



И.С. Григорьев
**ПОМОЩНИКИ СУДА:
РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
И УПОЛНОМОЧЕННЫЙ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА¹**

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 20-78-00066).

Иван Сергеевич Григорьев — доцент департамента политологии и международных отношений, научный сотрудник Центра сравнительных исследований власти и управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге. Для связи с автором: igrigoriev@hse.ru.

Аннотация. Главная функция конституционного суда в большинстве стран мира — надзор за соблюдением конституции. Базовым методом осуществления этой функции является устранение нарушений по внешнему запросу: получив от заявителей информацию о нарушениях в виде исков или запросов, суд оценивает обоснованность этих исков/запросов и выносит свое решение по тому частному вопросу, с которым обратился заявитель, тем самым восстанавливая конституционный порядок в затронутой сфере правоотношений. Понятно, что для успешной работы подобной модели надзора одного лишь исправно функционирующего суда недостаточно. Необходима целая экосистема помощников суда, которые бы собирали релевантную информацию о нарушениях и поставляли ее судьям — практически как сырье, без которого конституционный нормоконтроль невозможен.

В статье анализируются отношения российского Конституционного суда с конкретным типом таких помощников — Уполномоченным по правам человека. Опираясь на количественный анализ базы данных решений Конституционного суда, автор прослеживает эволюцию этих отношений за период с 1999 г. по сегодняшний день и пытается выяснить причины, по которым, несмотря на растущую «дружественность» Конституционного суда к омбудсмену, роль последнего в конституционном процессе снижается.

Ключевые слова: конституционный надзор, конституционный суд, Уполномоченный по правам человека

Введение² *Vanberg 2005.*³ *Moustafa 2007.*⁴ *Конституция РФ, ст. 125.*⁵ *Ginsburg and Elkins 2009.*⁶ *Ibid.: 1432.*⁷ *См. Григорьев 2021.*

⁸ Ярким исключением здесь является российский Конституционный суд в 1991—1993 гг., обладавший, согласно закону 1991 г., нетипичным уровнем самостоятельности (см. Григорьев 2013), что и было исправлено в Конституции 1993 г. и Федеральном конституционном законе «О Конституционном суде» 1994 г.

⁹ *Pistor and Xu 2002.*¹⁰ *McCubbins and Schwartz 1984.*

Конституционные суды решают различные практические задачи. Федеральный конституционный суд Германии проверяет конституционность запрета деятельности политических партий²; египетский Верховный конституционный суд рассматривает электоральные споры³. Российский Конституционный суд среди прочего оценивает конституционность импичмента и даже обладает правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения, а также может в придачу ко всему перечисленному в 104 и 125 статьях Конституции получать «иные полномочия, установленные федеральным конституционным законом»⁴. В то же время наряду со всеми такими «вспомогательными»⁵ полномочиями у конституционных судов есть одно центральное и определяющее⁶ — конституционный надзор, под которым понимается оценка конституционности отдельных норм законодательства.

Базовым методом осуществления этой функции является устранение нарушений по внешнему запросу: как загодя, если конституционный надзор предварительный (когда конституционный суд — например, с подачи одного из законодателей — производит проверку законопроекта, а не уже вступившего в силу закона), так и уже после наступления неконституционных последствий, когда норма начинает применяться, вступая в противоречие с конституцией, и конституционному суду об этом сообщает пострадавшая сторона⁷. Так или иначе, информация о нарушениях поступает в суд от внешних заявителей в виде запросов или исков. Суд оценивает обоснованность жалобы и выносит свое решение по тому частному вопросу, с которым обратился заявитель, тем самым восстанавливая конституционный порядок в затронутой сфере правоотношений.

Случаев, когда бы конституционному суду разрешалось браться за исправление неконституционности без приглашения извне, практически нет⁸. В связи с этим говорят о «реактивности» судов⁹, которым дозволено осуществлять свои полномочия только в ответ на запрос со стороны и никогда — по собственной инициативе.

Таким образом, пользуясь принятой в принципал-агентской теории терминологией, можно сказать, что суды функционируют по принципу «пожарной тревоги», а не «полицейского патруля»¹⁰. Нормативные обоснования применения именно этого принципа для конституционного надзора разнообразны — начиная со стремления выборных органов власти ограничить так называемый судейский активизм и заканчивая ограниченностью ресурсов, доступных конституционному суду, при необъятной обширности той правовой территории, которую ему пришлось бы «патрулировать», чтобы уследить за всеми нарушениями конституции.

В то же время для успешной работы подобной модели надзора одного лишь исправно функционирующего суда недостаточно. Необходима целая экосистема своеобразных помощников суда, которые бы собирали релевантную информацию о нарушениях и поставляли ее судьям — практически как сырье, без которого конституционный нормоконтроль

невозможен. Судам приходится сотрудничать с такими помощниками, выстраивая устойчивые каналы взаимодействия с теми из них, кто мог бы снабжать суд наиболее интересными и перспективными жалобами¹¹.

¹¹ Baird 2007.

Для конституционных судов, вообще выведенных за рамки судебной ветви власти и функционирующих по «австрийской» модели конституционного нормоконтроля, важнейшими помощниками и «собеседниками» должны быть суды общей юрисдикции¹². Они постоянно наблюдают реальное состояние правового поля со всеми его несовершенствами и противоречиями и идеально подходят для того, чтобы бить в набат, когда сталкиваются с необходимостью применять неконституционные законы в собственном делопроизводстве. Поддержание диалога с судами общей юрисдикции становится, таким образом, организационным приоритетом для конституционного суда¹³.

¹² Григорьев 2021.

¹³ Weiler 1994;
Helfer and Alier
2008.

¹⁴ Burnham
and Trochev 2007.

Однако на практике отношения между судами общей юрисдикции и конституционными судами нередко бывают натянутыми¹⁴. Не вдаваясь в детальное обсуждение истоков такого положения вещей, отметим, что основным фактором, осложняющим диалог между конституционным судом и судами первой инстанции в условиях высокоцентрализованной судебной системы, является конкуренция между высшими судами — конституционным и верховным. В подобной ситуации верховным судам естественно стремиться «стянуть» на себя все внешние контакты рядовых судей и ограничить их общение в том числе с конституционным судом. Как следствие, конституционному суду приходится искать себе других союзников и «собеседников».

Одним из них может стать омбудсмен — орган, учреждаемый парламентами для контроля за соблюдением прав человека в государственном управлении и получивший широкое распространение во второй половине XX в. в самых разных странах мира¹⁵. Омбудсмен, или уполномоченный по правам человека, — позиция, идеально подходящая для сотрудничества с конституционным судом. И дело здесь не только в очевидном сродстве решаемых ими задач¹⁶. В странах с корпоративистской моделью организации гражданского общества (к каковым относится и Россия¹⁷) омбудсмен, в отличие от неправительственных организаций и правозащитников, официально «лицензирован» защищать права человека. Эта официальность повышает привлекательность и эффективность омбудсмена как посредника между конституционным судом и столкнувшимися с нарушениями их прав гражданами по сравнению с неофициальными правозащитниками. Особенно важным это обстоятельство оказывается в корпоративистских автократиях, где всякое внесистемное взаимодействие чревато негативными последствиями для его участников.

¹⁵ Finkel 2012: 251.

¹⁶ Но см. Ginsburg
2008: 64.

¹⁷ Evans 2019.

Настоящая статья посвящена исследованию отношений российского Конституционного суда с Уполномоченным по правам человека. Опираясь на количественный анализ базы данных решений Конституционного суда, мы прослеживаем эволюцию этих отношений на протяжении последних 20 лет и пытаемся выяснить причины, по которым, несмотря

на растущую «дружественность» Конституционного суда к омбудсмену, роль последнего в конституционном процессе снижается.

**Взаимоотношения
между
Конституционным
судом
и Уполномоченным
по правам
человека в России**

Как отмечает Евгений Финкель, функционально и конституционный суд, и омбудсмен суть институты горизонтальной подотчетности¹⁸, то есть «органы государственной власти, наделенные законными полномочиями и фактически способные и готовые предпринимать действия (от рутинного надзора до уголовных санкций или импичмента) в отношении действий или бездействия других органов государственной власти, которые могут быть квалифицированы как незаконные»¹⁹. В российском случае это очевидным образом вытекает из тех задач, которые ставятся перед этими институтами в конституционном законодательстве: к задачам Конституционного суда среди прочего отнесено «конституционное судопроизводство в целях защиты... основных прав и свобод человека и гражданина»²⁰, что практически совпадает с основной задачей Уполномоченного — обеспечением «гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами»²¹.

Невозможно не заметить и сходство в истории становления этих двух институтов в России. Конституционный суд, созданный в 1991 г., в первые два года своего существования напрямую участвовал в политической борьбе. Как следствие, в 1993 г. его деятельность была приостановлена. В 1994 был принят новый закон о Конституционном суде, серьезно урезавший его полномочия, и, вернувшись к работе (в радикально расширенном и более умеренном составе) в 1995 г., он уже не играл сколько-нибудь заметной роли в политическом процессе²². В последующие годы произошло постепенное встраивание Конституционного суда в сложившийся политический порядок, его приспособление к нарастающим авторитарным тенденциям²³ и в конечном итоге — частичная институционализация в рамках конституционных поправок 2020 г.²⁴

Трудным было и рождение института Уполномоченного по правам человека. После довольно долгого периода законодательной «нерешительности», когда парламент не мог определиться с соответствующим законодательством, в 1994 г. временным омбудсменом был назначен Сергей Ковалев (с сентября 1993 г. уже возглавлявший президентскую Комиссию по правам человека). Ковалев резко критиковал действия властей в ходе первой Чеченской кампании и в марте 1995 г. был снят с должности. Нового омбудсмена смогли назначить лишь спустя три года, после того как в марте 1997 г. наконец был принят Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека». Учитывая травматичные обстоятельства формирования этого нового для России института и печальный опыт предшественника, новый омбудсмен Олег Миронов поставил своей задачей работать «деликатно» и «неконфликтно»²⁵. При этом в дальнейшем, несмотря на столь тяжелый старт, омбудсмен вполне встроился в российскую политическую систему²⁶ и даже, по мнению

¹⁸ Finkel 2012.

¹⁹ O'Donnell 1998: 117.

²⁰ Конституция РФ, ст. 125.

²¹ Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека», ст. 1.

²² Trochev 2008.

²³ Trochev and Solomon 2018.

²⁴ Grigoriev 2021.

²⁵ Finkel 2012: 305.

²⁶ Сунгуров, Распов и Глухова 2013.

²⁷ Libman
and Kozlov 2017.

ряда исследователей, успешно выполняет функцию канализации «по-слушного активизма» для стабилизации режима²⁷.

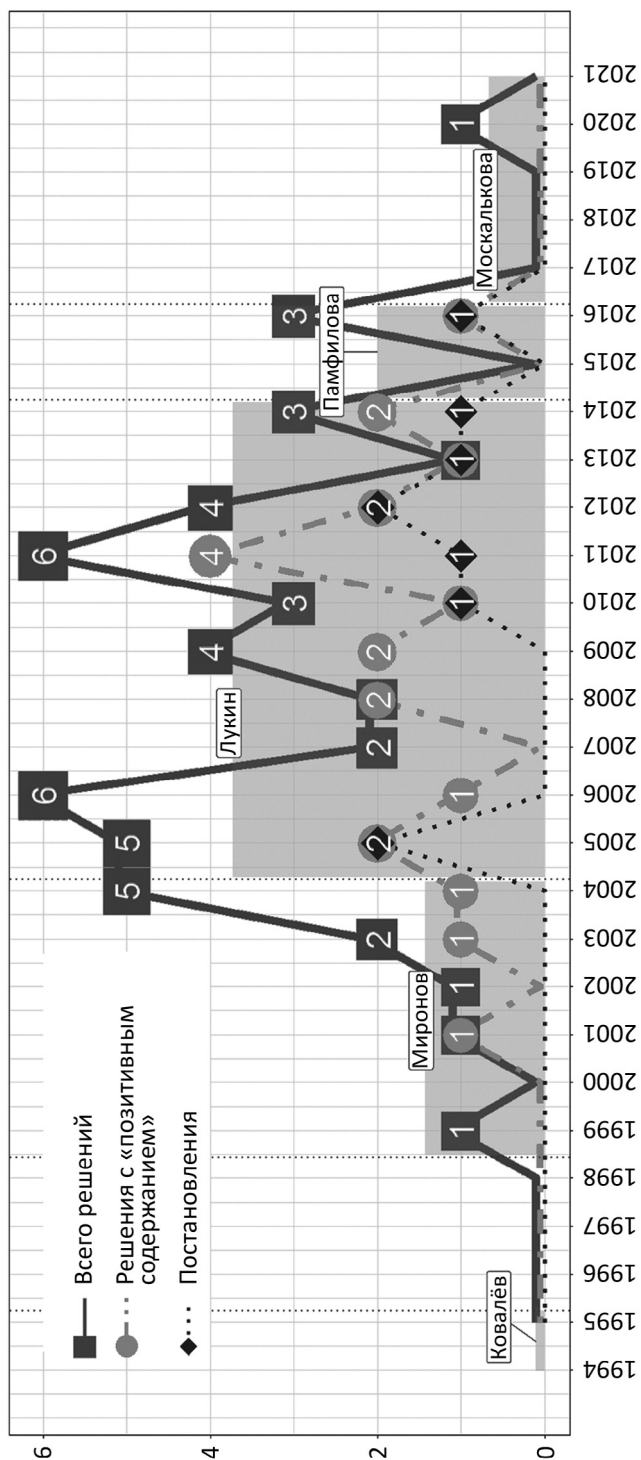
Сходство между Конституционным судом и Уполномоченным по правам человека как в функциональном плане, так и с точки зрения истории становления, казалось бы, располагает к их сотрудничеству. Сотрудничества между ними логично было бы ожидать и в силу комплементарности их полномочий. Действительно, омбудсмен обладает уникальным доступом к широкому потоку жалоб на нарушения прав человека. Однако устранить проблему и восстановить заявителей в правах самостоятельно он не может, а может только содействовать заявителям в их взаимодействиях с другими органами власти и привлекать внимание к отдельным проблемам (в частности, в рамках ежегодных докладов). Конституционный суд, со своей стороны, обладает уникальной способностью «вычеркивать» неконституционные нормы из правового поля (если пострадавший от действия подобной нормы обратится в Конституционный суд), тем самым давая обычным судам основание для восстановления заявителя в правах. Но для этого Конституционному суду нужна «добротная» жалоба или даже серия жалоб, оспаривающих одну и ту же предположительно неконституционную норму. Снабжать Конституционный суд такими жалобами мог бы как раз омбудсмен, аккумулирующий у себя информацию о нарушениях прав человека, тем более что закон наделяет его возможностью «обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле»²⁸.

²⁸ Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека», ст. 26.

О том, насколько активно и успешно омбудсмен пользуется этой возможностью на практике, можно судить по статистике решений по его жалобам, представленной на *рис. 1*. Помимо данных об общем числе решений по жалобам от омбудсмена за каждый год, там приведена информация о том, как много среди них было решений с «позитивным содержанием» и постановлений. (Например, из трех решений, принятых в 2014 г., два были с «позитивным содержанием», из них одно — постановление.)

Как видно из рисунка, основная масса таких решений приходится на период с 1999 по 2016 г. Отсутствие решений до 1999 г. объясняется тем, что первый омбудсмен, вступивший в должность после принятия закона об Уполномоченном, начал свою работу только в середине 1998 г., и жалоб от него до того просто не поступало. Вместе с тем после 2016 г. взаимодействие между двумя органами практически сходит на нет без явных формальных причин. По всей вероятности, в районе 2015–2016 гг. частота обращений омбудсмена в Конституционный суд резко снизилась, что, в частности, совпало с пребыванием в должности Уполномоченного по правам человека Элы Памфиловой (2014–2016 гг.) и Татьяны Москальковой (с 2016 г.): среднее число решений при первой составило всего два в год, а при второй — 0,67.

Рисунок 1 Количество решений Конституционного суда по жалобам омбудсмена (1995–2021)



При этом лишь относительно небольшая часть вынесенных решений носит формально положительный характер: из 50 жалоб, поступивших от омбудсмена с 1995 г., только по девяти были приняты постановления, являющиеся, согласно статье 71 ФКЗ «О Конституционном суде», единственным жанром, в котором могут приниматься «итоговые решения» о конституционности. Все остальное, то есть более 80% решений по жалобам омбудсмена, — это определения (жанр, в котором Суд обычно дает отказы). Надо, впрочем, учитывать, что в самом Конституционном суде к началу 2000-х годов сложилась установка, что «позитивным содержанием» по вопросу конституционности оспариваемой нормы может наделаться не только постановление (всегда «позитивное»), но и некоторые специальным образом маркированные определения²⁹. С учетом таких «определений с позитивным содержанием» собственно отказов омбудсмену Конституционный суд дал заметно меньше: из всех решений по жалобам от омбудсмена «позитивным содержанием» наделено 21, то есть свыше 40%, причем большинство из них (как просто решений с «позитивным содержанием», так и непосредственно постановлений) было принято после 2008 г.

²⁹ Подробнее о причинах возникновения этой практики и ее последствиях см. Grigoriev 2020.

**Политика
Конституционного
суда
в отношении жалоб
от Уполномоченного
по правам человека**

Приведенные на *рис. 1* данные могут указывать на то, что Конституционный суд со временем «теплеет» к Уполномоченному и выносит по его жалобам все больше решений с «позитивным содержанием» и даже постановлений. В этом случае предположение, что Суд, усмотрев в Уполномоченном помощника и союзника, будет все больше полагаться на его помощь, подтверждается. Вместе с тем существует вероятность того, что наблюдаемое нами «потепление» в равной мере касается и других заявителей, и динамика, зафиксированная на *рис. 1*, есть не более чем отражение общего повышения «средней дружелюбности» Конституционного суда. Чтобы проверить нашу гипотезу более строгим образом, необходимо собрать и проанализировать данные, которые позволят посмотреть на решения, принимаемые по жалобам от Уполномоченного, в сравнительной перспективе и, в частности, соотнести их с жалобами, поступающими от других заявителей.

Для решения этой задачи была собрана информация обо всех решениях, вынесенных Конституционным судом в 1999—2015 гг. (N=21666). Решения, принятые в 1995—1998 гг., нами не анализировались, поскольку в тот период жалоб от омбудсмена не поступало. По сходной причине были исключены из анализа и 2016—2021 гг.: после того как должность Уполномоченного заняла Москалькова, количество обращений омбудсмена в Конституционный суд снизилось практически до нуля (что особенно заметно в статистике решений за 2017—2019 гг.).

По каждому решению кодировались тематика оспариваемой нормы и то, относится ли она к федеральному или региональному законодательству. Включение этих двух переменных дает возможность учитывать

потенциальное влияние правовой тематики на движение жалобы. Отдельно были созданы переменные (а) категории заявителя (граждане, юридические лица, суды разных уровней, органы региональной власти, органы федеральной власти, органы местной власти и самоуправления, Уполномоченный по правам человека), (б) множественности заявителей (когда решение принимается Судом по объединенным жалобам, исходящим от заявителей, принадлежащих к разным типам) и (в) года принятия решения³⁰.

³⁰ Подробнее см. Григорьев 2017: 113–133.

С помощью трех дополнительных бинарных переменных фиксировалось, готовился ли по жалобе судейский доклад, было ли по ней принято решение с «позитивным содержанием» и, если да, имело ли оно форму определения или постановления. Данные переменные позволяют схематично описать траекторию движения жалобы в Суде: в придачу к стадии предварительной фильтрации жалоб секретариатом³¹ каждое обращение на пути к постановлению проходит через три своеобразных неформальных «судейских» фильтра. В связи с этим переменные наличия по жалобе доклада и «позитивного содержания», выступая в качестве зависимых на первой и второй стадиях анализа, использовались также для отбора наблюдений на второй и третьей стадиях (жалобы, по которым не готовился доклад, не имеют шансов воплотиться в постановления³² и потому должны быть исключены из анализа на соответствующей стадии; то же касается и решений без «позитивного содержания»). В итоге на каждой следующей стадии анализа число наблюдений снижалось, что отражено в *табл. 1*, где представлены полученные результаты.

³¹ Grigoriev 2018.

³² Единственное исключение — Постановление 6-П/2014.

Таблица 1 Результаты статистического анализа³³

³³ В качестве контрольных во все модели включены переменные «тематика оспариваемой нормы» (базовая категория — Уголовное законодательство), «федеральное/региональное законодательство», «множественный заявитель».

	Зависимая переменная					
	Судейский доклад		«Позитивное решение»		Постановление	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Время	-0,125*** (0,006)	0,065** (0,028)	-0,007 (0,009)	0,056*** (0,019)	0,087*** (0,016)	0,068** (0,028)
	Тип заявителя					
Омбудсмен	-1,645*** (0,360)	24,125 (197,680)	0,482 (0,465)	-363,419 (294,197)	-0,495 (0,689)	-63,800 (442,791)
Непривилегированные заявители	-3,654*** (0,130)	397,241*** (58,119)	-0,805*** (0,106)	167,535*** (44,271)	0,210 (0,180)	-54,037 (66,858)

Таблица 1
(продолжение)

	Зависимая переменная					
	Судейский доклад		«Позитивное решение»		Постановление	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Интерактивные переменные времени</i>						
Омбудсмен		–0,013 (0,099)		0,181 (0,147)		0,032 (0,220)
Непривилегированные заявители		–0,200*** (0,029)		–0,084*** (0,022)		0,027 (0,033)
Константа	253,153*** (11,177)	–128,587** (57,078)	13,779 (19,033)	–111,068*** (38,993)	–176,010*** (32,645)	–138,468** (56,405)
Количество наблюдений	21666	21666	2674	2674	1111	1111
Log Likelihood	–6193,981	–6164,905	–1676,170	–1667,042	–578,205	–577,874
AIC	12497,960	12443,810	3460,340	3446,084	1262,409	1265,747

* $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

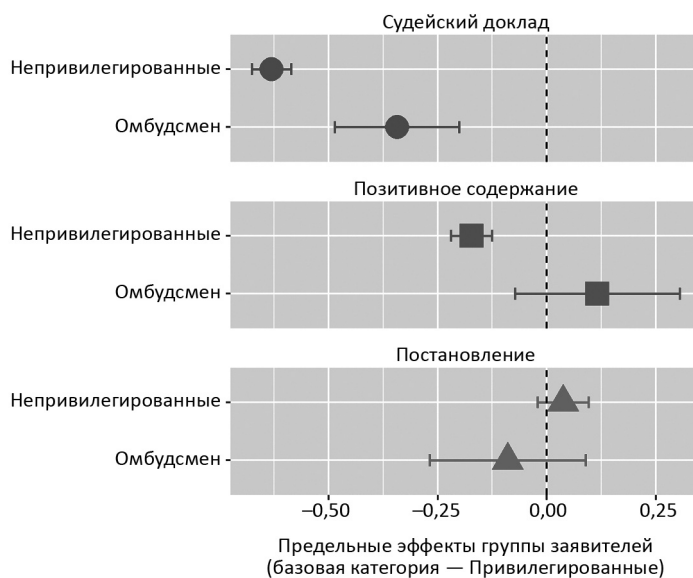
По каждой из трех задействованных в анализе зависимых переменных было построено по две идентичные логистические модели, различающихся только добавлением в четные модели интерактивных переменных времени и типа заявителя. Заявители были поделены на две группы: *привилегированные* (к которым были отнесены органы федеральной и региональной власти и суды) и *непривилегированные* (граждане, организации и органы местной власти). Такое деление отчасти диктовалось положениями статьи 125 Конституции; его оправданность подтверждается уже проведенным нами анализом результативности отдельных категорий заявителей³⁴. При этом омбудсмен был выделен в отдельную категорию, что позволило сравнивать его с двумя этими группами. В качестве базовой категории использовались привилегированные заявители. В итоге каждая из моделей отвечает на вопрос: различается ли значимым образом вероятность подготовки судебного доклада, решения с «позитивным содержанием» и постановления по жалобам, поступившим от непривилегированных заявителей и омбудсмена, с одной стороны, и от привилегированных заявителей, с другой?

В моделях 1, 3 и 5 анализ проводился без учета возможного эффекта интеракции переменной «заявитель» со временем. Здесь мы исходили

³⁴ См. Grigoriev 2020.

из допущения, что со временем вероятность отдельных исходов по жалобам от заявителей разных типов систематически не варьирует. Чтобы иметь возможность содержательно интерпретировать полученные результаты, мы рассчитали предельные эффекты переменной «группа заявителя» (см. рис. 2).

Рисунок 2 Вероятность судебного доклада, решения с «положительным содержанием» и постановления в зависимости от категории заявителя (предельные эффекты)



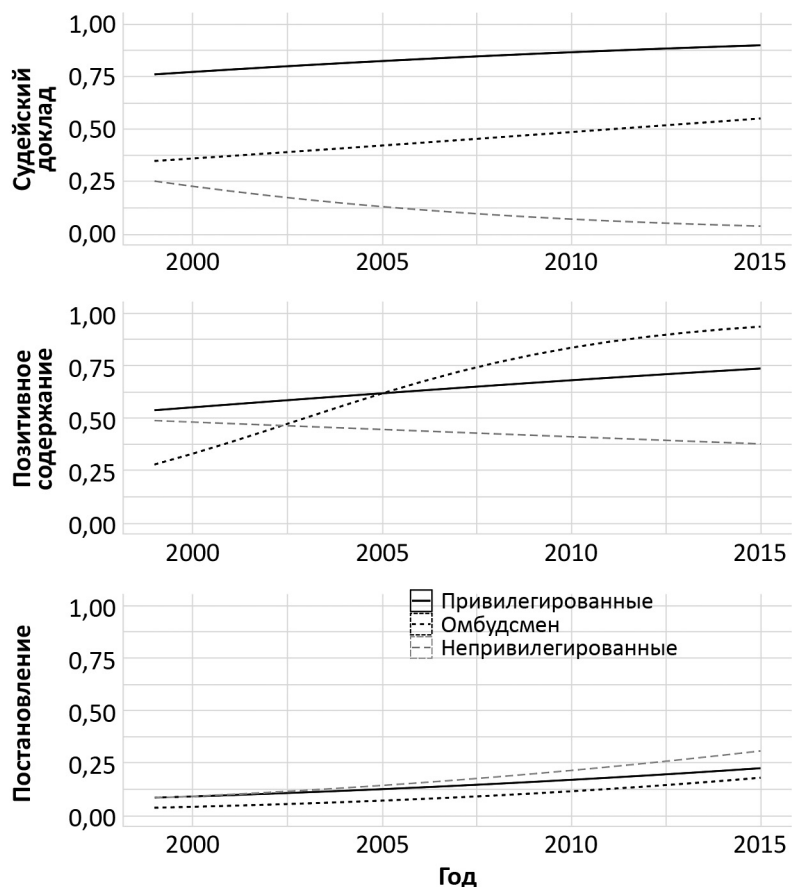
Как видно из рис. 2, значимые различия между всеми тремя сравниваемыми группами имеются только на стадии подготовки судебного доклада: шансы омбудсмена получить по своей жалобе хотя бы судебный доклад значимо ниже, чем у привилегированных заявителей, и значимо выше, чем у непривилегированных. Омбудсмен как бы составляет здесь промежуточную категорию. На стадии определения того, потребует ли жалоба решения с «положительным содержанием», шансы омбудсмена и привилегированных заявителей практически одинаковы (об этом свидетельствует тот факт, что в случае омбудсмена нулевую ось пересекают 95% таких решений), тогда как шансы непривилегированных по-прежнему значимо ниже; можно сказать, что по решениям с «положительным содержанием» омбудсмен принадлежит к числу привилегированных заявителей. Наконец, в момент определения жанра решения с «положительным содержанием» (будет ли это определение Суда или полноценное

постановление) значимых различий между сформированными нами категориями нет. Судя по всему, на этой стадии, когда жалоба уже прошла два содержательных фильтра, фигура заявителя не играет заметной роли.

Впрочем, как уже упоминалось, все три рассматриваемые модели строятся на допущении о неизменности политики Суда в отношении отдельных категорий заявителей. В моделях 2, 4 и 6 это допущение ослаблено. Вопрос, на который отвечают эти модели: менялась ли вероятность судебного доклада, решения с «позитивным содержанием» и постановления по жалобам от конкретных категорий заявителей со временем? Следуя общепринятым стандартам представления оценки интерактивных переменных³⁵, мы дополнительно визуализируем ее на *рис. 3*.

³⁵ Brambor, Clark, and Golder 2006.

Рисунок 3 Вероятность судебного доклада, решения с «позитивным содержанием» и постановления в зависимости от категории заявителя (интерактивные эффекты времени)



Анализ интерактивных переменных вносит коррективы в результаты, представленные на *рис. 2*. Все три панели *рис. 3* показывают, что первоначально значимых отличий между омбудсменом и двумя основными категориями заявителей не было и имеющиеся отличия материализовались со временем. Как видно по верхней и средней панелям, с течением времени вероятность подготовки судейского доклада и принятия по жалобе решения с «позитивным содержанием» заметно снижалась для непривилегированных заявителей и росла для привилегированных заявителей и омбудсмента. К 2015 г. статистически значимая разница между последними исчезла, и омбудсмен *de facto* вошел в группу привилегированных заявителей (хотя изначально это было не так).

Почему омбудсмен не реагирует?

Все это должно было бы считываться омбудсменом как сигнал о готовности Конституционного суда к развитию сотрудничества, однако после вступления в должность Москальковой отношения между ними приняли прямо противоположный характер, и жалобы от Уполномоченного практически перестали поступать. В Суде это заметили: так, председатель Суда Валерий Зорькин при личных встречах с Москальковой неоднократно сетовал на пассивность омбудсмента (например, на встрече в 2018 г.³⁶). Тем не менее, насколько можно судить, на политику Уполномоченного это не повлияло: с 2016 г. он обращался в Конституционный суд лишь однажды, ходатайствуя о разъяснении Постановления № 2-П от 10 февраля 2017 г. Ни о какой «поставке» Суду нового рабочего материала речи в эти годы не шло.

Словно в продолжение политики сдержанности, проводимой омбудсменом с 2016 г., изменились и нормативные рамки, регулирующие его взаимодействия с Конституционным судом. В соответствии с поправками к закону «О Конституционном суде», принятыми в 2020 г., Уполномоченный может обращаться в Конституционный суд исключительно «в интересах... граждан и юридических лиц», «чьи права и свободы, по их мнению, нарушаются примененными в конкретном деле федеральным конституционным законом, федеральным законом, нормативным актом»³⁷. Прежде отношения Суда с омбудсменом в ФКЗ «О Конституционном суде» никак не регулировались, и Суд отталкивался от положений закона «Об Уполномоченном по правам человека», согласно которым омбудсмен мог обращаться в Суд с жалобами «на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле»³⁸. Иначе говоря, теперь Уполномоченный может действовать только в интересах граждан и только по следам уже имеющегося правоприменения, что фактически уравнивает его в статусе с заявителями, обозначенными в нашем анализе как непривилегированные. Таким образом, поправки 2020 г. перечеркивают предпринятую Судом в 2000—2010-е годы попытку максимально приблизить омбудсмента к категории привилегированных заявителей (особенно ярко проявившуюся в готовности Суда выносить

³⁶ *Председатель 2018.*

³⁷ *Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации», ст. 96.*

³⁸ *Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека», ст. 29.*

по жалобам от омбудсмана решения с «позитивным содержанием»). Теперь, даже если омбудсмен захочет выступить в роли помощника Суда, тот во многих случаях не сможет принять его помощь.

При этом, вне зависимости от этих новых обстоятельств и их влияния на будущие отношения омбудсмана с Конституционным судом, низкая интенсивность взаимодействий между ними в 2016—2020 гг., еще до внесения указанных поправок, заставляет задуматься о целесообразности и привлекательности сотрудничества с Судом для самих Уполномоченных. Действительно, в узком смысле задача омбудсмана ограничивается восстановлением в правах конкретного заявителя, чего нередко можно добиться и без обращения в Конституционный суд. Более того, частые обращения туда чреваты политизацией деятельности омбудсмана, что в условиях автократии создает дополнительные риски. Это означает, что, хотя для конституционных судов взаимодействие с омбудсменом как с помощником и является привлекательной стратегией прежде всего в автократиях, для самого омбудсмана подобное взаимодействие отнюдь не безопасно, поэтому он не спешит «помогать». Однако, чтобы ответить на вопрос, было ли именно это причиной снижения числа обращений Уполномоченного в Конституционный суд при Москальковой и идет ли в данном случае речь о некоей общей закономерности, присущей не только России, требуются дальнейшие исследования.

Библиография

Григорьев И.С. (2013) «Причины провала первого проекта конституционного правосудия в постсоветской России» // *Полития*, № 2 (69): 39—49. URL: [http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia_Grigorev-2013-2\(69\).pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia_Grigorev-2013-2(69).pdf) (проверено 24.10.2021).

Григорьев И.С. (2017) *Трансформация институтов судебной власти в процессе консолидации гибридного политического режима (На примере Конституционного суда Российской Федерации)*. Дисс. ... канд. полит. наук. СПб.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

Григорьев И.С. (2021) «Миграция из австрийской в американскую модель конституционного нормоконтроля в Суде Европейского союза» // *Полития*, № 1 (100): 137—153. URL: [http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2021-1\(100\)-137-153.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2021-1(100)-137-153.pdf) (проверено 24.10.2021).

Конституция Российской Федерации. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=357694#h1560> (проверено 24.10.2021).

Председатель Конституционного суда России высоко оценил сложившееся взаимодействие с Уполномоченным по правам человека. (2018) URL: http://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/predsdatel_konstitucionnogo_suda_rossii_vysoko_ocenil_slozhivsheesja_vzaimodejstvie_s_upolnomochennym_po_pravam_cheloveka (проверено 24.10.2021).

Сунгуров А.Ю., Н.П.Распопов и Е.А.Глухова. (2013) «Институты-медиаторы и их развитие в современной России. III. Институт Уполномоченного по правам человека» // *Полит. Политические исследования*, № 2: 108—124. URL: <https://www.politstudies.ru/files/File/2013/2/9.pdf> (проверено 24.10.2021).

Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/6650> (проверено 24.10.2021).

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/10592> (проверено 24.10.2021).

Baird V. (2007) *Answering the Call of the Court: How Justices and Litigants Set the Supreme Court Agenda*. Charlottesville, London: University of Virginia Press.

Brambor T., W.Clark, and M.Golder. (2006) «Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses» // *Political Analysis*, vol. 14, no. 1: 63—82.

Burnham W. and A.Trochev. (2007) «Russia's War between the Courts: The Struggle over the Jurisdictional Boundary between the Constitutional Court and Regular Courts» // *The American Journal of Comparative Law*, vol. 55, no. 3: 381—452.

Evans A. (2019) «Civil Society and Protest» // Wegren S.K., ed. *Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*. Lanham: Rowman & Littlefield: 89—108.

Finkel E. (2012) «The Authoritarian Advantage of Horizontal Accountability: Ombudsmen in Poland and Russia» // *Comparative Politics*, vol. 44, no. 3: 291—310.

Ginsburg T. (2008) «Administrative Law and the Judicial Control of Agents in Authoritarian Regimes» // Ginsburg T. and T.Moustafa, eds. *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. New York: Cambridge University Press: 58—72.

Ginsburg T. and Z.Elkins. (2009) «Ancillary Powers of Constitutional Courts» // *Texas Law Review*, vol. 87, no. 7: 1431—1461.

Grigoriev I.S. (2018) «Law Clerks as an Instrument of Court—Government Accommodation under Autocracy: The Case of the Russian Constitutional Court» // *Post-Soviet Affairs*, vol. 34, no. 1: 17—34.

Grigoriev I.S. (2020) «Why Dismiss a Good Case? Origins of the „Positive Inadmissibility“ Practice and Its Rationale in the Russian Constitutional Court» // *Russian Politics*, vol. 5, no. 4: 375—400.

Grigoriev I.S. (2021) «What Changes for the Constitutional Court with the New Russian Constitution?» // *Russian Politics*, vol. 6, no. 1: 27—49.

Helper L. and K.Alter. (2008) «Andean Tribunal of Justice and Its Interlocutors: Understanding Preliminary Reference Patterns in the Andean Community» // *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 41, no. 4: 871—930.

Libman A. and V.Kozlov. (2017) «The Legacy of Compliant Activism in Autocracies: Post-Communist Experience» // *Contemporary Politics*, vol. 23, no. 2: 195–213.

McCubbins M. and T.Schwartz. (1984) «Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms» // *American Journal of Political Science*, vol. 28, no. 1: 165–79.

Moustafa T. (2007) *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt*. New York: Cambridge University Press.

O'Donnell G. (1998) «Horizontal Accountability in New Democracies» // *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 3: 112–26.

Pistor K. and C.Xu. (2002) «Incomplete Law» // *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 35, no. 4: 931–1014.

Trochev A. (2008) *Judging Russia: Constitutional Court in Russian Politics, 1990–2006*. New York: Cambridge University Press.

Trochev A. and P.Solomon. (2018) «Authoritarian Constitutionalism in Putin's Russia: A Pragmatic Constitutional Court in a Dual State» // *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 51, no. 3: 201–214.

Vanberg G. (2005) *The Politics of Constitutional Review in Germany*. New York: Cambridge University Press.

Weiler J. (1994) «A Quiet Revolution: The European Court of Justice and Its Interlocutors» // *Comparative Political Studies*, vol. 26, no. 4: 510–534.



фонд
научных исследований

I.S.Grigoriev

HELPERS OF THE COURT: RUSSIAN CONSTITUTIONAL COURT AND OMBUDSMAN³⁹

Ivan S. Grigoriev — Associate Professor at the Department of Political Science and International Relations, Researcher at the Centre for Comparative Governance Studies, HSE University (St Petersburg). Email: igrigoriev@hse.ru.

³⁹ The research study was funded by the Russian Science Foundation (Project № 20-78-00066).

Abstract. In most countries, the main task of the constitutional court is to review compliance with the constitution. The basic method to perform this task is the elimination of violations upon an external request: after the court receives from applicants information about such violations in the form of claims or requests, it assesses the validity of such claim/requests and makes a decision on the particular issue that was brought up by an applicant, thereby restoring the constitutional order within the legal sphere in question.

It is clear that one properly functioning court does not suffice for the successful realization of such a review model. One needs the coherent ecosystem of court helpers, who would collect relevant information about violations and supply it to judges — practically like raw materials, without which judicial control is impossible.

The article analyzes the relationship of the Russian Constitutional Court with a specific type of such helpers — the Ombudsman. Based on the quantitative analysis of the database of the decisions of the Constitutional Court, the author traces the evolution of these relations over the time period from 1999 to the present day and attempts to identify the reasons why, despite the growing “friendliness” of the Constitutional Court towards the Ombudsman, the role of the latter in the judicial review is declining.

Keywords: judicial review, constitutional court, ombudsman

References

Baird V. (2007) *Answering the Call of the Court: How Justices and Litigants Set the Supreme Court Agenda*. Charlottesville, London: University of Virginia Press.

Brambor T., W.Clark, and M.Golder. (2006) “Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses” // *Political Analysis*, vol. 14, no. 1: 63—82.

Burnham W. and A.Trochev. (2007) “Russia’s War between the Courts: The Struggle over the Jurisdictional Boundary between the Constitutional Court and Regular Courts” // *The American Journal of Comparative Law*, vol. 55, no. 3: 381—452.

Evans A. (2019) “Civil Society and Protest” // Wegren S.K., ed. *Putin’s Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*. Lanham: Rowman & Littlefield: 89—108.

Federal’nyj konstitutsionnyj zakon “O Konstitutsionnom sude Rossijskoj Federatsii” [Federal Constitutional Law “On the Constitutional Court of the Russian Federation”]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/6650> (accessed on 24.10.2021). (In Russ.)

Federal’nyj konstitutsionnyj zakon “Ob upolnomochennom po pravam cheloveka” [Federal Constitutional Law “On Human Rights Commissioner”]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/10592> (accessed on 24.10.2021). (In Russ.)

Finkel E. (2012) “The Authoritarian Advantage of Horizontal Accountability: Ombudsmen in Poland and Russia” // *Comparative Politics*, vol. 44, no. 3: 291—310.

Ginsburg T. (2008) “Administrative Law and the Judicial Control of Agents in Authoritarian Regimes” // Ginsburg T. and T.Moustafa, eds. *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. New York: Cambridge University Press: 58—72.

Ginsburg T. and Z.Elkins. (2009) “Ancillary Powers of Constitutional Courts” // *Texas Law Review*, vol. 87, no. 7: 1431—1461.

Grigoriev I.S. (2013) “Prichiny provala pervogo proekta konstitutsionnogo pravosudija v postsovetsoj Rossii” [Reasons for First Constitutional Justice Project Failure in Post-Soviet Russia] // *Politeia*, no. 2 (69): 39–49. URL: [http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia_Grigorev-2013-2\(69\).pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia_Grigorev-2013-2(69).pdf) (accessed on 24.10.2021). (In Russ.)

Grigoriev I.S. (2017) *Transformatsija institutov sudebnoj vlasti v protsesse konsolidatsii gibridnogo politicheskogo rezhima (Na primere Konstitutsionnogo suda Rossijskoj Federatsii)* [Transformation of Judicial Institutions in the Process of Hybrid Political Regime Consolidation (The Case of the Russian Constitutional Court)]. Ph.D. diss. St Petersburg: HSE University. (In Russ.)

Grigoriev I.S. (2018) “Law Clerks as an Instrument of Court—Government Accommodation under Autocracy: The Case of the Russian Constitutional Court” // *Post-Soviet Affairs*, vol. 34, no. 1: 17–34.

Grigoriev I.S. (2020) “Migratsija iz avstrijskoj v amerikanskuju model’ konstitutsionnogo normokontrolja v Sude Evropejskogo sojuza” [Transition from Austrian to American Model of Judicial Review in the European Court of Justice] // *Politeia*, no. 1 (100): 137–153. URL: [http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2021-1\(100\)-137-153.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2021-1(100)-137-153.pdf) (accessed on 24.10.2021). (In Russ.)

Grigoriev I.S. (2020) “Why Dismiss a Good Case? Origins of the „Positive Inadmissibility“ Practice and Its Rationale in the Russian Constitutional Court” // *Russian Politics*, vol. 5, no. 4: 375–400.

Grigoriev I.S. (2021) “What Changes for the Constitutional Court with the New Russian Constitution?” // *Russian Politics*, vol. 6, no. 1: 27–49.

Helper L. and K.Alter. (2008) “Andean Tribunal of Justice and Its Interlocutors: Understanding Preliminary Reference Patterns in the Andean Community” // *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 41, no. 4: 871–930.

Konstitutsija Rossijskoj Federatsii [The Constitution of the Russian Federation]. (2020) URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=357694#h1560> (accessed on 24.10.2021). (In Russ.)

Libman A. and V.Kozlov. (2017) “The Legacy of Compliant Activism in Autocracies: Post-Communist Experience” // *Contemporary Politics*, vol. 23, no. 2: 195–213.

McCubbins M. and T.Schwartz. (1984) “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms” // *American Journal of Political Science*, vol. 28, no. 1: 165–79.

Moustafa T. (2007) *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt*. New York: Cambridge University Press.

O’Donnell G. (1998) “Horizontal Accountability in New Democracies” // *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 3: 112–26.

Pistor K. and C.Xu. (2002) “Incomplete Law” // *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 35, no. 4: 931–1014.

Predsedatel’ Konstitutsionnogo suda Rossii vysoko otsenil slozhivsheesja vzaimodejstvie s Upolnomochennym po pravam cheloveka [The

Chairman of the Constitutional Court of Russia Highly Appreciated the Established Interaction with the Commissioner for Human Rights]. (2018) URL: http://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/predsedatel_konstitucionnogo_suda_rossii_vysoko_ocenil_slozhivsheesja_vzaimodejstvie_s_upolnomochennym_po_pravam_cheloveka (accessed on 24.10.2021). (In Russ.)

Sungurov A.Yu., N.P.Raspopov, and E.A.Glukhova. (2013) “Instituty-mediatory i ikh razvitie v sovremennoj Rossii. III. Institut Upolnomochennogo po pravam cheloveka” [Mediator Institutes and Their Development in Contemporary Russia. III. Ombudsman Institute] // *Polis. Politicheskie issledovanija* [Polis. Political Studies], no. 2: 108–124. URL: <https://www.politstudies.ru/files/File/2013/2/9.pdf> (accessed on 24.10.2021). (In Russ.)

Trochev A. (2008) *Judging Russia: Constitutional Court in Russian Politics, 1990–2006*. New York: Cambridge University Press.

Trochev A. and P.Solomon. (2018) “Authoritarian Constitutionalism in Putin’s Russia: A Pragmatic Constitutional Court in a Dual State” // *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 51, no. 3: 201–214.

Vanberg G. (2005) *The Politics of Constitutional Review in Germany*. New York: Cambridge University Press.

Weiler J. (1994) “A Quiet Revolution: The European Court of Justice and Its Interlocutors” // *Comparative Political Studies*, vol. 26, no. 4: 510–534.