Боброва Татьяна Михайловна. Организационно-правовая форма осуществления конституционного правосудия в Российской Федерации: становление, развитие и проблемы совершенствования: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Боброва Татьяна Михайловна;[Место защиты: Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова].- Москва, 2015.- 257 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теория организационно-правовой формы осуществления конституционного правосудия 17**

1. Понятие и содержание организационно-правовой формы осуществления конституционного правосудия .17

2. Место понятия организационно-правовой формы осуществления конституционного правосудия в доктрине конституционного права 44

3. Определение этапов развития организационно-правовой формы осуществления конституционного правосудия в Российской Федерации 55

**Глава 2. Развитие организационно-правовой формы осуществления конституционного правосудия в Российской Федерации .62**

1. Осуществление конституционного правосудия в соответствии с Законом РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» 1991 г.. 62

2. Осуществление конституционного правосудия в соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» 103

3. Возникновение новой организационной формы конституционного судопроизводства в Конституционном Суде Российской Федерации .140

**Глава 3. Современное состояние и перспективы развития организационно-правовой формы осуществления конституционного правосудия в Российской Федерации . 154**

1. Особенности современного этапа развития организационно-правовой формы осуществления конституционного правосудия в Российской Федерации 154

2. Процессуальные особенности осуществления конституционного правосудия в процедуре письменного производства .172

3. Перспективы развития организационно-правовой формы осуществления конституционного правосудия в Российской Федерации 184

Заключение .203

Библиография

## Место понятия организационно-правовой формы осуществления конституционного правосудия в доктрине конституционного права

На разных исторических этапах развития государства становятся приоритетными либо возникают новые те или иные его цели и задачи и соответствующие им направления деятельности, появляются новые публично-правовые институты. Элементами институционализации являются нормативное регулирование общественных отношений и организационное оформление нового направления деятельности государственной власти. Организация государства на основе конституции поставила задачу создания механизма ее защиты, таким механизмом в одних странах стал специализированный конституционный контроль, в других – конституционный судебный контроль. Первопричину возникновения новых целей и задач можно трактовать по-разному, исходя из социологического или юридического позитивистского понимания права. С точки зрения нормативизма иерархия норм сама по себе предполагает их единство на основе координации и субординации, подчинение низшей нормы высшей и существование некоей основной нормы. Это правовая основа конституции, которая в свою очередь тоже есть «норма, полагающая основание для создания основных юридических норм государства, определяющая органы и процедуру законодательства, является конституцией в чистом смысле слова»25. Ее место в системе права обусловливает необходимость проверки соответствия основной норме нижестоящих по силе правовых норм.

С позиции социологического позитивизма (право – защищенный законом интерес) первопричиной будет появление новой социальной потребности: защиты интересов различных социальных слоев общества, гарантий прав и свобод человека, развития демократии. Возникновение новой потребности формирует цель, определяет направление деятельности государства, средства достижения цели, что приводит к возникновению нового правового института.

Нас интересует конечный этап процесса институционализации, когда нормативное регулирование однородных общественных отношений приводит к обособлению правовых норм в относительно самостоятельное правовое образование, правовой институт. Одновременно происходит организационное оформление этого нового направления деятельности государства.

В государствах, где образование института конституционного контроля генетически не связано с деятельностью судебной власти, появляются государственные органы, единственной функцией которых является конституционный контроль, проводимый в специальной процедуре

С позиции институционального подхода конституционный судебный контроль – это особая сфера государственной деятельности, обеспечивающая соблюдение конституции и режим конституционной законности посредством судебной проверки нормативных правовых актов с точки зрения их соответствия конституции и лишения неконституционных актов их юридической силы. Самостоятельное направление государственно-властной деятельности находит свое выражение в рассмотрении и разрешении конституционно-правовых вопросов и споров о компетенции между государственными органами, споров между гражданами и органами государственной власти по поводу конституционности издаваемых этими органами актов, если нарушены права граждан, имеющие фундаментальный характер27. Функция контроля за конституционностью законов и разрешение споров, возникающих из конституционных правоотношений, реализуется органами государственной власти, осуществляющими охрану, защиту правомерных отношений и «вытеснение правовыми средствами отношений, противоречащих интересам общества»28. Эта часть охранительного направления деятельности

Российской Федерации // Российский судья. 2006. № 10. С. 16. (одной из основных внутренних функций) государства называется отправлением правосудия и является функциональной характеристикой судебной власти, выражением через деятельность органов судебной власти социального назначения государства по сохранению в нем социального мира и правопорядка. Организационно-правовое разделение властей29, закрепленное установлением системы органов государства с разделением их полномочий, насчитывает в современном мире более чем три традиционные ветви власти30, но концептуальное выделение ветви судебной власти и организационная обособленность судов остаются неизменными. С возникновением государства определение меры свободы и меры ответственности человека во взаимоотношениях его с другими людьми и государством стало формой реализации властных полномочий носителей верховной власти и привело к выделению в качестве самостоятельной государственной властной функции осуществление правосудия31. Выполнение судами этого направления государственной деятельности по разрешению конфликтов между гражданами, между государством и гражданином и достижению социального компромисса на основе права характеризует их как органы самостоятельной ветви власти32.

## Осуществление конституционного правосудия в соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»

Распространение решений было возможно в ряде случаев. Во-первых, если индивидуальный жалобщик заявлял аналогичное требование по тому же обыкновению правоприменительной практики, конституционность которого ранее проверялась Конституционным Судом. Такое право отчасти нивелировало законодательно закрепленное действие решения Суда, которое касалось только указанных в жалобе правоотношений (ч. 1 ст. 73) и, следовательно, последствия решения были действительны только для заявителя. Примером распространения решения в соответствии с пунктом 1 статьи 72 является Решение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 1993 г. № 10-Р123.

Во-вторых, можно было распространить ранее принятое решение Конституционного Суда, если оспариваемое обыкновение правоприменительной практики основано на международном договоре или нормативном акте, ранее признанном неконституционным решением Суда или ставшим недействующим в связи с таким решением (п. 2 ст. 72).

В-третьих, индивидуальный жалобщик мог просить подтвердить конституционность или неконституционность определенного международного договора, нормативного акта или обыкновения правоприменительной практики, ссылаясь на решение Суда (п.3 ст. 72).

В соответствии с указанными законоположениями граждане могли «получить» решение Конституционного Суда, на основании которого можно было требовать от государственного органа или должностного лица пересмотра решения по своему делу, либо искать защиту или восстановление своего нарушенного права в суде общей или арбитражной юрисдикции. Подобный способ защиты прав и законных интересов был громоздким, но действенен и актуален. Во-первых, он был нацелен на персональное разрешение проблемы. Во-вторых, в соответствии с процессуальным законодательством того времени решение Конституционного Суда о неконституционности международного договора или нормативного акта или прекращение их силы действия в связи с этим решением, не являлось в судах основанием для пересмотра дела жалобщика по вновь открывшимся обстоятельствам. Решение Конституционного Суда позволяло начинать заново судебное разбирательство, разрешая его уже без применения нормативного акта, признанного неконституционным.

Механизм защиты основных прав и законных интересов лиц без гражданства, иностранцев, граждан и юридических лиц посредством индивидуальной жалобы на обыкновение правоприменительной практики имел как отрицательные, так и положительные стороны. Практика Конституционного Суда за период 1992 – 1993 гг. показала, что заявителями, по сути, обжаловалось не «неконституционное» применение нормативного акта, а сам нормативный акт, положения которого нарушали их конституционные права. Но итогом разбирательства было признание неконституционным не нормативного акта – причины нарушения прав и законных интересов, – а его применение в деле заявителей. Лишение юридической силы такого нормативного акта относилось к компетенции других органов, что снижало эффективность решения Конституционного Суда. Это можно отнести к недостаткам Закона о Конституционном Суде 1991 г.

Вместе с тем именно такой подход (конституционная оценка правоприменительной практики, а не нормативного акта) позволял в некоторых случаях наилучшим образом защитить основные права и законные интересы граждан и юридических лиц. Помогал выявить комплекс нормативных правовых актов, создающих неконституционную правоприменительную практику, которые требовалось отменить или изменить; мог поставить вопрос об устранении пробела в отраслевом законодательстве. Например, в своей жалобе С.А. Серебряков требовал признать неконституционными постановления кассационной судебной инстанции, межрайонного прокурора, заместителя начальника следственного отдела прокуратуры, связывая их с неправильным применением Закона СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». При рассмотрении дела выявилась иная причина сложившегося обыкновения выселения граждан из самоуправно занятых жилых помещений в административном порядке только с санкции прокурора и последующий отказ судов в рассмотрении подобных споров. Признанная не соответствующей Конституции правоприменительная практика была результатом применения противоречивых норм жилищного законодательства, основанном на них руководящем разъяснении Президиума Верховного Совета СССР и отсутствием закона о внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, что препятствовало гражданам получать защиту в суде.

По ныне действующему Закону о Конституционном Суде С.А. Серебряков должен был бы оспаривать конституционность ошибочно указанного закона, что не позволило бы ему защитить свое право, а если говорить о пробеле в законодательстве, то возможность найти защиту соответствующего конституционного права значительно усложняется. Кроме того, жалоба на решения «правоприменителей», по сути, была жалобой на практику реализации основного права в отраслевом законодательстве и подзаконных актах, что позволяло комплексно решать проблему. Так в постановлении Суда по делу Серебрякова содержалось указание Верховному Совету изучить вопрос о необходимости изменения целого ряда норм жилищного законодательства.

## Возникновение новой организационной формы конституционного судопроизводства в Конституционном Суде Российской Федерации

В зарубежной практике конституционного судебного контроля широко используется такая форма осуществления конституционного правосудия как рассмотрение дел без проведения слушания261, что значительно способствует «результативности» судопроизводства. Письменное производство, которое исторически связывают с инквизиционным процессом262, естественным образом присутствует (является неотъемлемой частью) в конституционном судебном процессе стран семьи континентального права. Вместе с тем Россия, выбрав европейскую модель конституционного контроля, долгое время не имела установленных законодательством соответствующих возможностей для проведения конституционного судебного процесса в письменной форме: эта организационная форма судопроизводства не была предусмотрена ни в Законе 1991 г., ни в ФКЗ о КС РФ 1994 г.

На первом этапе истории конституционного правосудия, по нашему мнению, такое положение было связано с желанием законодателя привлечь массовое внимание к новой демократической форме деятельности государства. Возможно, в дальнейшем принципиальное отношение Суда к выполнению своего предназначения стоять на страже Конституции, сместило акцент оценки права Суда разрешать дела в процедуре письменного производства, оно могло ассоциироваться у других органов власти как дополнительный (и негласный!) путь усиления роли Конституционного Суда в политическом процессе организации общества263. Но, вероятно и то, что внимание участников разработки ФКЗ о КС РФ было занято решением других проблем, в число которых не входили вопросы письменного производства, по крайней мере, увеличение количества разрешенных дел предполагалось достичь введением палатной структуры Суда.

При этом следует заметить, что некоторые моменты организационного характера, которые в будущем способствовали появлению письменного производства, были отмечены многими народными депутатами РСФСР еще при обсуждении проекта первого Закона о Конституционном Суде РСФСР. В частности, было замечено, что «задачи Конституционного Суда сформулированы чрезвычайно широко и не соотнесены с его реальными возможностями. Конституционный Суд просто захлебнется в потоке ходатайств, индивидуальных жалоб…»

Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде РФ не были восприняты идеи письменного производства, но потребность в конституционном судопроизводстве оказалась очень высокой, и постепенно в работе Конституционного Суда РФ стала складываться практика вынесения особого вида решений. Это были принятые на распорядительном заседании Суда определения об отказе в рассмотрении запроса или жалобы в публичном заседании, но одновременно с решением в таком определении по существу вопроса, обозначенного в обращении. Такого рода определения позднее получили названия как «определения с позитивным содержанием», где правовые позиции, сформулированные судом в ранее принятых им решениях, распространялись на аналогичные правовые ситуации, что позволяло разрешить проблему по данному делу без проведения публичного слушания, с необходимым для этого вызовом сторон, экспертов и прочее. Подобные определения касались как норм, признанных неконституционными, так и в случае установления конституционно-правового смысла нормы, признанной соответствующей Конституции, при определении конституционных условий ее действия и применения, за пределами которых она утрачивает свою конституционность.

Подобной практикой Конституционный Суд РФ восполнил недостающее регулирование судебного процесса. «Юридическим основанием для появления таких определений послужил пункт 3 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», которая хотя и посвящена принятию решений об отказе в принятии обращения к рассмотрению, тем не менее, позволила Конституционному Суду, опираясь на правовые позиции, содержащиеся в его постановлениях и имеющие своеобразное «прецедентное» значение для разрешения последующих обращений, использовать их для оценки конституционности оспариваемых законоположений, характеризующихся предметным сходством (аналогией) с прошедшими проверку правовыми нормами, без принятия итогового решения в виде постановления»265.

Собственно процедура рассмотрения и разрешения дел посредством вынесения таких определений регулировалась статьей 42 ФКЗ о КС РФ (решение о принятии обращения к рассмотрению принимается Пленумом) и Регламентом Конституционного Суда266. В том числе рядом пунктов тех его (Регламента) положений, которые касались порядка подготовки и принятия итогового решения ( 37), направления решения для опубликования ( 42). Вместе с тем, определение оформлялось в соответствии с п. 5 43 Регламента КС, определявшего вопросы принятия Конституционным Судом решений, не являющихся итоговыми решениями по делу.

Началом практики вынесения подобного вида решений, по мнению Н.В. Витрука267, стало «Определение Конституционного Суда РФ от 27 сентября 1995 года № 69-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Козырева Андрея Владимировича». Обращение было связано с оспариванием конституционности статьи 7 Гражданского кодекса РСФСР, гарантирующей защиту чести и достоинства. В определении Конституционный Суд РФ отметил, что «поставлен важный и актуальный вопрос: как добиться в каждом конкретном случае, чтобы требования защиты чести и доброго имени не противоречили интересам свободной дискуссии по политическим проблемам в демократическом обществе»268. И хотя «решение указанного вопроса относится к компетенции судов общей юрисдикции», Суд дал разъяснение, с каких позиций судам нужно подходить к решению подобной проблемы.

Позднее, с 2007 года, такие определения Конституционный Суд РФ стал обозначать литерой «О-П». В них подробно разъяснялась правовая позиция Конституционного Суда РФ по каждой рассматриваемой ситуации; вскрывался конституционно-правовой смысл нормы; нередко высказывались рекомендации законодателю о совершенствовании правового регулирования. В случаях, когда разрешение дел не требовало исследования и оценки фактических обстоятельств, повлекших нарушение прав заявителей, или не было связано с разрешением вопроса о том, какой именно закон подлежит применению в конкретном деле в случаях возможной коллизии законов и (или) обнаружения пробелов в правовом регулировании, определения Конституционного Суда содержали указания на пересмотр дел заявителей. Однако такое решение выходило за рамки формы Определения и больше напоминало Постановление, к тому же в соответствии со статьей 71 ФКЗ о КС РФ итоговое (юридически значимое) решение по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан должно называться Постановлением. Фактически существующая, но не предусмотренная в нашем законодательстве «письменная форма» позволила значительно увеличить количество рассмотренных дел. Вместе с тем, не имея официального статуса, она была лишена возможности эффективно влиять на конкретные правоотношения, тем более на законодательство. Всегда оставалась проблема «известного недоверия иных высших судебных инстанций к такого рода решениям в виде «отказных» определений о публичном рассмотрении дела с «позитивным содержанием», разрешающим дело по существу»269.

## Процессуальные особенности осуществления конституционного правосудия в процедуре письменного производства

В налаживании более тесного взаимодействия между Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ может быть в новой форме реализована ценность «американской» модели конституционного правосудия, позволяющей всем судам решать вопросы защиты основных прав и свобод граждан. При выборе организационно-правовой формы осуществления конституционного правосудия в числе положительных моментов создания конституционной палаты или коллегии в составе Верховного Суда называлась унификация судебной практики. Не меняя установленного Конституцией РФ способа конституционного судебного контроля, можно добиться большей согласованности действий судебной системы Российской Федерации в вопросе защиты фундаментальных прав и свобод граждан, сохранения и укрепления Федерации судами общей юрисдикции при осуществлении правосудия // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. конституционной законности в обществе и государстве. История отношений Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ последовательно развивалась «в направлении все большего согласования позиций относительно разграничения компетенции в сфере нормоконтроля», что, безусловно, позволило охватить судебным контролем все сферы социальной жизни379. Считаем, что введение института постоянного представителя Верховного Суда РФ в Конституционном Суде РФ и выделение в качестве самостоятельного направления «неюрисдикционной» деятельности Конституционного Суда РФ регулярных консультаций по вопросам учета его правовых позиций в правоприменительной практике может стать не только одним из способов обеспечения надлежащего исполнения решений Конституционного Суда, но и логическим продолжением развития взаимоотношений федеральных судов конституционной, общей и арбитражной юрисдикции. В этой связи хочется привести высказывание Г.А. Жилина, о том, что «основная цель правосудия, которую осуществляет суд и которая объединяет все звенья судебной власти – обеспечение прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 и 18 Конституции РФ)»380. Развивая тему надлежащего исполнения решений Конституционного Суда РФ, наше следующее предложение связано с «возрождением» такого дополнительного полномочия Конституционного Суда, как вынесение представлений компетентным органам и должностным лицам о допущенных ими нарушениях Конституции381. Законом 1991 г. предусматривалось по итогам рассмотрения дел и при изучении обращений в предварительном порядке направлять соответствующие представления государственным или общественным органам, предприятию, учреждению, организации или должностному лицу. Адресат представления должен был рассмотреть его в месячный срок с момента получения и уведомить Конституционный Суд о

За Конституционным Судом РФ сохранилось право направления в Федеральное Собрание Российской Федерации ежегодного послания о состоянии конституционной законности, которым, к сожалению, Суд не пользуется383, но существует практика направления в парламент перечня законодательных актов, которые необходимо принять. Считаем, что такие «мини-послания» должны иметь форму представления.

Главное предназначение таких представлений – разъяснение (дополнительное толкование) выявленного конституционно-правового смысла нормы, что зачастую необходимо для должного изменения правового регулирования; помощь в уяснении правовой позиции Конституционного Суда РФ, которая, в том числе, должна служить критерием для установления того, воспроизводятся ли (имеются ли аналогичные) в других нормативных актах положения, требующие отмены, изменения или дополнительного регулирования. Подобный механизм доведения до законодателя сути решений Конституционного Суда РФ исключит формальное их исполнение, позволит вносить изменения в действующее законодательство, используя «комплексный, системный подход»384 при разработке проектов законов, иных нормативных правовых актов.

Кроме того, целесообразно направлять представления Правительству Российской Федерации, органам исполнительной и законодательной власти

Следующее предложение касается вопросов взаимодействия Конституционного Суда РФ и Генерального прокурора РФ, которые на современном этапе ограничиваются правом последнего инициировать проверку норм в порядке конкретного контроля и правом иметь представителя Генеральной прокуратуры РФ в Конституционном Суде РФ. Генеральный прокурор крайне редко обращается в Конституционный Суд РФ385, но представитель Генеральной прокуратуры РФ присутствует практически на каждом публичном заседании, участвуя в обсуждении разрешаемых проблем.

Подобная «диспропорция» в использовании полномочий объясняется различием в их соответствии целям и задачам учреждения прокуратуры. Подача Генеральным прокурором РФ жалобы в защиту прав и свобод граждан является, по сути, одним из возможных (при этом опосредованных) доступов граждан в Конституционный Суд и не имеет принципиального значения для осуществления Прокуратурой РФ от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Через своего представителя, принимая участие в обсуждении важных конституционно-правовых вопросов, Генеральная прокуратура РФ «компенсирует» утерянное (по сравнению с Законом 1991 г.) право обращения в Конституционный Суд в порядке

Генеральным прокурором РФ была подана одна жалоба; см: Определение Конституционного Суда РФ от 16. декабря 2004 г. № 394-О // Собрание законодательства РФ. 2005. № 10. Ст. 897. Из четырех ходатайств о разъяснении решений Конституционного Суда одно касалось дела о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 04 марта 1999 № 31-О // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2300; Определение Конституционного Суда РФ от 05 июля 2000 г. № 150-О // Собрание законодательства РФ. 2000. № 33. Ст. 3432; Определение Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2003 г. № 385-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 1; Определение Конституционного Суда РФ от 04 апреля 2006 № 158-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ: http://www.ksrf.ru (дата обращения: 22.07.2014). абстрактного запроса. Право инициирования абстрактного нормоконтроля, когда запрос вызван не решением конкретной проблемы какого-либо гражданина, а связан с осуществлением Прокуратурой контрольно-надзорной государственной функции, очевидно будет способствовать целям обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. Предлагаем включить Генерального прокурора РФ в число субъектов обращения в Конституционный Суд РФ, обладающих правом запроса в соответствии с частью 2 и частью 5 статьи 125 Конституции РФ.

Считаем, что изложенные выше предложения, в случае их реализации окажут положительный эффект на осуществление конституционного правосудия в Российской Федерации