Кокотова Мария Александровна. Проверка конституционности законов по обращениям граждан органами конституционного контроля России и Франции: сравнительно-правовое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Кокотова Мария Александровна;[Место защиты: Уральский государственный юридический университет].- Екатеринбург, 2015.- 247 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Проверка конституционности законов по обращениям граждан органами конституционного контроля России и Франции как вид конституционного контроля 17**

1. Понятие проверки конституционности законов по обращениям граждан как вида конституционного контроля и методологические основы ее анализа 17

2. Проверка конституционности законов по обращениям граждан как вид конституционного контроля в России 31

3. Проверка конституционности законов по обращениям граждан как вид онституционного контроля во Франции 53

4. Ценностные основания проверки конституционности законов по обращениям граждан в России и Франции 85

**Глава 2. Проблемы правового регулирования процедуры проверки конституционности законов по обращениям граждан в России и Франции 102**

1. Проблемы правового регулирования направления гражданами обращений в Конституционный Суд России и Конституционный Совет Франции и их принятия к рассмотрению 102

2. Проблемы правового регулирования процедуры рассмотрения обращений граждан в Конституционном Суде России и Конституционном Совете Франции 135

3. Проблемы правового регулирования решений, принимаемых Конституционным Судом России и Конституционным Советом Франции по обращениям граждан, и их исполнения 155

Заключение 191

Список использованной литературы

## Проверка конституционности законов по обращениям граждан как вид конституционного контроля в России

Конституционный контроль является одним из элементов механизма защиты конституции, который представляет собой систему правовых институтов и процедур, обеспечивающих ее действие, соблюдение . В. В. Лазарев включает в него наряду с надзорно-контрольными мероприятиями такие меры, как совершенствование законодательства, порядок изменения конституции, меры ответственности, др.9

Конституционный контроль в механизме защиты конституции в широком смысле понимается как специфическая функция компетентных органов публичной власти по обеспечению верховенства и высшей юридической силы конституции в системе источников (форм) права, ее прямого, непосредственного действия в деятельности субъектов общественных отношений на всей территории государства10. Такой контроль осуществляют высшие и иные органы публичной власти: глава государства, парламент, правительство, суды, прокуратура и иные правоохранительные органы (органы юстиции и др.), органы местного самоуправления, специализированные контрольно-надзорные органы. Деятельность указанных органов по защите конституции составляет одно из направлений их основных функций, либо самостоятельную функцию. Иногда такой конституционный контроль назьшают общеполитическим, что не отменяет его публично-правового характера. В чрезвычайных ситуациях, когда возникает непосредственная угроза существованию конституционного строя, право на активные действия по защите конституции принадлежит и народу как суверену и единственному источнику публичной власти11.

Элементом конституционного контроля в широком смысле выступает специализированный конституционный контроль, осуществляемый органами конституционного контроля несудебного характера, и судебный конституционный контроль, осуществляемый судами общей юрисдикции и конституционными судами п . Такой контроль в настоящее время широко распространен в мире13. Таким образом, о конституционном контроле можно говорить в широком и узком смысле этого понятия.

Своеобразие специализированного конституционного контроля проявляется в полномочиях осуществляющих его органов и подконтрольных объектах. Необходимо отметить, что в теории и практике пока отсутствуют единые представления о наборе полномочий специализированного конституционного контроля и о его объектах. Трудность заключается в том, что органы конституционного контроля различных стран даже в рамках одной модели наделены широким кругом самых разных полномочий, не все из которых совпадают.

В наиболее общем виде можно выделить две основные группы полномочий, осуществляемых органами специализированного конституционного контроля. Это, во-первых, полномочия по толкованию Конституции и обеспечению соответствия ей нижестоящих правовых актов (конституционный нормоконтроль). К ним примыкает полномочие по разрешению споров о компетенции между разными органами публичной власти, поскольку данное полномочие заключается в проверке соответствия Конституции норм о полномочиях указанных органов. Во-вторых, это полномочия по контролю за политическим процессом (к таким полномочиям относят, например, контроль за проведением выборов и референдумов, отрешением от должности выборных должностных лиц, контроль за политическими партиями и т. п.).

Если полномочия, входящие в первую группу, примерно схожи для разных стран, то вторая группа существенно различается как по составу входящих в нее полномочий, так и по их объему. Так, например, не во всех странах признана необходимость отнесения к компетенции органов специализированного конституционного контроля полномочий по проверке деятельности политических объединений, устранению из политического пространства антиконституционных сил путем запрета политических партий14. Контроль выборов и референдумов зачастую осуществляют избирательные комиссии, а избирательные споры разрешаются ими и судами в рамках гражданско-процессуальных (административно-процессуальных) отношений.

Эти различия предопределяются для каждой страны особенностями понимания в ней конституционного контроля и спецификой ее политических обыкновений. Показательна в этом отношении процедура ампаро. Ее характеризуют как специфическую модель конституционного контроля, получившую распространение в странах Латинской Америки. В частности, А. А. Клишас дает следующее определение данного института: ампаро - механизм специализированного конституционного контроля, направленный на защиту основ конституционного строя, а именно конституционных прав граждан и юридических лиц, компетенции федеральных органов государственной власти со стороны властных институтов штатов, органов государственной власти штатов -от федеральных институтов власти

Признавая ампаро разновидностью конституционного контроля, следует отметить, что от европейской модели его отличает осуществление конституционного контроля судами общей юрисдикции, притом, что их решения не имеют эффекта erga omnes. Хотя, например, в Испании, Перу ампаро входит в полномочия Конституционного Суда. В то же время, в отличие от американской модели, где конституционный контроль обычно осуществляется в рамках общего судопроизводства, ампаро представляет собой отдельную процедуру. Ее особенностью является также направленность на рассмотрение в рамках последующего контроля обращений о нарушениях прав человека, которая в европейской модели дополняется разрешением споров между публичными властями, контролем за выборами, толкованием Конституции и т. д. С учетом сказанного, логично, например, что для процедуры ампаро, возникшей как способ защиты прав граждан, предоставление органам конституционного контроля «политических» полномочий вторично по отношению к этой главной функции. И, наоборот, если конституционный контроль во Франции возник, прежде всего, как способ ограничения парламента в системе разделения властей, то для Конституционного Совета Франции «политические» полномочия стали основными, а полномочия по защите прав граждан прибавились к ним только в результате длительного развития данного института16.

## Ценностные основания проверки конституционности законов по обращениям граждан в России и Франции

Можно согласиться с тем, что Конституционный Суд принадлежит к судебной ветви власти не только в силу прямого предписания закона, но и по сути. В отличие от Верховного Суда России, Конституционный Суд не является высшей инстанцией для других судов, но это не означает, что его практика не обязательна для них. Поскольку «акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу» (статья 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), они больше не могут применяться судами и иными правоприменительными органами.

Помимо вывода о конституционности или неконституционности нормы, многие решения Конституционного Суда содержат правовые позиции. Как указьшает Б. Страшун, несмотря на то, что «правовые позиции не всегда формулируются как нормы, но довольно часто имеют вид рассуждений на тему» и «возникает искушение отрицать их нормативный характер», тем не менее, это «обязательное предписание и для законодателя и для правоприменителя ». В соответствии со статьей 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», «позиция Конституционного Суда России относительно того, соответствует ли Конституции России смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженная в Постановлении

Как разъясняет Конституционный Суд, «правоприменительные органы обязаны учитывать ... позицию Конституционного Суда России относительно того, соответствует ли Конституции России смысл ... нормы, придаваемый ей правоприменительной практикой. Таким образом, выявление Конституционным Судом России конституционно-правового смысла нормы, по сути, означает приведение правового регулирования, предусмотренного оспариваемой нормой, в соответствие с Конституцией России, что по своим последствиям сопоставимо с изменением правовой регламентации отношений, относящихся к предмету регулирования данной нормы. Это должно учитываться правоприменительными органами при принятии к производству обращений граждан, поступивших после провозглашения решения Конституционного Суда России, содержащего конституционно-правовое истолкование правовой нормы, и основанных на выраженных в нем правовых позициях88».

Формой взаимодействия Конституционного Суда с другими судами являются запросы иных судов судебной системы о конституционности нормы, подлежащей применению в конкретном деле, рассматриваемом соответствующим судом (части 2 и 4 статьи 125 Конституции, главы IX и XIII Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Помимо полномочий по проверке соответствия Конституции правовых актов, Конституционный Суд России наделен еще рядом иных полномочий. Однако в сравнении с Конституционным Советом Франции, его компетенция уже (смотри: приложение 2). Кроме того, осуществление части его полномочий реально не практикуется, как, например, право законодательной инициативы (пункт 6 статьи 3 Федерального конституционного закона), или полномочия по предоставлению заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента России в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (пункт 5 статьи 3 Федерального конституционного закона).

Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2014 № 134-0 // СПС «Консультант Плюс». В то же время, как будет показано ниже, круг актов, конституционность которых проверяется Конституционным Судом, шире, чем круг актов, конституционность которых вправе проверять Конституционный Совет, делящий полномочия по конституционному контролю с Государственным Советом. Конституционный Суд вправе проверять конституционность законов и иных нормативных актов в порядке последующего контроля и не вступивших в силу международных договоров в порядке предварительного контроля, тогда как Конституционный Совет проверяет только конституционность законов.

Разница заключается также в том, что Конституционный Совет классифицирует свои решения в соответствии с видами собственных полномочий. Решения же Конституционного Суда России, хотя и отражают своеобразие полномочий, в ходе осуществления которых они принимаются, однако определяющим критерием деления их на виды выступает резолютивный вывод Конституционного Суда по конкретному делу. Так, например, итоговые выводы Конституционного Суда о конституционности (неконституционности, конституционно-правовом толковании проверяемого акта, значении толкуемых положений Конституции, принадлежности полномочия в спорах о компетенции) закрепляются в постановлениях. Выводы же Конституционного Суда об отказе обращения к рассмотрению, прекращении производства по делу оформляются в виде определений. В то же время, примером отражения в особом названии решения Конституционного Суда его отдельного полномочия является заключение Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента России в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Важен международно-правовой аспект деятельности Конституционного Суда. Российские исследователи указывают на то, что «практика Конституционного Суда демонстрирует тенденцию, предопределяемую Конституцией, к возрастанию роли судебной власти в упрочении взаимодействия между национальной и международной правовыми системами ».

Конституционные суды в большей степени, чем другие внутригосударственные органы, предрасположены к сотрудничеству с международными судами, в частности с Европейским судом, активно действующим в течение долгого времени90. Конституционный контроль и деятельность этих инстанций имеют общие цели (защита прав человека и гражданина) и общую сферу действия (проверка соответствия правовых актов вышестоящим нормам). В силу этого два вида контроля существуют параллельно, дополняя друг друга и взаимодействуя91 в полном соответствии с принципом субсидиарности контроля европейских судов, предполагающим, что основная роль принадлежит национальным судам, которые лучше могут оценивать «местные нужды и условия92».

## Проблемы правового регулирования направления гражданами обращений в Конституционный Суд России и Конституционный Совет Франции и их принятия к рассмотрению

Далее последовало признание высшей юридической силы еще ряда норм о правах человека. Тем самым Конституционный Совет подтвердил свой статус гаранта прав и свобод и расширил свою компетенцию. Французские авторы К. Эмери и К. Бидегарэй, описывая этот процесс, отмечают, что в 1971-1975 гг. Конституционный Совет превратился в настоящего гаранта принципа конституционности . Но, как отметил другой французский исследователь, Ж. Паскаль, «это изменение было необходимым, но недостаточным ». Данное решение стало лишь началом расширения полномочий Совета, продолжающегося до наших дней.

Помимо проверяемых норм, был расширен также круг лиц, имеющих право обратиться к Совету: конституционная реформа 29 октября 1974 г. предоставила это право также 60 депутатам или 60 сенаторам (статья 61 Конституции), что нашло свое закрепление в Конституции (статья 61). Изначально, право на обращение в Конституционный Совет принадлежало четырем высшим органам государства - Президенту, премьер-министру и председателям обеих палат Парламента. Это право чаще использовал премьер-министр, также трижды в Конституционный Совет обращался председатель Сената. Иные уполномоченные лица не использовали свое право на обращение в Конституционный Совет.

Другим следствием последовательного расширения полномочий Конституционного Совета является ограничение компетенции Парламента. В настоящее время, осуществляя законодательный процесс, парламентарии должны учитьшать решения, запреты и предписания Конституционного Совета, а продолжающееся расширение его полномочий оставляет им все меньше свободы выбора . Положения закона, признанные им неконституционными, не могут быть промульгированы. Кроме того, Конституционный Совет вправе признать положения закона регламентарными в случае, если они приняты по вопросу, не относящемуся к компетенции парламента 186 . Такое ограничение означает значительное изменение доктрины французского парламентаризма.

Последующий конституционный контроль по обращениям граждан был введен только в 2008 г. Несмотря на то, что данная реформа является логичным продолжением эволюции Конституционного Совета , до ее проведения высказывались сомнения в возможности и целесообразности подобных

Конституционный закон от 23 июля 2008 г. «О модернизации институтов Пятой республики190» внес в Конституцию изменения, позволившие гражданам обращаться в Конституционный Совет, ставя перед ним вопрос о конституционности подлежащего применению в их делах закона, через суды, в рамках которых они выступают стороной соответствующего судебного разбирательства. Эти суды направляют обращение гражданина в Конституционный Совет в зависимости от того, к какой судебной подсистеме принадлежат - через Государственный Совет или Кассационный Суд. Такое обращение именуют косвенным, в отличие от прямого обращения граждан в орган конституционного контроля. Однако гражданин, обратившийся в Конституционный Совет через суд, при принятии его обращения к рассмотрению выступает стороной конституционного процесса в Конституционном Совете

Гена И. Конституционное правосудие во Франции: итоги и перспективы: пер. с фр. // Конституционное правосудие на рубеже веков: материалы Международной конференции, посвященной 10-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Москва, 1-2 ноября 2001г.). М., 2002. С. 68.

С этого времени начинается история последующего конституционного контроля законов по обращениям граждан во Франции. Также, как и в предыдущем проекте, новое регулирование предусмотрело своеобразную «фильтрацию» обращений граждан. Каждое обращение о проверке конституционности закона должно быть проанализировано сначала судом, рассматривающим по существу дело заявителя, а затем высшей инстанцией судебной или административной юрисдикции (которая направляет запрос в Конституционный Совет 191 ). При этом суд, перед которым гражданин, выступавший в нем в качестве стороны, инициировал обращение в Конституционный Совет, должен разрешить дело с участием гражданина на основе, в том числе обязательного и окончательного решения Конституционного Совета, вынесенного по обращению гражданина.

Таким образом, последующий конституционный контроль во Франции предполагает возможность вовлечения в его осуществление судов и их тесное взаимодействие . Конечно, Кассационный Суд и Государственный Совет признают приоритет Конституционного Совета: учитывают его практику и исполняют адресованные им в его решениях предписания193.

Избранный способ организации системы конституционного контроля позволяет обеспечить право обращения граждан, связанное с резким увеличением числа жалоб, без реформирования Конституционного Совета и увеличения его кадрового состава.

Основными причинами введения контроля законов по обращениям граждан называют, прежде всего, стремление Франции соответствовать европейским

Проведению реформы также способствовало желание укрепить взаимодействие Конституционного Совета с судебной системой196 и обеспечить Конституции не меньшую защиту, чем международным нормам. Французские суды наделены правом преюдициального запроса в европейские инстанции по вопросу о соответствии норм, подлежащих применению, международным актам. Поэтому логично предоставить им возможность обращения в ходе разбирательства также в Конституционный Совет.

Следует отметить, что приоритетный вопрос конституционности, также как проверка конституционности законов по обращениям граждан Конституционным Судом России, имеет особое значение с точки зрения сотрудничества Франции с европейскими инстанциями. Во Франции, входящей в Европейский союз, данное сотрудничество осуществляется, в частности, в форме преюдициальных вопросов в Европейский Суд . Ранее считалось, что установленный конституцией краткий срок рассмотрения дела в Конституционном Совете является косвенным запретом на обращение в европейские инстанции. Ведь очевидно, что невозможно успеть за месяц направить обращение в Европейский Суд, дождаться ответа и затем рассмотреть вопрос о конституционности

## Проблемы правового регулирования решений, принимаемых Конституционным Судом России и Конституционным Советом Франции по обращениям граждан, и их исполнения

Несмотря на возможность уточнения Конституционным Советом позиций в процедуре рассмотрения приоритетного вопроса о конституционности нормы, аналогичной уже рассмотренной им ранее, такая категория обращений требует все же упрощенного порядка проверки. Последующий контроль, предоставивший право подачи вопроса о конституционности нормы, уже проверенной Конституционным Советом, и увеличивающий вероятность обращений по поводу норм, ранее проверявшихся Конституционным Советом, существует во Франции недолго. Соответственно, невелико число явно аналогичных норм, проверенных Конституционным Советом. Однако возможно появление новых механизмов решения этого вопроса с течением времени.

Хотя понятие «изменение обстоятельств» используется не очень часто, оно все же предоставляет реальные возможности для расширения полномочий Конституционного Совета за счет полномочий законодательной власти. Однако, вряд ли можно говорить о превышении судами, направляющими обращения граждан в Конституционный Совет о проверке конституционности норм, которые он уже проверял, своих полномочий, поскольку Конституционный Совет контролирует названные суды, хотя и не непосредственно, а путем истолкования в своих решениях положений, закрепивших условия допустимости жалобы .

По мнению исследователей, поскольку, направляя приоритетный вопрос конституционности, суд должен проверить, является ли данный вопрос новым (то есть не проверялась ли уже конституционность оспариваемого положения) и серьезным (в том числе, не является ли возникшая неконституционность результатом применения оспариваемой нормы без учета толкования Конституции, данного Конституционным Советом), данная процедура делает неизбежным обращение судов к практике Конституционного Совета . Правовед М. Гийомэ считает, что критерий новизны не позволяет судьям самостоятельно разрешать не урегулированные Конституционным Советом вопросы, ссылаясь на то, что они не являются серьезными 339 . В силу этого, преюдициальный вопрос конституционности обеспечивает монополию Конституционного Совета на толкование Конституции340.

Таким образом, основания для отказа в принятии обращения в России и во Франции во многом схожи. В то же время данные основания не остаются неизменными, поскольку тенденция к ограничению сферы действия последующего конституционного контроля законов проявляется и по отношению к ним. Прежде всего, это связано с ограничением круга норм, конституционность которых может быть оспорена. В России эти ограничения коснулись связи нормы с делом заявителя. Изначально предметом обращения могла быть норма, подлежащая применению или примененная в конкретном деле. Такая формулировка задавала весьма широкий перечень подлежащих рассмотрению норм. При этом, если понятие «примененная в конкретном деле» является достаточно четким, то понятие «подлежащая применению» предполагало серьезное домысливание. Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. данная категория актов была просто исключена из числа актов, которые могут обжаловаться гражданами в Конституционный Суд России.

Во Франции ограничения были введены самим Конституционным Советом и касаются самого типа актов, которые могут быть оспорены. Во-первых, можно говорить об ограничении последующего конституционного контроля законов в пользу конституционного контроля регламентарных актов, осуществляемого Государственным Советом.

Разграничение полномочий по конституционному контролю между Конституционным и Государственным Советами, о котором подробнее говорилось выше, периодически уточняется самими этими органами. Они определяют границу между сферой регулирования законодателя и органов исполнительной власти применительно к конкретным случаям. Эта граница проведена в статье 34 Конституции Франции, закрепившей закрытый перечень вопросов, регулируемых законом, однако, на практике, конечно, возникают вопросы о том, куда отнести тот или иной конкретный вопрос341.

После введения приоритетного вопроса конституционности это разграничение потребовало нового уточнения. В Конституционный Совет обратились с вопросом о конституционности ордонанса, принятого по вопросам законодательного регулирования, но не одобренного парламентом (практика, наглядно демонстрирующая ограничение парламентского суверенитета в V Республике). Такие акты, как отмечают исследователи, являются весьма многочисленными . Их правовая природа, а, соответственно, и возможность их проверки Конституционным Советом является спорной. С одной стороны, они отвечают материальному определению закона, поскольку принимаются по соответствующему вопросу. С другой стороны, они не исходят от парламента. Конституционный Совет в данной ситуации истолковал свою компетенцию ограничительно, отказавшись признать эти акты законами. В решении от февраля 2012 г.343 о проверке конституционности статей L. 3123-1 и L. 3123-2 Транспортного кодекса он указал, что проверка статей, кодифицированных ордонансом, который впоследствии не был одобрен парламентом, не относится к его компетенции.

Во-вторых, произошло ограничение последующего конституционного контроля в его соотношении с предварительным. Последующий контроль по своей сути предполагает возможность проверки конституционности более широкого круга актов, чем предварительный. В рамках последующего контроля могут быть рассмотрены все законы, принятые до создания Конституционного Совета, и законы, вступившие в силу во время его существования, конституционность которых не была им проверена. Эти последствия были ожидаемыми, юристы называли целью реформы освобождение системы законодательства от заведомо неконституционных актов, которые суды, тем не менее, были вынуждены применять