем исследовался статус самой Конвенции – можно было утверждать, что судебные акты Европейского Суда, толкующие все положения Конвенции, должны применяться российскими судами.

В отличие от этого подхода, постановление Конституционного Суда от 5 февраля 2007 указывает лишь на страсбургские постановления, толкующие те положения Конвенции, которые гарантируют основные права. Наиболее важно то, что оно по сути исключает дела, обстоятельно разъясняющие обязательства договаривающихся сторон по статье 34 (право на индивидуальную жалобу) или статье 46 (обязательная сила постановлений) Конвенции. Кроме того, среди постановлений, разъясняющих значение конвенционных прав, в соответствии с новым подходом Конституционного Суда, являются частью российской правовой системы для целей работы российских законодательных и правоохранительных органов, включая суды, лишь те, в которых содержится толкование Конвенции, основанное на общепризнанных принципах и нормах международного права - например, постановления по делам *Лоизиду (Loizidou) против Турции*¹⁹, *Аль-Адсани (Al-Adsani) против Великобритании*²⁰ или *Оджалан (Ocalan) против Турции*²¹.

Во-вторых, в то время как из постановления по делу Богданова и др. вытекало существование юридического обязательства по принятию законов и подзаконных нормативных актов, а также вынесению судебных решений в соответствии с

¹⁸ Постановление от 5 февраля 2007 года, п.2.1 мотивировочной части (курсив наш).

¹⁹ Сборник 1996-VI, стр.2210; «Европейский обзор прав человека» (EHRR). 1997. №23, стр.513.

²⁰ Сборник 2001-XI, стр.79; «Европейский обзор прав человека» (EHRR). 2002. №34, стр.273.

²¹ «Европейский обзор прав человека» (EHRR). 2005. №41, стр.45.

Конвенцией, постановление от 5 февраля 2007 года упоминает лишь об обязанности «учитывать» прецедентную практику Европейского Суда.

Эта формула, возможно, для некоторых не выглядит подозрительной: статья 2 Акта о правах человека 1998 года²² дает то же самое указание («учитывать», «принимать во внимание») британским судам. Однако эти два «учета» существенно отличаются. Статья 2 Акта о правах человека представляет собой мудрый выбор формулировки (по сравнению с имевшейся альтернативой указать на «связанность» страсбургскими судебными актами), основанный на всестороннем знании авторами этого Акта конвенционной системы, и включает определенные обязательные правила²³. Слово «учитывать», использованное Конституционным Судом, в русском языке означает «иметь отношение, но не быть обязательным к исполнению». Исходя из имеющейся практики применения Конвенции российскими судами²⁴, это фактически означает «прочти и забудь» или даже «забудь, даже не читая».

4. Непризнание Конституционным Судом неконституционности института надзора

Именно на этом фоне Конституционный Суд рассмотрел вопрос о соответствии Конституции положений ГПК 2002 года о надзоре. В резолютивной части рассматриваемого постановления Конституционный Суд воздержался от признания оспариваемых положений неконституционными, что требует особого внимания.

А. Мотивировка постановления Конституционного Суда относительно института надзора

Положения ГПК 2002 года о надзоре разрешают участникам гражданского судопроизводства обжаловать окончательное и обязательное судебное решение в течение одного года после его вступления в силу. Жалоба должна быть подана стороной в президиум суда соответствующего субъекта РФ²⁵. После этого судья данного суда (необязательно член президиума) рассматривает сначала вопрос об истребовании дела и затем, должно ли оно быть передано для рассмотрения по существу президиумом. Председатель суда может не согласиться с отказом судьи принять любое из этих двух решений (нет срока, применимого к реализации этого полномочия) и принять свое собственное соответствующее решение,

²² Ch. 1998, №42.

²³ См.: Право и практика прав человека (на английском языке) / под ред. Лестера и Панника. 2-е изд. Лондон: ЛексисНексис, 2004, стр.31-32.

²⁴ Картину имплементации Российской Федерацией обязательств по Конвенции (чаще нарушаемых, чем соблюдаемых) см., напр.,: Бурков А. Имплементация Конвенции о защите прав человека и основных свобод российскими судами (на английском языке) // Российское право (Russian Law). 2006. № 1, стр. 68. Мы разделяем его точку зрения (стр.69) о том, что российская судебная практика является попыткой показать Совету Европы, что на Конвенцию формально ссылаются, нежели ее применением по существу.

²⁵ За исключением незначительного числа дел, по которым суд уровня субъекта РФ рассматривал дело по первой инстанции и дело было рассмотрено в кассационном порядке Верховным Судом РФ, либо если Верховный Суд рассматривал дело по первой инстанции; по таким делам надзорная жалоба (представление) подается в Президиум Верховного Суда Российской Федерации.

основываясь на простом разногласии с судьей. Постановление президиума суда уровня субъекта РФ может быть также обжаловано в порядке надзора в еще двух экстраординарных инстанциях - надзорная жалоба (представление) сначала может быть подана в Судебную коллегия по гражданским делам Верховного Суда, а затем - в Президиум Верховного Суда. Процедура, которой следуют оба эти подразделения Верховного Суда, аналогична процедуре, применяемой при пересмотре дела в порядке надзора судами уровня субъекта РФ.

В своем постановлении от 5 февраля 2007 года Конституционный Суд пришел к выводу о том, что существование экстраординарной процедуры пересмотра решения по делу в порядке надзора, наряду с обычным (апелляционным или кассационным) обжалованием, представляет собой дополнительную гарантию права на справедливое судебное разбирательство.²⁶ Он затем приступил к перечислению определенных условий, которым должна соответствовать экстраординарная процедура обжалования. Однако в мотивировочной части постановления не содержится никакого разъяснения причин того, почему доводы заявителей о неконституционности оспоренных положений ГПК (включая их ссылку на статью 6 Конвенции) не были приняты. Об этом свидетельствует то, что Конституционный Суд начал свое постановление с допущения принципиальной конституционности оспоренных положений и поставил себе задачу лишь обозначить определенные проблемы, ответы на которые должен найти законодатель.

Б. «Воздержание» от признания оспоренных положений неконституционными

Помимо пересмотра места Конвенции и прецедентной практики Европейского Суда во внутренней российской правовой системе, Конституционный Суд дал новое толкование собственным процессуальным правилам в еще одном отношении. Конституционный Суд вынужден был признать существование серьезных проблем, связанных (а) со статьей 389 ГПК 2002 года, которая по-прежнему предусматривает полномочие председателя Верховного Суда и его заместителей, без какого-либо заявления сторон и вне каких-либо сроков передавать любой окончательный и обязательный судебный акт, вынесенный любым судом общей юрисдикции, на рассмотрение Президиума Верховного Суда, в котором председатель Суда и его заместители являются членами с правом голоса; и (б) взаимосвязанными положениями ГПК, которые не предусматривают никаких строгих временных ограничений для рассмотрения надзорных жалоб (представлений) компетентными судебными органами (в отличие от годичного срока на подачу таких жалоб и представлений). В этом отношении Конституционный Суд упомянул практику Европейского Суда по делам Брумареку, Совтрансавто и Рябых²⁷ и признал, что эти положения приводят к нестабильности окончательных судебных решений, что несовместимо с принципом правовой определенности, являющимся краеугольным элементом верховенства права.

²⁶ Постановление от 5 февраля 2007 года, п.3.2 мотивировочной части.

²⁷ Там же, п.9.1 мотивировочной части.

Однако Конституционный Суд не признал оспоренные положения ГПК 2002 года неконституционными. Вместо этого, сославшись на «защиту основ конституционного строя Российской Федерации», «прав и свобод человека и гражданина» и «поддержание баланса конституционно значимых ценностей» и «с учетом объективно сложившихся реалий»²⁸, он пришел к выводу о том, что признание оспоренных положений не соответствующими Конституции разрушит институт пересмотра решений в порядке надзора в целом. По этой причине он решил, что «воздерживается от признания [вышеупомянутых положений ГПК] не соответствующими Конституции»²⁹. К этому выводу прилагается адресованное федеральному законодательному органу предписание реформировать институт надзора в разумные сроки. Два замечания имеют особое значение в этом отношении.

Во-первых, ссылка на «объективные реалии» в качестве оправдания фактического признания соответствующими Конституции законов, которые ее нарушают, лишь однажды ранее применялась в практике Конституционного Суда России. Это было, когда Конституционный Суд рассматривал вопрос о соответствии Конституции федерального закона, по сути упразднившего выборы губернаторов³⁰, сославшись на «развивающийся социально-исторический контекст»³¹. Без сомнения, вызывает серьезную озабоченность, когда верховный хранитель национальной Конституции применяет такую внеправовую мотивировку, особенно учитывая, что им не было определено, существуют ли какие-то границы влияния «объективных реалий» либо «социально-исторического контекста» на толкование положений Конституции, включая те, которые затрагивают вопросы прав человека и основных свобод. Следует также отметить, что, по-новому ограничительно толкуя Конституцию в свете новых политических реалий, Конституционный Суд или, по крайней мере, отдельные его члены пытаются использовать концепцию «живого инструмента», выработанную Европейским Судом, со ссылками на ее применение в Страсбурге³². Например, судья Зорькин, председатель Конституционного Суда, в своем докладе на конференции, организованной Российской академией наук, посвященной 10-летию современной Конституции России 1993 года, подтверждая свою приверженность базовым конституционным ценностям, тем не менее отметил, сославшись на меняющийся смысл Конституции США в результате ее судебного истолкования, что «Конституция не должна рассматриваться в качестве мертвой буквы... Этот текст должен толковаться, принимая во внимание политические, экономические и социальные реалии»³³. Хотя частично верно, что толкование основных законов может меняться с течением времени, природе суда не соответствует делать выводы на основе политического контекста. Если следовать этому подходу, любой оспариваемый закон должен быть признан

²⁸ Там же, п.9.2 мотивировочной части.

²⁹ Постановление от 5 февраля 2007 года, п.8 резолютивной части.

³⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года №13-П. Комментарий К.Н. Коротеева к указанному постановлению см.: <http://www.law-students.net/modules.php?name=New&file=article&sid=494&mode=&order=0&thold=0>.

³¹ Постановление по делу В.Ф. Гришкевича и др., п.5 мотивировочной части.

³² См., напр., постановление по делу «Тайрер (Tyrrer) против Великобритании», Серии А №26 (1978); «Европейский обзор прав человека» (EHRR). 1979-1980. №2, стр.1.

³³ Текст этого доклада доступен на веб-сайте Конституционного Суда: <http://www.ksrf.ru/news/1.htm>

конституционным по тому простому основанию, что он является реальностью, что абсолютно несовместимо с принципом верховенства права. В таких обстоятельствах любой судебный контроль теряет свой смысл.

Во-вторых, «воздержание» Конституционного Суда от признания законов неконституционными является полной новеллой и не предусмотрено Законом о Конституционном Суде 1994 года. Были случаи, когда Конституционный Суд, признавая оспариваемый закон не соответствующим Конституции, откладывал исполнение своего постановления, давая парламенту или правительству время на замену правонарушающего закона. Это правомочие Конституционного Суда следует из Закона о Конституционном Суде 1994 года³⁴, и очень редко применяется³⁵. В каждом случае, когда это произошло, правонарушающий закон был признан неконституционным, и в резолютивной части самого постановления была указана определенная дата его вступления в силу. В отличие от этого, в постановлении от 5 февраля 2007 года Конституционный Суд признал оспариваемые положения ГПК соответствующими Конституции, хотя законодателю было также указано на необходимость внесения в него определенных поправок. В этой связи важно отметить, что только постановление Конституционного Суда о неконституционности оспоренного закона автоматически является основанием для возникновения обязанности парламента или правительства по его отмене либо изменению, если постановление о неконституционности делает необходимым вмешательство законодателей³⁶. Более того, признание оспоренных положений соответствующими Конституции препятствует последующему обжалованию их конституционности³⁷.

Если подвести итог, использование Конституционным Судом вновь изобретенной концепции «воздержания» по сути означает, что своим постановлением от 5 февраля 2007 года он подтвердил конституционность всех оспоренных положений ГПК 2002 года, включая статью 389, которая обладает всеми чертами надзора по ГПК 1964 года (то есть существовавшего до вступления в силу нового ГПК), несмотря на признание самим Судом, что они не соответствуют принципу правовой определенности, защищаемому как Конституцией России, так и Конвенцией. Решение Конституционного Суда обязательно будет иметь очень серьезные последствия для имплементации Конвенции и прецедентной практики Европейского Суда в российской правовой системе и означает не меньше, чем грубый отказ индивидуальным заявителям по данному делу в конституционном правосудии.

5. Институт надзора в контексте отношений между Россией и Советом Европы

³⁴ ч.12 ст.75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

³⁵ См., напр., постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 года №8-П.

³⁶ ст.80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

³⁷ ч.3 ст.43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Постановление от 5 февраля 2007 года затрагивает два вопроса отношений между Россией и Советом Европы. Конституционный Суд рассмотрел вопрос, является ли надзорная процедура эффективным средством правовой защиты, обращение к которому является необходимым условием приемлемости индивидуальной жалобы в Европейский Суд в соответствии со статьей 35 Конвенции. Кроме того, в контексте отношений между Россией и Советом Европы, данное дело следует также рассмотреть в связи с осуществляемым Комитетом министров Совета Европы надзором за исполнением постановлений Европейского Суда по институту надзора в российской правовой системе.

А. «Диалог» между Конституционным Судом и Европейским Судом по исчерпанию внутригосударственных средств правовой защиты

Тезис о неэффективности надзора, означающий, что использование этого средства правовой защиты не является обязательным для обращения в Европейский Суд, с трудом был принят российскими властями. В самом деле, разумно предполагать, что дело должно быть рассмотрено высшим национальным судом до того, как оно передано в Страсбург. Однако по подавляющему большинству дел Верховный Суд вправе действовать лишь как суд надзорной инстанции, ограничивая эффективность предоставляемой им правовой защиты.

Начиная с решения по делу Тумилович³⁸ (первого против России), в котором Европейский Суд установил, что надзор по ГПК 1964 года не является внутригосударственным средством правовой защиты, исчерпание которого необходимо, так как он не доступен для отдельных лиц по причине его инициирования должностными лицами судебных органов и органов прокуратуры, обладающими неограниченным усмотрением при подаче протестов, российские власти неоднократно пытались добиться изменения вывода, сделанного Европейским Судом. Эти попытки были возобновлены после вступления в силу 1 февраля 2003 года нового ГПК. Однако по делу «Денисов против России»³⁹ Европейский Суд высказал свою неудовлетворенность новым экстраординарным средством правовой защиты, решив, что множественность инстанций и практическая неограниченность судопроизводства в суде надзорной инстанции какими-либо сроками противоречат требованиям правовой определенности, отклонив довод правительства о том, что новая надзорная процедура должна быть исчерпана потенциальными заявителями в Европейский Суд.

В мотивировочной части постановления от 5 февраля 2007 года Конституционный Суд рассмотрел правило об исчерпании внутригосударственных средств правовой защиты. Он отметил, что ГПК 1964 года не позволял сторонам гражданского судопроизводства самостоятельно инициировать пересмотр дела в

³⁸ Решение от 22 июня 1999 года о неприемлемости по делу «Тумилович (*Tumilovich*) против России», Жалоба №46073/99.

³⁹ Решение от 6 мая 2004 года о неприемлемости по делу «Денисов (*Denisov*) против России», Жалоба №33408/03. Немного раньше в своем решении от 14 января 2004 года о неприемлемости по делу «Бердзенишвили (*Berdzenishvili*) против России», Жалоба №31697/03, Европейский Суд признал неэффективным реформированный надзор в уголовном процессе.

порядке надзора, но ГПК 2002 года предоставляет право сторонам самим обращаться к этой экстраординарной процедуре обжалования, а не заставляет их ждать благоприятной им реализации усмотрения должностными лицами судебных органов и органов прокуратуры по инициированию пересмотра дела в порядке надзора. Учитывая, что суд надзорной инстанции полномочен отменить обжалуемые судебные акты и установить нарушения фундаментальных прав, Конституционный Суд постановил, что внутригосударственные средства правовой защиты не должны считаться исчерпанными до вынесения своего постановления судом надзорной инстанции⁴⁰.

Мы считаем, что этот подход Конституционного Суда России явно противоречит смыслу Конвенции. Только Европейский Суд, рассматривая поданную в порядке статьи 34 Конвенции индивидуальную жалобу, вправе решать, соответствует ли жалоба критериям приемлемости, предусмотренным статьей 35 Конвенции, включая вопрос о том, были ли исчерпаны внутригосударственные средства правовой защиты. Если российское государство пытается оспорить выводы Европейского Суда, сделанные в решении по делу Денисова (на что оно имеет право), то оно должно сделать это в Страсбургском Суде. Заявление о том, что существует обязанность по исчерпанию надзорной процедуры до подачи жалобы в Европейский Суд, сделанное Конституционным Судом (институтом, уважаемым в российском обществе), является ничем иным, как попыткой ввести заявителей в заблуждение о тех внутригосударственных средствах правовой защиты, к которым они должны обратиться.

Б. Контроль за исполнением постановлений Европейского Суда относительно института надзора

Рассматриваемое постановление Конституционного Суда несомненно окажет влияние на продолжающийся диалог между Российской Федерацией и Комитетом министров Совета Европы, так как недостатки надзора в гражданском процессе при рассмотрении дел судами общей юрисдикции привели к установлению Европейским Судом нарушений статьи 6 Конвенции в ряде дел против России⁴¹.

В феврале 2006 года Комитет министров призвал российские власти ограничить использование надзорной процедуры, сделать ее более быстрой и увеличить ее состязательность, сделать более эффективным пересмотр решений судами второй (апелляционной и кассационной) инстанции, предоставив им полномочия по исправлению ошибок судов первой инстанции без необходимости обращения сторон к надзору. Российские власти обязались в течение года предоставить план действий по дальнейшему реформированию надзорной процедуры с учетом

⁴⁰ Постановление от 5 февраля 2007 года, п.9.3 мотивировочной части.

⁴¹ См. резолюцию Комитета министров ResDH(2006)1, сноска 11; Голубок С.А. Взаимодействие между Российской Федерацией и Комитетом министров Совета Европы по вопросу исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека, доступно на веб-сайте Центра «Демос»: <http://www.demos-center.ru/projects/6B3771E/70688C12/1168528160#h>.

того, чтобы были полностью соблюдены требования Конвенции, а также решений и постановлений Европейского Суда⁴².

Дело, рассмотренное Конституционным Судом и приведшее к его постановлению от 5 февраля 2007 года, дало исключительную возможность признать ключевые элементы современной надзорной процедуры в гражданском процессе неконституционными и таким образом создать условия для законодательной реформы, которая могла бы привести к полной ликвидации надзора, как это было сделано в Украине. Соответственно, постановления Европейского Суда по делу Рябых и другим аналогичным делам были бы исполнены. Эта возможность была упущена. Решение Конституционного Суда о том, что все оспариваемые положения ГПК соответствуют Конституции может дать обратный эффект: подтверждение Конституционным Судом конституционности института надзора должно предоставить дополнительный и очень сильный правовой аргумент тем, кто поддерживает его сохранение в российской правовой системе без каких-либо изменений.

Следует отметить, что на следующий день после провозглашения постановления от 5 февраля 2007 года Пленум Верховного Суда Российской Федерации (который, согласно Конституции, обладает ограниченным правом законодательной инициативы) внес законопроект,⁴³ направленный на внесение изменений в надзор в гражданском процессе. Этот законопроект содержит определенные давно ожидаемые поправки, включая введение сроков для применения процедуры, предусмотренной статьей 389 ГПК 2002 года, и упразднение одной из стадий надзорной процедуры (хотя она останется многоуровневой, так как соответствующими полномочиями обладают как суды уровня субъектов РФ, так и Верховный Суд). Вместе с тем, отсутствуют очень важные реформы, такие как уточнение оснований для подачи надзорной жалобы (представления). Любая реформа, к которой приведет этот законопроект, будет очень ограниченной и не даст быстрых результатов. Законодательный процесс продолжителен, и следует также принять во внимание грядущие парламентские выборы. Конечно, нет гарантий, что этот законопроект будет принят парламентом без изменений. В этом отношении следует вспомнить недавнее отклонение Думой (нижняя палата федерального российского парламента) другого очень важного законопроекта, связанного с обязательствами России по Конвенции – о ратификации Протокола №14 к ней. И, как отмечалось выше, теперь, в результате постановления от 5 февраля 2007 года, федеральная легислатура не является юридически связанной правовыми позициями, выраженными в прецедентной практике Европейского Суда, а должна лишь «учитывать» их.

Тем временем, вопрос надлежащего исполнения многочисленных недавних постановлений Европейского Суда, которыми установлено нарушение статьи 6

⁴² Там же, резолюция Комитета министров ResDH(2006)1.

⁴³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 6 февраля 2007 года №4 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», доступно на веб-сайте Верховного Суда: www.supcourt.ru.

Конвенции в результате применения надзорной процедуры, был включен в предварительную повестку очередного заседания Комитета министров⁴⁴.

Помимо исполнения постановлений Суда по делу Рябых и подобных ему делам-клонам, постановление Конституционного Суда России от 5 февраля 2007 года должно также рассматриваться в общем контексте отношений между Российской Федерацией и Советом Европы. Недавние проблемы, ставшие причинами их ухудшения, хорошо известны, и некоторые из них были обозначены ранее. По нашему мнению, постановление Конституционного Суда может стать причиной очень серьезных последствий, приведя не только к консервации надзорной процедуры, но и к существенному изменению отношения российского профессионального юридического сообщества к постановлениям, резолюциям, заключениям и рекомендациям, исходящим из Страсбурга.

6. Заключение

Судья Зорькин, председатель Конституционного Суда Российской Федерации, в своей речи на торжественном заседании в Европейском Суде по правам человека по случаю открытия его 2005 судебного года отметил, что «Конституционный Суд защищает фундаментальные права, гарантированные Конституцией, которые по существу те же, что и предусмотренные в Конвенции»⁴⁵. Вместе с тем, в постановлении от 5 февраля 2007 года определенные положения российского законодательства, приведшие к установлению нарушений Конвенции согласно устоявшейся прецедентной практике Европейского Суда, были признаны полностью соответствующими Конституции России. Это может привести к выводу, что Конвенция в истолковании Европейского Суда не соответствует Конституции. В соответствии с ч. 4 статьи 15 Конституции, международные договоры обладают большей юридической силой, чем федеральные законы, но это положение не охватывает Конституцию, которая, в отличие от обычных законов, была принята на референдуме и обладает высшей силой. Хотя может быть выдвинута точка зрения, согласно которой «Конвенция занимает особое место в сравнении с традиционными нормами международного права и международными договорами»⁴⁶, в российской правовой системе она не обладает каким-либо специальным статусом, отличным от обычного международного договора, ратифицированного Российской Федерацией.

Вопрос возможных противоречий между Конституцией и Конвенцией не является исключительно теоретическим. Одно такое противоречие возникло в результате

⁴⁴ Аннотированная повестка 992-го заседания по правам человека, 3-4 апреля 2007 года, CM/Del/OJ/DH(2007)992, доступна: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?idj1100691&BackColorInternetj9999CC&BackColorIntranetjFFBB55&BackColorLoggedjFFAC75>.

⁴⁵ Речь В.Д. Зорькина, председателя Конституционного Суда Российской Федерации, доступна на веб-сайте Европейского Суда: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E85D3F3C-67EC-4B3F-B04D-65F1BFEO39B9/0/2005_Opening_Jud_Year_WILDHABER_ZORKIN_BIL_.pdf, стр.10.

⁴⁶ Там же.

вынесения Европейским Судом постановления по делу *Херст (Hirst) против Великобритании (№2)*⁴⁷, так как Конституция России полностью лишает лиц, отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы, избирательных прав⁴⁸.

Признание конституционности законоположений – как в постановлении Конституционного Суда от 5 февраля 2007 года – приводящих к повторяющимся случаям нарушений Конвенции может использоваться как оправдание их сохранения в российской правовой системе и, соответственно, неисполнения постановлений Европейского Суда. Помимо того факта, что в российской правовой системе национальная Конституция обладает большей юридической силой, чем Конвенция, этот аргумент может стать дополнительным доводом в пользу ставшего дополнительным толкования, согласно которому все наднациональное лишено национальной легитимности. Это особенно настораживает, если учесть недавнее публичное заявление судьи Зорькина:

«Суверенитет... [по смыслу различных положений Конституции] предполагающий верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту... власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус»⁴⁹.

Остается только надеяться, что эта независимость не будет означать отсутствие какого бы то ни было международного судебного контроля.

⁴⁷ «Европейский обзор прав человека» (EHRR). 2006. №42, стр.41.

⁴⁸ ч.3 ст.32 Конституции Российской Федерации. См.: Коротеев К.Н. Право голоса для заключенных: опасность конституционных ограничений. Бюллетень Европейского центра защиты прав человека (EHRAC). 2005. №3, стр.14.

⁴⁹ Выступление председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина «Национальные интересы, современный миропорядок и конституционная законность» на научной конференции «Роль права в обеспечении национальных интересов» (2005 год), доступно на веб-сайте Конституционного Суда: <http://www.ksrf.ru/news/7.htm>.