

На правах рукописи

НУЯНЗИН  
АНДРЕЙ НИКОЛАЕВИЧ

**ЮРИСДИКЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА, СОДЕРЖАНИЕ**

Специальность 12.00.02. – конституционное право;  
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Казань, 2004

Диссертационная работа выполнена на кафедре конституционного права  
Архангельского государственного технического университета

Научный руководитель:

доктор юридических наук  
профессор **Малый Александр Федорович**

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук  
профессор **Бондарь Николай Семенович**  
кандидат юридических наук  
**Гатауллин Анас Газизович**

Ведущая организация:

Московский государственный университет  
им. М.В. Ломоносова

Защита диссертации состоится "28" апреля 2004г. в "14" часов на заседании диссертационного совета К212.081.01 в Казанском государственном университете им. В.И. Ульянова-Ленина по адресу: 420008 г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд.326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета (г. Казань, ул. Кремлевская, д.35).

Автореферат разослан " \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 2004г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук

Г.Р. Хабибуллина

## I. Общая характеристика диссертационной работы

**Актуальность темы исследования.** Конституционное правосудие является принципиально новым для России конституционно-правовым институтом, который, однако, к настоящему времени уже органично вошел в ее правовую систему. Предназначение данного правового института заключается в обеспечении верховенства и прямого действия Конституции РФ, защите прав и свобод личности, последовательном проведении в жизнь принципов разделения властей и федерализма и т.д. В Российской Федерации конституционное правосудие является прерогативой специального органа - Конституционного Суда РФ (в дальнейшем также – Конституционный Суд, Суд).

Ни для кого не секрет, что актуальность тем, посвященных конституционному правосудию, в последнее время значительно возросла, что обусловлено высокой ролью Конституционного Суда РФ в развитии конституционного права и влиянием его деятельности на нормы и институты других отраслей права.

Вместе с тем немаловажную роль в его деятельности играют и конституционно-процессуальные нормы, которые обслуживают функционирование всей системы судебного конституционного контроля. Именно они обеспечивают эффективность конституционного правосудия и результативность деятельности Конституционного Суда РФ. Из всех конституционных норм, закрепляющих и регулирующих правовой статус и деятельность Конституционного Суда РФ, особое значение занимают нормы, регламентирующие его юрисдикцию, поскольку именно они обеспечивают доступ к правосудию в форме конституционного судопроизводства, служат отправной точкой, приводящей в движение весь механизм федерального судебного конституционного контроля.

В последнее время участились выступления в пользу выделения в качестве самостоятельной отрасли права (иногда подотрасли в составе конституционного права) конституционного судебно-процессуального права. Правовой институт юрисдикции Конституционного Суда РФ, как представляется, занимает здесь одно из центральных мест, что также подчеркивает актуальность темы диссертационного исследования.

Возросший интерес к конституционному правосудию связан также с тем, что за десять лет деятельности Конституционного Суда РФ, приходящиеся на период действия Конституции РФ 1993 года и Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" 1994 года (в дальнейшем – Закон о Конституционном Суде), сложилась обширная практика применения Судом положений этих правовых актов. С 1995 по 2002 годы Конституционный Суд вынес 155 постановлений и около 2000 определений. Несмотря на то, что в этих решениях Суда разрешались конкретные конституционно-правовые проблемы, в них также содержится немало интересного материала и по чисто конституционно-процессуальным вопросам, в том числе по вопросам подведомственности дел Конституционному Суду. На основе

столь достаточно обширного материала можно, как представляется, уже сделать определенные теоретические и практические выводы относительно института юрисдикции Конституционного Суда РФ в том виде, как он заложен в Федеральном конституционном законе "О Конституционном Суде Российской Федерации". Практика применения норм этого института наполнила его конкретным содержанием, и это содержание, как представляется, нуждается к некотором теоретическом осмыслении. Вместе с тем решения Конституционного Суда выявили и отдельные недостатки в формулировании норм института юрисдикции Конституционного Суда в Законе о Конституционном Суде.

Исследование законодательства о Конституционном Суде РФ, практической деятельности Суда, изучение работ отечественных государствоведов позволило проанализировать понятие, элементную структуру и содержание отдельных элементов юрисдикции Конституционного Суда РФ, восполнить имеющиеся пробелы в научной оценке законодательства по теме исследования, выдвинуть свои предложения по решению актуальных проблем конституционного правосудия.

В связи с этим автором рассматриваются понятие юрисдикции Конституционного Суда РФ и соотношение этого понятия со смежными понятиями компетенции и подведомственности, анализируется структура юрисдикции Суда, выделяются и классифицируются отдельные элементы этой структуры.

Проблемы юрисдикции Конституционного Суда будут рассматриваться главным образом в связи с вопросами абстрактного и конкретного нормоконтроля. Это объясняется тем, что полномочия по нормоконтролю являются определяющими для органов судебного конституционного контроля и по статистике наиболее часто используемыми.

**Научная разработанность темы исследования.** В юридической литературе наибольшее распространение получили работы, комплексным образом освещающие проблемы конституционного правосудия (конституционной юстиции). Здесь прежде всего следует отметить такие работы, как учебное пособие В.А. Кряжкова и Л.В. Лазарева "Конституционная юстиция в Российской Федерации", учебное пособие Н.В. Витрука "Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс", комментарий к Федеральному конституционному закону "О Конституционном Суде РФ", написанный коллективом авторов из числа судей и работников аппарата Конституционного Суда, учебник под редакцией М.С. Саликова "Конституционный судебный процесс", работа В.О. Лучина и О.Н. Дорониной "Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации" и др. Существует также достаточно статей в научных юридических журналах, касающихся отдельных аспектов юрисдикции Конституционного Суда РФ. Среди них хотелось бы отметить публикацию материалов научной конференции, посвященной пятилетию существования Конституционного Суда РФ ("Вестник Конституционного Суда РФ", №6-1996г., №2-1997г., №3-1997г.). В 2001 – 2002 годах вышел фундаментальный комментарий к постановлениям Конституционного

Суда РФ в трех томах. Большое количество работ посвящено разграничению компетенции Конституционного Суда РФ и иных судов РФ, и институт юрисдикции Суда в этих работах рассматривается в свете данной проблемы. Ряд авторов опубликовали работы, посвященные вопросам сравнительного анализа конституционного правосудия в России и за рубежом (например, С.В. Боботов, И.П. Ильинский, В.В. Лазарев, В.В. Маклаков, М.А. Нудель, Ж.И. Овсепян, Б.В. Щетинин, Ю.А. Юдин и др.). Ряд работ В.К. Бобровой, А.Г. Гатауллиной, Б.Л. Железнова, В.А. Кряжкова, М.А. Митюкова, Ж.И. Овсепян и др. посвящены вопросам комплексного исследования конституционного правосудия в субъектах РФ. Немало работ посвящено исследованию феномена правовой позиции Конституционного Суда РФ как нового для Российской Федерации источника права, а также рассмотрению правовых позиций Суда в отдельных сферах общественных отношений.

В целом различные проблемы юрисдикции Конституционного Суда РФ в той или иной степени затронуты в работах С.А. Авакьяна, Э.М. Аметистова, М.В. Баглая, А.А. Белкина, С.В. Боботова, Н.А. Богдановой, А.Д. Бойкова, В.В. Бойцовой, Л.В. Бойцовой, Н.С. Бондаря, О.В. Брежнева, В.В. Бриксова, Н.В. Витрука, Ю.В. Гаврюсова, Г.А. Гаджиева, А.Г. Гатауллиной, Л. Грось, Г.М. Даниленко, О.Н. Дорониной, В.В. Ершова, Б.Л. Железнова, В.М. Жуйкова, В.Д. Зорькина, Р.И. Ивановой, Г.В. Игнатенко, Л.М. Карапетяна, М.И. Клеандрова, Д.А. Ковачева, Е.И. Козловой, А.Л. Кононова, П.Е. Кондратова, Б.С. Крылова, В.А. Кряжкова, Ю.В. Кудрявцева, В. Кузнецова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, В.В. Лазарева, Л.В. Лазарева, В.О. Лучина, В.В. Маклакова, А.Ф. Малого, М.А. Митюкова, Т.Г. Морщаковой, В.В. Невинского, С.Э. Несмеяновой, Ж.И. Овсепян, С.Г. Пепеляева, Ю.Д. Рудкина, М.С. Саликова, Н.В. Селезнева, В.А. Сивицкого, Б.А. Страшуна, В.Г. Стрекозова, А.Н. Талалаева, Е.Ю. Терюковой, О.И. Тиунова, Ю.А. Тихомирова, В.А. Туманова, Б.Н. Топорнина, В.Т. Филиппова, Т.Я. Хабриевой, С.В. Черниченко, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, Х.Б. Шейнина, Н.В. Шелютто, Г.А. Шмавоняна, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева, Ю.А. Юдина и др.

При всей несомненной важности этих работ значительного научного исследования, специально посвященного анализу проблем собственно института юрисдикции Конституционного Суда РФ, не проводилось. Правовой институт юрисдикции Конституционного Суда РФ затрагивался в упомянутых работах в той мере, в какой это было обусловлено поставленными целями научного исследования.

Исходя из этого, автором предпринята попытка специального научного исследования института юрисдикции Конституционного Суда РФ с точки зрения его понятия, структуры и содержания.

**Объектом диссертационного исследования** являются как материально-правовые, так и процессуально-правовые отношения, связанные с реализацией Конституционным Судом РФ его государственно-властных полномочий по рассмотрению и разрешению подведомственных Конституционному Суду РФ дел. Данные правовые отношения рассматриваются главным образом в аспекте решения вопросов, связанных с принятием

к рассмотрению Конституционным Судом РФ обращений заявителей или отказом в этом.

**Предметом диссертационного исследования** выступают нормы права, закрепляющие и регулирующие юрисдикцию Конституционного Суда РФ и содержащиеся в Конституции РФ, Федеральном конституционном законе "О Конституционном Суде Российской Федерации", других федеральных конституционных законах и федеральных законах, а также положения, интерпретирующие эти акты и содержащиеся в решениях самого Конституционного Суда РФ.

**Основной целью настоящего диссертационного исследования** является, с одной стороны, теоретическое обобщение и анализ накопленного Конституционным Судом РФ в его решениях опыта применения норм института юрисдикции Суда, а с другой стороны, выработка практических рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства о Конституционном Суде РФ.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи исследования**:

- определить понятие юрисдикции в конституционном праве РФ и выявить его соотношение со смежными понятиями компетенции, полномочий и подведомственности как общетеоретических категорий и применительно к Конституционному Суду РФ;
- раскрыть структуру юрисдикции Конституционного Суда РФ и выявить ее элементы;
- проанализировать отдельные элементы юрисдикции Конституционного Суда РФ с позиций теории процессуального права;
- выяснить правовую природу предмета и допустимости обращений в Конституционный Суд РФ;
- выявить, что вкладывается законодателем в формулировку "рассмотреть и разрешить дело" как государственно-властное полномочие суда, и рассмотреть это государственно-властное полномочие на разных стадиях конституционного судопроизводства;
- выявить отдельные критерии подведомственности дел Конституционному Суду РФ; дать классификацию этих критериев и проанализировать их с привлечением практики Конституционного Суда РФ.

Постановка цели и задач исследования осуществлялась в процессе изучения специальной литературы, анализа действующего федерального законодательства, практики его применения.

**Методологическую основу исследования** составили как общенаучные (сравнительный, исторический, логический, диалектический, анализ и синтез, индукция и дедукция), так и специальные (формально-юридический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный) методы научного познания. Особое место в методологии исследования занимает когерентная концепция истины, в соответствии с которой критерием истинности служит самосогласованность, внутренняя непротиворечивость имеющихся понятий, суждений и умозаключений в рамках конкретно рассматриваемой теории. Автор вынужден был отойти от классической концепции истины, воспринятой

диалектическим материализмом, в силу повышенной абстрактности исследуемых явлений и особой сложности познавательной ситуации.

**Теоретическая основа исследования.** Поскольку анализ института юрисдикции Конституционного Суда РФ требует обращения не только к общей теории конституционного права, но и к исследованиям в других отраслях права, то теоретической основой диссертации служат труды ученых – юристов как по общей теории государства и права и теории конституционного права, так и по теории административного права, теории гражданского и арбитражного процесса.

В области общей теории государства и права и общей теории конституционного права автор опирался на труды таких ведущих ученых, как С.А. Авакьян, И.А. Азовкин, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, М.И. Байтин, Н.С. Бондарь, В.Н. Бутылин, А.Б. Венгеров, Б.Л. Железнов, Д.А. Ковачев, А.Е. Козлов, Е.И. Козлова, С.А. Комаров, В.М. Корельский, О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, В.В. Лазарев, В.В. Лапаева, Е.А. Лукьянова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, Л.А. Морозова, В.С. Нерсисянц, В.Д. Перевалов, А.С. Пиголкин, Б.А. Страшун, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, В.И. Фадеев, В.А. Четвернин, В.Е. Чиркин, М.А. Шафир, К.Ф. Шерemet, Ю.А. Юдин и др.

В ходе решения поставленных цели и задач научного исследования автору пришлось обратиться к отдельным вопросам теории административного права, изучение которых происходило по работам А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, Б.Н. Габричидзе, П.Т. Василенкова, Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищевой, А.П. Шергина и др.

В целях анализа института юрисдикции Конституционного Суда РФ с процессуально-правовой точки зрения автор опирался на работы ведущих юристов в области гражданского и арбитражного процесса: М.А. Вкут, И.П. Гришина, М.А. Гурвич, А.А. Добровольского, И.М. Зайцева, С.А. Ивановой, А.Ф. Клеймана, А.Ф. Козлова, Ю.Л. Мареева, Н.И. Масленниковой, А.А. Мельникова, Ю.К. Осипова, В.К. Пучинского, И.М. Пятилетова, И.В. Решетниковой, Е.В. Рябовой, В.М. Семенова, М.К. Треушников, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота, М.С. Шакарян, К.С. Юдельсона, В.В. Яркова и др.

**Нормативно-правовую основу исследования** составляют Конституция РФ 1993 года, международные договоры РФ, Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" 1994 года, другие федеральные законы, регламенты палат Федерального Собрания РФ, постановления и определения Конституционного Суда РФ, иные правовые акты по предмету диссертационного исследования.

Анализ источников права, работ в области теории права позволяют диссертанту сформулировать ряд самостоятельных положений, выводов, предложений и рекомендаций, выносимых на защиту.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается прежде всего в том, что раскрывается конституционно-правовая основа юрисдикции Конституционного Суда РФ, исследованы конституционно-процессуальные вопросы института юрисдикции Конституционного Суда РФ с привлечением теории гражданско-процессуального и

арбитражно-процессуального права и с использованием широчайшей практики Конституционного Суда РФ, что позволило выявить специфику конституционного судопроизводства по сравнению с иными формами судопроизводства; впервые понятие юрисдикции рассматривается как ключевое при определении подведомственных Конституционному Суду РФ дел; показано соотношение данного понятия и понятия компетенции как общетеоретических категорий; определена структура юрисдикции; дается теоретическое обоснование различия понятий "неподведомственность обращения" и "недопустимость обращения" в Конституционный Суд РФ; систематизированы критерии подведомственности дел Конституционному Суду РФ, предложена их классификация и уточнены критерии допустимости конституционных жалоб.

**Основные положения, выносимые на защиту.** Автор формулирует, аргументирует и выносит на защиту следующие основные положения, в которых нашли отражение научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы:

1. Определение юрисдикции как разновидности компетенции судебного органа государственной власти, которая состоит из совокупности государственно-властных полномочий относительно определенных категорий споров. Обоснование соотношения понятий компетенции и юрисдикции как рода и вида; выделение государственно-властных полномочий и подведомственности как двух элементов понятия юрисдикции.

2. Предложение о классификации критериев подведомственности дел Конституционному Суду РФ на общие и частные и на текстовые (эксплицитные) и смысловые (имплицитные). При этом общими текстовыми (эксплицитными) критериями подведомственности дел Конституционному Суду РФ являются круг субъектов, правомочных на обращение в Конституционный Суд РФ, и существо дела. Существо же дела складывается из двух элементов: предмета обращения и допустимости обращения в Конституционный Суд РФ.

3. Определение понятия предмета обращения как конкретного положения оспариваемого акта, на примере которого Конституционный Суд проверяет конституционность соответствующего нормативного предписания; определение понятия допустимости обращения как совокупности юридических фактов и норм права, в соответствии с которыми Конституционный Суд устанавливает у заявителя право на принятие обращения к рассмотрению и удовлетворение требований заявителя.

4. Заключение о том, что к общим критериям подведомственности дел Конституционному Суду РФ, связанным с предметом обращения, относятся: а) общий критерий предмета обращения (предметом обращения в Конституционный Суд может быть только тот предмет, который прямо указан в статье 125 Конституции РФ, Законе о Конституционном Суде и других актах законодательства РФ о Конституционном Суде); б) критерий невозможности рассмотрения по общему правилу Конституционным Судом дел о неконституционности пробелов в правовом регулировании; в) критерий обладания актом, конституционность которого оспаривается, юридической силы в период

производства в Конституционном Суде (часть 2 статьи 43 Закона о Конституционном Суде).

5. Заключение о том, что к общим текстовым (эксплицитным) критериям допустимости обращений в Конституционный Суд относятся: а) критерий основания к рассмотрению дела в Конституционном Суде ("обнаружившаяся неопределенность") (часть 2 статьи 36 Закона о Конституционном Суде); б) критерий отсутствия по предмету обращения ранее вынесенного постановления Конституционного Суда, сохраняющего свою силу (пункт 3 части 1 статьи 43 Закона о Конституционном Суде); в) критерий наличия конституционного текста (вопрос, разрешаемый законом, иным нормативным актом, договором между органами государственной власти или не вступившим в силу международным договором РФ, конституционность которых предлагается проверить, должен получить разрешение в Конституции РФ) (статья 68 Закона о Конституционном Суде); г) критерий конституционного характера и значения вопроса, поставленного перед Конституционным Судом (статья 68 Закона о Конституционном Суде); а к общим смысловым (имплицитным) критериям допустимости обращений относятся: д) критерий предназначения Конституционного Суда как судебного органа конституционного контроля и правовой сущности рассматриваемых им вопросов; е) критерий правового обоснования обращения; ж) критерий разграничения юридических процедур в Конституционном Суде.

6. К числу частных критериев подведомственности дел Конституционному Суду при проверке конституционности нормативных актов и внутрифедеральных договоров в порядке абстрактного нормоконтроля, в частности, можно отнести:

а) рассмотрение Конституционным Судом положений оспариваемых актов с момента, когда закончен правотворческий процесс их издания (для этого не обязательно их вступление в силу);

б) из всех положений Закона о Конституционном Суде только материально-правовые положения, а из процессуально-правовых – те, которые регулируют порядок реализации управомоченными субъектами права на обращение в Конституционный Суд РФ;

в) проверку Конституционным Судом положений законов РФ о поправках к Конституции РФ только на соответствие главам 1, 2 и 9 Конституции РФ и только в период между одобрением соответствующего закона Советом Федерации и его подписанием Президентом РФ;

г) проверку на соответствие Конституции РФ положений законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, если они изданы по вопросам, относящимся к исключительному ведению органов государственной власти субъектов РФ, но только по порядку их принятия, опубликования или введения в действие.

7. Вывод о том, что предметом конституционной жалобы могут быть не только акты, имеющие наименование "закон", но и подзаконные акты (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ), регулирующие отношения, являющиеся предметом

закона, если соответствующие акты выступают в роли первичного правового регулятора в соответствующей сфере общественных отношений.

8. Отдельные частные критерии подведомственности дел Конституционному Суду в порядке конкретного нормоконтроля должны толковаться и применяться следующим образом:

а) формулировка "оспариваемый закон затрагивает конституционные права и свободы граждан" должна пониматься в том смысле, что этот закон регулирует или защищает соответствующие права заявителя, а не в смысле, что он их нарушает, как это возобладало в практике Конституционного Суда РФ;

б) критерием допустимости обращения по пункту 2 статьи 97 и статье 102 Закона о Конституционном Суде надлежит считать формальное применение оспариваемого закона в конкретном деле без учета того, правильно или ошибочно был применен закон.

9. Предложение о введении "упрощенного" (или "письменного") производства по делам, по итогам рассмотрения которых Конституционный Суд РФ в настоящее время выносит "отказные" определения с "положительным" содержанием.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключается в ее направленности на решение актуальных проблем, связанных с реализацией Конституционным Судом РФ его государственно-властных полномочий по рассмотрению и разрешению подведомственных Конституционному Суду РФ дел. Выносимые на защиту положения расширяют и углубляют понятие юрисдикции Конституционного Суда РФ, раскрывают ее структуру и содержание. Практическая значимость исследования также состоит в том, что содержащиеся в работе выводы могут найти практическое применение в правотворческой деятельности федерального органа законодательной власти и в правоприменительной деятельности Конституционного Суда РФ. Материалы исследования могут использоваться в учебном процессе, в ходе преподавания конституционного права Российской Федерации, а также различных специальных курсов, связанных с конституционным правосудием, и при подготовке учебно-методических материалов по этим дисциплинам. Результаты диссертации имеют значение для дальнейшей разработки этой темы, углубления комплексных научных исследований в целом в сфере конституционного правосудия.

**Апробация результатов исследования.** Отдельные положения диссертационного исследования и работа в целом обсуждались на заседаниях кафедры конституционного права Архангельского государственного технического университета.

Различные аспекты диссертационного исследования были предметом обсуждения на научно-практических конференциях и семинарах, проводимых Поморским государственным университетом им. М.В. Ломоносова, Московским государственным университетом им. М.В. Ломоносова, Архангельским государственным техническим университетом. Основные теоретические положения, идеи и выводы проведенного исследования нашли отражение в статьях, опубликованных автором в российских журналах и сборниках научных статей.

Материалы диссертационного исследования использовались автором в учебном процессе в Архангельском государственном техническом университете по дисциплинам "Конституционное право Российской Федерации", "Конституционное судопроизводство", "Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации".

**Структура диссертации** предопределена целью и задачами исследования и включает введение, четыре главы, разделенные на пять параграфов, заключение, приложение и список использованных источников.

## **II. Основное содержание диссертационной работы**

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются объект, предмет, а также цели и задачи исследования, анализируются состояние и степень научной разработанности темы, раскрываются методологические, теоретические и нормативно-правовые основы исследования, научная новизна работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическая и практическая значимость диссертации.

В первой главе "**Понятие и пределы юрисдикции Конституционного Суда РФ**" определяется значение понятия "юрисдикция" как общетеоретической правовой категории, содержится анализ ее структуры и устанавливается ее соотношение с другой общетеоретической правовой категорией – понятием "компетенция".

Компетенция служит необходимым элементом правового статуса любого государственного органа, не исключая и Конституционного Суда РФ. Поскольку среди исследователей существуют определенные разногласия в понимании данной правовой категории, в диссертационной работе рассматриваются различные точки зрения ряда исследователей по вопросу о содержании, структуре и месте понятия компетенции в системе правовых категорий. Автор солидаризируется с доминирующим в отечественной правовой науке взглядом на компетенцию как на совокупность полномочий (прав и обязанностей) органа государственной власти относительно определенных предметов ведения (определенной подведомственности).

Применительно к судебным органам государственной власти наряду с понятием компетенции для характеристики их правового статуса употребляется также понятие юрисдикции. В Конституции РФ этот термин используется дважды: первый раз в части 2 статьи 67, где сказано, что Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права; второй раз упомянутый термин встречается в статье 126, где упоминаются суды общей юрисдикции. Надо отметить, что в описанных двух случаях за одним и тем же термином - "юрисдикция" - скрываются разные понятия. В статье 67 Конституции РФ понятие юрисдикции использовано в традиционном международно-

правовом смысле слова; его автор специально не рассматривал. А вот в статье 126 Конституции РФ данное понятие употреблено в чисто государственно-правовом смысле: для отграничения одной системы судов (а именно судов общей юрисдикции), возглавляемой Верховным Судом РФ, от другой системы судов (арбитражных), возглавляемой Высшим Арбитражным Судом РФ. Под общей юрисдикцией, по всей видимости, имеется в виду распространение полномочий соответствующих судов на определенные категории дел (гражданские, уголовные, административные и иные). Отсюда можно сделать вывод о том, что понятие юрисдикции, используемое применительно к судебным органам государственной власти в качестве одной из характеристик их правового статуса, соотносится с понятием компетенции как часть и целое, то есть является частью понятия компетенции. Если воспользоваться уже рассмотренным понятием компетенции, то по аналогии можно сказать, что юрисдикция - это разновидность компетенции судебного органа государственной власти, которая состоит из совокупности государственно-властных полномочий относительно определенных категорий споров. Наряду с юрисдикционными полномочиями суд может обладать и другими. Например, Конституционный Суд РФ помимо полномочий по рассмотрению отдельных категорий споров и иных дел, закрепленных в статье 125 Конституции РФ, имеет также право законодательной инициативы (часть 1 статьи 104 Конституции РФ), право обращаться с посланием к палатам Федерального Собрания (часть 1 статьи 100 Конституции РФ) и др. Однако эти полномочия не связаны с рассмотрением споров и поэтому не входят в понятие юрисдикции. Отсюда вытекает, что понятие компетенции шире понятия юрисдикции. Если рассмотреть данные правовые категории применительно к Конституционному Суду РФ, то можно выявить следующее. Юрисдикция Конституционного Суда РФ складывается из двух элементов: государственно-властных полномочий и определенной подведомственности, к которой данные полномочия могут быть применены. К государственно-властным полномочиям Конституционного Суда относятся полномочия по принятию обращения к рассмотрению, непосредственно рассмотрению и разрешению подведомственного дела по существу.

Подведомственность, так же как и юрисдикция, является межотраслевой правовой категорией. Она, по справедливому определению Ю.К. Осипова, выступает в качестве межотраслевого института права, выполняющего функции распределительного механизма юридических дел между различными юрисдикционными органами. Понятие подведомственности рассматривается в диссертации на правотворческом и правореализационном уровне. На правотворческом уровне подведомственность, с одной стороны, является элементом юрисдикции суда, закрепляющим круг юридических споров, которые может рассматривать и разрешать по существу данный суд, а с другой стороны, подведомственность является свойством юридического спора, в силу которого он подлежит разрешению определенным судом. Таким образом, можно говорить и о подведомственности суда (это свойство государственного органа), и о

подведомственности спора. Определить подведомственность суда - значит выяснить, какие именно споры могут быть рассмотрены по существу в данном суде. Определить подведомственность спора - значит выяснить, в каком из судов в зависимости от тех или иных признаков должен быть рассмотрен данный спор. На правореализационном уровне подведомственность является одним из юридических условий возникновения права на обращение в суд (в судах общей юрисдикции и арбитражных судах – предпосылкой права на предъявление иска). Непосредственно при обращении в суд подведомственность из юридического условия становится юридическим фактом, который устанавливается судом при решении вопроса о возбуждении дела.

Таким образом, юрисдикция Конституционного Суда РФ представляет собой разновидность компетенции этого государственного органа, которая состоит из совокупности государственно-властных полномочий Суда по принятию обращения к рассмотрению, непосредственно рассмотрению и разрешению по существу тех дел, которые входят в подведомственность Суда.

Что касается пределов юрисдикции Конституционного Суда РФ, то она в наиболее общем виде указана в статье 125 Конституции РФ.

Вторая глава **"Подведомственность дел Конституционному Суду РФ"** состоит из трех параграфов.

Первый параграф **"Общие критерии подведомственности дел Конституционному Суду РФ"** посвящен выявлению, анализу и классификации критериев подведомственности дел как одной из составляющих понятия юрисдикции Конституционного Суда РФ.

В целом под критериями подведомственности дел понимаются отраженные в нормах права признаки споров и иных дел, позволяющие судить о том, каким органам подведомственно их разрешение. Для того чтобы определить, подведомственно ли какое-либо дело Конституционному Суду, необходимо установить критерии подведомственности дел Конституционному Суду и посмотреть, подходит ли под эти критерии данное дело. Все критерии подведомственности дел Конституционному Суду, как представляется, можно подразделить:

1) в зависимости от сферы применения на:

- а) общие (применяемые ко всем обращениям в Конституционный Суд) и
- б) частные (применяемые только к отдельным видам обращений по отдельным видам процедур судопроизводства в Конституционном Суде),

2) а в зависимости от степени формализации на:

- а) текстовые (эксплицитные) (прямо указанные в Конституции РФ и Законе о Конституционном Суде) и

- б) смысловые (имплицитные) (выводимые из смысла Конституции и Закона о Конституционном Суде при толковании их соответствующих положений).

Автор попытался проанализировать эти критерии с применением теории, разработанной в рамках гражданского процессуального и арбитражного

процессуального прав, в которых институт подведомственности разрабатывается уже не один десяток лет. Как вытекает из статьи 22 ГПК РФ 2002 года и статей 27 – 29 АПК РФ 2002 года, критериями подведомственности дел судам (арбитражным судам) являются: а) субъектный состав лиц, участвующих в деле (для арбитражных судов - это, как правило, юридические лица и граждане-предприниматели; для судов общей юрисдикции ими главным образом являются граждане, организации, органы государственной власти, органы местного самоуправления), б) характер спорного правоотношения (применительно к арбитражным судам специально указано, что им подведомственны экономические споры).

Если спроецировать данные положения теории процессуального права на судебный конституционный процесс, то можно получить следующее.

Как вытекает из статьи 125 Конституции РФ и статьи 3 Закона о Конституционном Суде, общими текстовыми (эксплицитными) критериями определения подведомственности дел Конституционному Суду являются:

- а) круг субъектов, правомочных обращаться в Конституционный Суд, и
- б) существо дела (проверка конституционности нормативного акта, не вступившего в силу международного договора, спор о компетенции или что-либо другое).

В результате получается, что критерии подведомственности дел в Конституционном Суде и в иных федеральных судах практически идентичны. Вместе с тем следует отметить гораздо более тесную связь между подведомственностью и элементами обращения в Конституционный Суде, нежели в иных судах. Если в Конституционном Суде существо дела главным образом определяется предметом обращения в Суд, то в других судах для решения вопроса о принятии иска не так важно, что именно требует истец, важно, чтобы его требования вытекали из гражданских, административных и иных правоотношений, указанных в статьях ГПК РФ и АПК РФ, регулирующих подведомственность, и носили или не носили экономический характер. Если применительно к Конституционному Суду в статье 125 Конституции РФ, по сути, перечислены все возможные предметы обращения, то в статье 22 ГПК РФ и статьях 27 – 29 АПК РФ этого нет, там дается общее указание: суду подведомственны споры, вытекающие из таких-то правоотношений. Поэтому такой элемент подведомственности, как существо дела, определяется в Конституционном Суде главным образом через понятие предмета обращения. Если бы в статье 125 Конституции РФ указывалось, что Конституционному Суду подведомственны дела, возникающие из конституционно-правовых отношений, и не конкретизировалось существо дел, то предмет обращения и существо дела, как элемент подведомственности, не были бы так тесно связаны и соотносились бы друг с другом так же, как в гражданском процессуальном или арбитражном процессуальном праве.

Поскольку с понятием подведомственности тесно связано право на обращение в Конституционный Суд РФ, в диссертации более подробно рассматривается, что представляет собой собственно обращение в Суд. Данное понятие опять-таки

анализируется с использованием разработанного в теории процессуального права учения об иске. Как известно, в структуре иска выделяется два его элемента: предмет и основание иска. Автор анализирует имеющиеся в теории процессуального права взгляды по вопросу о предмете иска с целью уяснения того, можно ли их экстраполировать на обращение в Конституционный Суд. Основных точек зрения на предмет иска существует три: а) предмет иска – это требование истца к суду об удовлетворении материально-правового притязания истца к ответчику; б) это требование истца к ответчику, которое вытекает из спорного материально-правового отношения и по поводу которого суд должен вынести решение по делу; в) это само спорное правоотношение между истцом и ответчиком. Последовательно разбирая эти определения, автор приходит к выводу, что их невозможно использовать для целей определения понятия "предмет обращения" в конституционном судопроизводстве. Однако в гражданском процессуальном праве дела могут возбуждаться не только иском, но и заявлением (ранее – жалобой), применительно к которому теория гражданского процесса использует термин "предмет обжалования". Под ним понимаются различные решения и действия (бездействие) органов и должностных лиц, в отношении которых может быть подано заявление (жалоба) в суд в порядке производства по делам, вытекающим из публично-правовых отношений. Видимо, основываясь на этом подходе, ряд авторов определяют предмет обращения в конституционном судопроизводстве как положения законов и иных оспариваемых нормативных актов. Однако в этом определении наметилась некоторая неоднозначность. Так, например, П.Е. Кондратов в комментарии к статье 74 Закона о Конституционном Суде отмечает, что предмет обращения составляет сам оспариваемый акт (его часть), закрепляющий те или иные правила поведения, правовые дефиниции или иные нормативные установления. Если эти же правила поведения, дефиниции и т.п. положения оказываются закрепленными и в других нормативных актах, он образуют уже другой предмет. Комментируя же статью 48 Закона о Конституционном Суде, П.Е. Кондратов излагает несколько иную точку зрения: рассмотрение двух или более обращений, касающихся различных частей одного и того же акта или одного и того же предписания, содержащегося в различных актах, вполне возможно соединить в одном производстве вследствие общности предмета обращения. Как представляется, эта двойственность сопряжена с неоднозначным содержанием, которое вкладывается в термин "предмет обращения" Законом о Конституционном Суде. В одних его положениях (часть 3 статьи 74) можно усмотреть подтверждение первой точке зрения, а в других (пункт 3 части 1 статьи 43, статья 48) – второй точке зрения. Проанализировав эти подходы, можно сказать, что термин "предмет обращения" следует понимать диалектически: через категории единичного и общего. Предмет обращения – это конкретное положение оспариваемого акта, на примере которого Конституционный Суд проверяет конституционность соответствующего нормативного предписания. То есть предметом обращения является как конкретное положение оспариваемого акта, так и нормативное предписание в целом. Практическая деятельность Конституционного

Суда, исследованная в диссертации, подтверждает такое двуединое понимание предмета обращения.

Наряду с предметом иска в структуре иска выделяется основание иска, под которым понимаются фактические обстоятельства, из которых вытекает право требования истца, на которых истец его основывает. Факты, входящие в основание иска, традиционно в процессуальном праве подразделяются на три группы: а) непосредственно правопроизводящие факты, из которых вытекает требование истца; б) факты активной и пассивной легитимации, посредством установления которых определяется надлежащий характер истца и ответчика в процессе (то есть принадлежит ли право на иск истцу и должен ли ответчик отвечать по данному иску); в) факты повода к иску - факты, указывающие, что наступило время для обращения в суд. В связи с этим уместно предположить, что как в структуре иска, так и в структуре обращения в Конституционный Суд наряду с предметом обращения можно выделить второй элемент этого самого обращения. Как представляется, этот элемент можно определить через понятие допустимости. Именно допустимость является той совокупностью фактов, установление которых необходимо для принятия обращения к рассмотрению. Если, например, посмотреть на критерии допустимости конституционной жалобы (статья 97 Закона о Конституционном Суде), то такой факт, как рассмотрение дела в суде или ином правоприменительном органе, является явным фактом повода к обращению. Применительно к процедуре рассмотрения споров о компетенции подобные факты повода к обращению также имеются (пункты 5, 6, 7 части 1 статьи 93 Закона о Конституционном Суде).

Необходимо обратить внимание на определенную специфику фактического состава, входящего в основание обращения (применительно к Конституционному Суду – в понятие допустимости обращения). Поскольку Конституционный Суд по общему правилу имеет дело главным образом с вопросами права, а не факта, то непосредственно при рассмотрении им дел редко когда происходит судебное доказывание, и предмет доказывания как совокупность юридических фактов, имеющих значение для правильного разрешения дела, практически не встречается. Вместе с тем с процессуальной науке существует такое понятие, как локальный предмет доказывания. Под ним понимают определенную группу юридических фактов, имеющих значение для правильного разрешения какого-либо отдельного процессуального вопроса, в принципе связанного с общим ходом судебного разбирательства (с основным предметом доказывания), но имеющего самостоятельное значение (к примеру, принятие иска, приостановление производства по делу, обеспечение иска и т.п.). Используя понятие локального предмета доказывания применительно к конституционному судопроизводству, можно сказать, что хотя "основной" предмет доказывания здесь не возникает, зато локальный предмет доказывания образуется на стадии принятия обращения к рассмотрению, когда Конституционный Суд устанавливает факт подведомственности ему вопроса, указанного в обращении. В этот локальный предмет

доказывания не входят непосредственно правопроизводящие факты, а входят лишь факты активной и пассивной легитимации и факты повода к иску (обращению). Именно в этом и заключается специфика фактического состава, входящего в основание обращения (применительно к Конституционному Суду - в понятие допустимости обращения). Если в основание иска в гражданском или арбитражном процессе входят все категории юридических фактов, являющиеся объектом познания суда, то в понятие допустимости обращения в Конституционный Суд факты материально-правового характера не включаются. Поэтому понятие допустимости обращения нельзя считать полностью аналогичным понятию основания иска в гражданском или арбитражном процессе.

Что касается "основного" предмета доказывания, то, хотя он в конституционном судопроизводстве, как правило, не возникает, но спор между сторонами тем не менее происходит и связывается с толкованием тех или иных положений Конституции РФ и оспариваемых в Конституционном Суде актов. В связи с этим привлекают внимание положения теории гражданского и арбитражного процесса, связанные с понятием правового основания иска, которое выделяется наряду с фактическим основанием иска и под которым понимается указание истцом материальных норм права, на которых он основывал свои требования. В конституционном судопроизводстве правовое основание обращения играет особую, повышенную роль в связи с перенесением "тяжести" спора из области фактов в область права. В Законе о Конституционном Суде правовое основание обращения именуется правовой позицией заявителя (пункт 8 части 2 статьи 37).

Итак, давая общее определение допустимости обращений в Конституционный Суд, можно сказать, что под ним понимается совокупность юридических фактов и норм права, в соответствии с которыми Суд устанавливает у заявителя право на принятие обращения к рассмотрению и удовлетворение требований заявителя.

Таким образом, общими текстовыми (эксплицитными) критериями подведомственности дел Конституционному Суду являются круг субъектов, правомочных на обращение в Конституционный Суд РФ, и существо дела. Существо же дела складывается из двух элементов: предмета обращения и допустимости обращения в Конституционный Суд РФ.

Второй параграф **"Предмет обращения как общий критерий подведомственности дел Конституционному Суду РФ"** посвящен поиску и выделению таких критериев, связанных с предметом обращения.

Сам по себе предмет обращения является общим текстовым (эксплицитным) критерием подведомственности дел Конституционному Суду. Вместе с тем он имеет ряд черт, которые можно рассматривать как самостоятельные критерии подведомственности. Они являются смысловыми (имплицитными), поскольку прямо в Конституции РФ и Законе о Конституционном Суде не указаны и могут быть выведены из отдельных их положений.

Прежде всего, исходя из разграничения компетенции Конституционного Суда и органов законодательной власти, можно вывести такой критерий подведомственности, как невозможность рассмотрения Судом дел о неконституционности пробелов в правовом регулировании. На основе анализа многочисленных примеров из практической деятельности Конституционного Суда в диссертации делаются следующие выводы по поводу данного критерия. По общему правилу Конституционный Суд не рассматривает вопросы о конституционности пробелов в оспариваемых актах, поскольку в таких случаях он фактически становится "позитивным" законодателем. Признавая пробел неконституционным, Конституционный Суд, таким образом, дополнял бы действующее законодательство, а это противоречит принципу разделения властей (статья 10 Конституции РФ). Однако в некоторых случаях Конституционный Суд считает себя компетентным проверять конституционность пробелов в оспариваемых актах. Такие случаи можно разделить на три категории. Во-первых, Конституционный Суд рассматривает пробел, когда отсутствие соответствующей нормы в оспариваемом акте воспринимается в правоприменительной практике как указание на отсутствие у субъектов регулируемых отношений соответствующих конституционных прав, в то время как Конституция РФ прямо эти конституционные права предоставляет. Во-вторых, пробел может быть рассмотрен Конституционным Судом, когда законодатель определенным образом урегулировал общественные отношения, но допустил при этом нарушение принципа равенства всех перед законом (например, предоставил налоговую льготу одной категории субъектов и не предоставил другой, хотя никакой социально обоснованной дифференциации между ними нет). В-третьих, неясность формулировок, понятий, терминологии, а также пробельность оспариваемого акта могут являться основанием проверки его конституционности лишь при условии, что это приводит в процессе правоприменения к такому толкованию норм, которое нарушает или может нарушить конкретные конституционные права.

Следующим общим критерием подведомственности дел Конституционному Суду является критерий обладания актом, конституционность которого оспаривается, юридической силой в период производства в Конституционном Суде. Данный критерий нашел отражение в части 2 статьи 43 Закона о Конституционном Суде, согласно которой в случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом РФ производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием акта были нарушены конституционные права и свободы граждан. При рассмотрении этого критерия в диссертации исследуются несколько правовых проблем, одна из которых – в каких случаях акт признается утратившим силу. Если с отменой акта всё более или менее понятно, то что́ понимать под утратой актом силы – не совсем ясно. Проанализировав имеющиеся в практической деятельности Конституционного Суда случаи, автор приходит к выводу, что фактическая утрата актом юридической силы в смысле части 2 статьи 43 Закона о Конституционном Суде происходит в результате:

1) исчерпания акта применением;

2) принятия нового акта большей юридической силы, если в акте меньшей юридической силы специально указывается на это обстоятельство как на основание утраты силы (если такого специального указания нет, то, по всей видимости, акт меньшей юридической силы не утратит ее, а просто не будет применяться, но вместе с тем не будет и основания для отказа в проверке его на конституционность);

3) принятия нового акта равной (или большей) юридической силы, регулирующего тот же круг общественных отношений, если в этом новом акте специально указывается, что все прежние акты действуют в части, не противоречащей ему.

4) истечения срока, на который был издан акт;

5) прекращения общественных отношений, на регулирование которых был направлен акт (например, в настоящее время утратили силу, хотя и формально не отменены многочисленные нормативные акты, регламентировавшие статус Советов народных депутатов, поскольку исчезли сами эти органы власти).

Применяя часть 2 статьи 43 Закона о Конституционном Суде, Суд столкнулся с таким явлением в законодательстве, как воспроизведение правовых норм. В ряде случаев в процессе рассмотрения дела в Конституционном Суде органы государственной власти, издавшие оспаривавшиеся акты, отменяли их, но одновременно воспроизводили спорные их положения в других актах. Из действий Конституционного Суда в таких случаях можно сделать такой вывод: если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен к началу рассмотрения дела в Конституционном Суде, но оспариваемые положения этого отмененного акта воспроизводятся в новом акте, то отмененный акт может быть рассмотрен в Конституционном Суде (несмотря на то, что он уже утратил силу), а новый акт также может проверяться на конституционность (несмотря на то, что заявитель об этом не просит).

В третьем параграфе **"Допустимость обращения как общий критерий подведомственности дел Конституционному Суду РФ"** исследуются проблемы, связанные с этим критерием.

Одним из наиболее важных критериев, связанных с допустимостью обращений, является основание к рассмотрению дела в Конституционном Суде. Данный критерий формализован в части 2 статьи 36 Закона о Конституционном Суде, в соответствии с которой основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор, или обнаружившееся противоречие в позиции сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции, или обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции, или выдвижение Государственной Думой обвинения Президента в государственной измене либо совершении иного тяжкого преступления. Ключевой правовой категорией при изучении вопроса об основаниях к рассмотрению дела является, по всей видимости, категория "обнаружившейся

неопределенности". Поскольку из Закона о Конституционном Суде не совсем ясно, к кому относится обнаружившаяся определенность: к заявителю, Конституционному Суду или к характеристике ситуации, возникшей в связи с поступлением обращения, в диссертации анализируются взгляды ученых на данную правовую проблему. Автор солидаризируется с мнением большинства исследователей о том, что обнаружившаяся неопределенность относится не к заявителю, а к характеристике ситуации, создавшейся с направлением обращения, и в связи с этим - действиям Конституционного Суда. Именно Суд на стадии принятия обращения к рассмотрению устанавливает данный юридический факт ("обнаруживает неопределенность"). Отсутствие неопределенности, признанное Конституционным Судом, является основанием к отказу в принятии обращения к рассмотрению или прекращению производства по делу в связи с отсутствием критерия допустимости обращения (по пункту 2 части 1 статьи 43 Закона о Конституционном Суде). Практику установления наличия неопределенности или ее отсутствия, как свидетельствуют многочисленные дела, рассмотренные Конституционным Судом, можно считать уже вполне устоявшейся.

С критерием основания к рассмотрению дела в Конституционном Суде тесно связан второй общий критерий допустимости обращения в Суд - отсутствие по предмету обращения ранее вынесенного постановления Конституционного Суда, сохраняющего свою силу (пункт 3 части 1 статьи 43 Закона о Конституционном Суде). Связь с основанием к рассмотрению дела проявляется в следующем. Поскольку основанием к рассмотрению дела служит "обнаружившаяся неопределенность", то Конституционный Суд, разрешая дело по существу и принимая по предмету обращения постановление, тем самым устраняет эту самую неопределенность, а, значит, и основание к рассмотрению дел по таким же предметам обращения. То есть, если в последующем кто-либо направит в Конституционный Суд обращение, которое будет иметь такой же предмет, какой уже рассматривался Судом, то Конституционный Суд откажет в принятии такого обращения по той причине, что в нем уже нет неопределенности, она устранена принятым постановлением Суда. А раз нет неопределенности, то, значит, обращение не соответствует критерию допустимости и потому не может быть принято к рассмотрению. Таким образом, такой критерий, как отсутствие по предмету обращения ранее вынесенного постановления Конституционного Суда, входит в понятие допустимости. Это доказывает и исследованная в диссертации практика Конституционного Суда.

При рассмотрении критерия отсутствия постановления Конституционного Суда по предмету обращения в диссертации обращается внимание еще на одну проблему, возникающую здесь. Речь идет о заключениях Комитета конституционного надзора СССР и постановлениях Конституционного Суда РФ, вынесенных до вступления в силу Конституции РФ 1993 года. Они, как известно, выносились в тот период, когда для органа конституционного контроля (надзора) ориентиром были соответственно Конституция СССР 1977 года и Конституция РСФСР (РФ) 1978 года. Тем не менее

Конституционный Суд в своих решениях неоднократно признавал действие этих ранее вынесенных решений. Вместе с тем из практики Конституционного Суда неясно, сохраняют ли свою силу все решения Комитета конституционного надзора СССР и Конституционного Суда, вынесенные им в 1992 – 1993 годах, происходит ли это автоматически или для этого необходимо признание данного факта Конституционным Судом в новом решении. По всей видимости, для разрешения данного вопроса необходимо по аналогии закона распространить на упомянутые акты Комитета и Конституционного Суда предписание пункта 2 раздела второго Конституции РФ, согласно которому законы и другие правовые акты, действовавшие на территории РФ до вступления в силу Конституции РФ 1993 года, применяются в части, не противоречащей Конституции РФ.

Наконец, последними двумя общими критериями допустимости обращений в Конституционный Суд, тесно связанными между собой, являются критерии конституционного значения вопроса, поставленного перед Судом. Согласно статье 68 Закона о Конституционном Суде, если будет установлено, что а) вопрос, разрешаемый законом, иным нормативным актом, договором между органами государственной власти или не вступившим в силу международным договором РФ, конституционность которых предлагается проверить, не получил разрешения в Конституции РФ или б) вопрос по своему характеру и значению не относится к числу конституционных, то Конституционный Суд прекращает производство по делу. Не получившим разрешения в Конституции может считаться тот вопрос, который не только текстуально в ней не отражен, но и не может быть решен исходя из смысла различных конституционных положений. Тот или иной вопрос может признаваться не относящимся по своему характеру и значению к числу конституционных, если содержание и способ его разрешения образуют предмет дискреционных полномочий того или иного органа или должностного лица. Так, например, не являются конституционными по своему характеру вопросы об объеме проведения амнистии или помилования, о целесообразности отклонения той или иной законодательной инициативы и т.д.

Кроме рассмотренных общих текстовых (эксплицитных) критериев, связанных с понятием допустимости обращений, практика Конституционного Суда выявила и ряд смысловых (имплицитных) критериев.

Одним из них является критерий предназначения Конституционного Суда как судебного органа конституционного контроля и правовой сущности рассматриваемых им вопросов. На него обращают внимание практически все исследователи. Этот критерий можно вывести из определения Конституционного Суда, содержащегося в статье 1 Закона о Конституционном Суде, и нормы части 3 статьи 3 этого же Закона, согласно которой Конституционный Суд решает исключительно вопросы права. Данный критерий означает, что никакие иные вопросы (политические, экономические, социальные и др.), кроме исключительно правовых, Конституционный Суд решать не может; в результате рассмотрения подведомственных ему дел Суд не должен

превращаться в участника текущих политических процессов. Вместе с тем следует отметить, что нормативные акты, конституционность которых оценивает Конституционный Суд, правовые споры, которые он разрешает, всегда выражают правовую сторону экономических, политических, национальных или иных отношений. Поэтому вопросы, отнесенные к ведению Конституционного Суда и рассматриваемые им, чаще всего имеют политико-правовое, экономико-правовое, социально-правовое и иное содержание и значение. Суть же в том, что Конституционный Суд уполномочен рассматривать, оценивать и решать лишь правовые аспекты этих вопросов. И если вопрос, поставленный в обращении, является, например, чисто политическим, Конституционный Суд должен отказать в принятии его к рассмотрению. Данный критерий неоднократно подтвержден решениями Конституционного Суда, когда он отказывался становиться участником избирательной кампании, вмешиваясь в нее посредством судебных разбирательств.

В качестве второго общего смыслового (имплицитного) критерия допустимости обращений следует выделить критерий правового обоснования обращения. Этот критерий был выявлен Конституционным Судом в связи с тем, что заявители весьма часто не совсем добросовестным образом относятся к обоснованию своего требования. В практической деятельности Конституционного Суда нередки случаи, когда заявители приписывают оспариваемому акту такой смысл, которого в действительности в нем нет, или ссылаются на многочисленные статьи Конституции РФ, но они не имеют отношения к делу заявителя. Из анализа практики Конституционного Суда можно вывести, что Суд констатирует отсутствие правового обоснования обращения, как минимум, в двух случаях:

а) когда из оспариваемого акта не вытекает того смысла, который вкладывается в него заявителем;

б) когда из положения Конституции РФ, на которое ссылается заявитель, не вытекает вкладываемого в него заявителем смысла.

В результате "логическая связь" между оспариваемым актом и положениями Конституции РФ, существующая в виде правового обоснования обращения и свидетельствующая о несоответствии первого последним, оказывается разорвана, а потому Конституционный Суд устанавливает факт отсутствия правового обоснования как такового. В решениях Конституционного Суда данный критерий, как правило, закрепляется следующей формулировкой: Конституционный Суд, разрешая вопрос о принятии обращения к рассмотрению, должен проверить, имеется ли в действительности неопределенность в вопросе о конституционности оспариваемого закона либо такая неопределенность является мнимой, а ссылки на указанные в обращении статьи Конституции РФ - необоснованными и произвольными.

Третьим общим смысловым (имплицитным) критерием допустимости обращений можно назвать критерий разграничения юридических процедур в Конституционном Суде. В практике Конституционного Суда встречались случаи, когда заявитель в одном

и том же обращении просил одновременно растолковать какое-либо положение Конституции РФ и проверить конституционность оспариваемого им закона. Неоднократно заявители обращались с запросами о толковании определенного положения Конституции РФ, тогда как данное положение было уже конкретизировано в изданном ранее законе; в результате получалось, что Конституционный Суд, приняв такой запрос к рассмотрению, тем самым фактически осуществил бы проверку конституционности такого закона в ненадлежащей процедуре. Во всех подобных случаях Конституционный Суд неизменно отказывает в принятии обращений, поскольку различные юридические процедуры по рассмотрению дел – нормоконтроль, толкование Конституции РФ, споры о компетенции – должны быть разграничены. Как представляется, этот критерий основан на том, что для обращений заявителей в разных процедурах установлены различные критерии подведомственности дел, которые должны быть безусловно соблюдены.

Третья глава **"Частные критерии подведомственности дел Конституционному Суду РФ"** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **"Частные критерии подведомственности дел Конституционному Суду РФ в процедуре абстрактного нормоконтроля"** исследуются проблемы, связанные с кругом правомочных субъектов обращения, предметом и допустимостью обращения при проверке конституционности нормативных актов и внутрифедеральных договоров. Несмотря на то, что круг правомочных субъектов закреплен в части 2 статьи 125 Конституции РФ, Конституционный Суд расширил его, указав в одном из своих постановлений, что не исключает наличия такого права и у Генерального прокурора РФ. Автор достаточно скептически оценивает такое фактическое дополнение положений Конституции РФ.

Одним из наиболее часто оспариваемых видов нормативных актов в процедуре абстрактного нормоконтроля являются федеральные законы. В науке конституционного права возник спор об объеме используемого в части 2 статьи 125 Конституции РФ понятия "федеральный закон" в том смысле, входят ли в него только федеральные законы или также федеральные конституционные законы и законы РФ о поправках к Конституции РФ. Рассмотрев различные взгляды по этому вопросу, автор солидарен с мнением большинства ученых о том, что федеральные конституционные законы также могут быть проверены на соответствие Конституции РФ в порядке абстрактного нормоконтроля. Такой вывод был подтвержден и самим Конституционным Судом сначала косвенно, а затем и прямо (при проверке конституционности Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации").

Из всей совокупности федеральных конституционных законов как потенциальных объектов конституционного контроля выделяется Закон о Конституционном Суде. Это выделение обосновывается тем, что согласно части 1 его статьи 29 судьи Конституционного Суда руководствуются при осуществлении своих полномочий

Конституцией РФ и данным федеральным конституционным законом. В связи с данным положением возникает вопрос: вправе ли Конституционный Суд подвергнуть сомнению правовую основу собственной деятельности, рассматривая дело о проверке конституционности положений Закона о Конституционном Суде, если в силу этого же закона он обязан руководствоваться им при разрешении любого дела? Проанализировав имеющиеся точки зрения, автор приходит к выводу, что положения Закона о Конституционном Суде как потенциальном предмете обращения необходимо дифференцировать в зависимости от их содержания. Поскольку в части 1 статьи 29 Закона о Конституционном Суде принцип связанности судей этим законом употребляется в процессуально-правовом смысле, то все материально-правовые нормы, содержащиеся в нем, безусловно, могут быть предметом обращения в Конституционный Суд. Что касается процессуально-правовых норм, то их надо разделить следующим образом. Если какое-либо процессуально-правовое положение Закона о Конституционном Суде регулирует порядок реализации права на обращение, то оно может быть проверено на соответствие Конституции РФ, поскольку тем самым закрепляется возможность доступа к правосудию в форме конституционного судопроизводства. Другие процессуально-правовые положения Закона о Конституционном Суде, регулирующие собственно конституционное судопроизводство, не могут проверяться на конституционность, поскольку это поставило бы под сомнение саму правовую основу деятельности Конституционного Суда, что недопустимо в правовом государстве.

Одним из наиболее дискутируемых вопросов применительно к предмету обращения в процедуре абстрактного нормоконтроля является вопрос, могут ли законы о поправках к Конституции рассматриваться Конституционным Судом на предмет их соответствия действующей Конституции РФ. Проблема здесь заключается в следующем противоречии: Конституционный Суд не занимается предварительным нормоконтролем, т.е. контролем конституционности законов до их вступления в силу, но в то же время закон РФ о поправке к Конституции РФ, вступив в силу, становится частью Конституции РФ, а Конституционный Суд не проверяет одни положения Конституции РФ на соответствие другим. Тем не менее автор, рассмотрев существующие в науке аргументы ученых-юристов, пришел к выводу, что законы РФ о поправках к Конституции РФ в принципе могут рассматриваться в Конституционном Суде, но в течение ограниченного срока: между одобрением закона Советом Федерации и подписанием закона Президентом РФ. Это объясняется тем, что Конституционный Суд в своей практике связывает возможность нормоконтроля не столько с тем, чтобы оспариваемый акт вступил в силу, сколько с тем, чтобы в отношении него был закончен правотворческий процесс, и его текст был стабилен и не подвергался каким бы то ни было изменениям в процессе разбирательства дела в Суде. Кроме того, законы РФ о поправках к Конституции РФ могут быть проверены только на соответствие положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ.

Несмотря на то, что объектом судебного конституционного контроля может стать любой из актов, перечисленных в части 2 статьи 125 Конституции РФ, но, с точки зрения подведомственности, не любое положение, закрепленное в этих актах, может оспариваться в Конституционном Суде. Здесь существует, как минимум, три ограничения: а) не подлежат оспариванию воспроизводимые в этих актах положения Конституции РФ (а также международных договоров РФ); б) оспариваться могут только нормативные положения соответствующих актов (применительно к указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ и т.д. это специально указано в Конституции РФ, а в отношении законов такое указание отсутствует, хотя в правовой системе РФ существуют и законы ненормативного характера); в) контроль за конституционностью оспариваемых актов является только последующим.

Частные критерии допустимости обращений в процедуре абстрактного нормоконтроля, перечисленные в статье 85 Закона о Конституционном Суде, в основном повторяют отдельные общие критерии.

Во втором параграфе **"Частные критерии подведомственности дел Конституционному Суду РФ в процедуре конкретного нормоконтроля"** рассматриваются проблемы, связанные с кругом правомочных субъектов обращения, предметом и допустимостью обращения при проверке конституционности законов по жалобам граждан и иных субъектов и по запросам судов.

Несмотря на то, что в Законе о Конституционном Суде к субъектам права конституционной жалобы относятся только граждане, их объединения и иные органы и лица, указанные в федеральном законе, круг этих субъектов, выявляемый на основе практической деятельности Конституционного Суда РФ, более обширен. Проанализировав решения Конституционного Суда по ряду дел, можно прийти к выводу, что правом на обращение с конституционной жалобой обладают:

- а) граждане (в том числе иностранные граждане и лица без гражданства);
- б) юридические лица, чья деятельность специально направлена на защиту прав граждан (то есть созданные в порядке осуществления права на объединение – статьи 28 и 30 Конституции РФ), – в защиту конституционных прав своих членов (участников) и конституционных прав самого юридического лица, поскольку они к нему применимы;
- в) объединения граждан, созданные в порядке осуществления права на объединение (статьи 28 и 30 Конституции РФ), не обладающие статусом юридического лица, – в защиту конституционных прав своих членов (участников);
- г) иные юридические лица, созданные гражданами или с их участием (в том числе иностранные компании), – в защиту конституционных прав самих юридических лиц постольку, поскольку они созданы для реализации конституционных прав граждан и поскольку соответствующие права по своей правовой природе могут быть к ним применены;
- д) иные юридические лица, созданные Российской Федерацией, субъектами РФ или муниципальными образованиями, – в защиту конституционных прав этих юридических

лиц в рамках принципа равной защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;

е) муниципальные образования как территориальные объединения граждан;

ж) граждане – учредители (участники) юридического лица - в защиту тех конституционных прав этого юридического лица, которые связаны с конституционными правами граждан, для реализации которых такое юридическое лицо было создано;

з) иные органы и лица, указанные в федеральном законе (в настоящее время это Генеральный прокурор РФ и Уполномоченный по правам человека в РФ).

Как следует из части 4 статьи 125 Конституции РФ, предметом обращения по делам, рассматриваемым в порядке конкретного нормоконтроля, являются положения закона. Под законом понимаются не только нормативные акты, носящие наименование закона – федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ, но, как следует из практики Конституционного Суда, также конституции (уставы) субъектов РФ, нормативные постановления Государственной Думы РФ и акты, принятые до вступления в силу Конституции РФ 1993 года законодательными органами СССР и РСФСР (РФ) – в первую очередь постановления Верховного Совета РСФСР (РФ).

Л.В. Лазаревым высказано мнение, что в Конституционном Суде предметом конституционной жалобы могут быть не только положения актов, имеющих наименование "закон", но и положения актов иного уровня, регулирующих отношения, являющиеся предметом закона. Имеются в виду прежде всего указы Президента РФ, которые являются законами в материальном смысле, восполняя в переходный период пробелы в законодательном регулировании. Полностью поддерживая эту точку зрения, автор развивает и дополнительно аргументирует ее, полагая, что предметом обращения в Конституционном Суде в порядке конкретного нормоконтроля могут служить указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, регулирующие отношения, являющиеся предметом закона, если соответствующие акты выступают в роли первичного правового регулятора в соответствующей сфере общественных отношений (т.н. законы в "материальном" смысле).

Закон о Конституционном Суде предусматривает два частных критерия допустимости конституционных жалоб: 1) оспариваемый закон затрагивает конституционные права и свободы граждан; 2) оспариваемый закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

По поводу первого критерия нужно сказать, что в практике Конституционного Суда выявились достаточно неожиданные и спорные возможности его использования. Суд по целому ряду дел считал необходимым для признания жалобы допустимой, чтобы оспариваемый закон не просто затрагивал права и свободы граждан, а нарушал их. Как представляется, такое толкование соответствующих положений Закона о Конституционном Суде несоизмеримо ограничивает право граждан на доступ к правосудию в форме конституционного судопроизводства. Думается, положение Закона

о Конституционном Суде о том, что оспариваемый закон затрагивает конституционные права и свободы, следует толковать в том смысле, что он регулирует или защищает их. Если оспариваемый закон не регулирует и не защищает конституционное право заявителя, то только в этом случае следует констатировать отсутствие данного критерия допустимости. Кроме того, рассматриваемый критерий, как выяснено в диссертации, также отсутствует, если: а) оспариваемый закон содержит правомерные в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции РФ ограничения прав и свобод; б) заявитель обратился в Суд в защиту прав, не предоставленных ему Конституцией РФ; в) заявитель оспаривает конституционность закона, регулирующего не права и свободы граждан, а иные вопросы.

Второй частный критерий допустимости конституционных жалоб также нашел далеко не однозначное применение в практике Конституционного Суда. Прежде всего возник вопрос о том, кто определяет (устанавливает факт), применен ли закон в конкретном деле или подлежит ли он применению в конкретном деле. В решениях по одним делам Конституционный Суд, констатируя ошибочность применения оспариваемого закона в конкретном деле, делал вывод, что такое ошибочное применение закона само по себе не может служить основанием для проверки его конституционности. В решениях по другим делам Суд, напротив, указывал, что факт применения закона в конкретном деле (в том числе установление правильности или ошибочности такого применения) должен устанавливаться вышестоящими судебными инстанциями в системе судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а до установления такого факта обращение в Конституционный Суд является недопустимым. Проанализировав имеющуюся практику Конституционного Суда по этому вопросу, автор пришел к выводу, что в качестве рассматриваемого критерия допустимости обращения надлежит считать формальное применение оспариваемого закона в конкретном деле без учета того, правильно или ошибочно был применен закон.

Конституционный Суд в своей практической деятельности выявил существование еще одного – смыслового (имплицитного) – критерия допустимости жалоб граждан и их объединений. Речь идет о том, что, по мнению Конституционного Суда, конституционное судопроизводство является крайним средством восстановления нарушенных конституционных прав граждан и их объединений. В соответствии с этим данный критерий наличествует, если восстановление нарушенных конституционных прав заявителя невозможно иначе как посредством конституционного судопроизводства, сами конституционные права не восстановлены к моменту рассмотрения Конституционным Судом дела по существу, а лишение оспариваемого акта юридической силы будет являться адекватным нарушенному праву.

Четвертая глава "**Государственно-властные полномочия Конституционного Суда РФ**" посвящена исследованию этого второго элемента юрисдикции Суда. Обычно в процессуальном законодательстве, а также в законодательстве, регламентирующем устройство судебной системы, эти полномочия описываются кратко: такой-то суд

рассматривает и разрешает такие-то дела. Это в полной мере относится и к Конституционному Суду РФ (части 2 и 3 статьи 125 Конституции РФ). Однако для полноты рассмотрения понятия "юрисдикция" в диссертации более подробно проанализировано, что вкладывается законодателем в термин "рассмотреть и разрешить дело". Обычно рассмотрение и разрешение дела в суде складывается из трех стадий: возбуждения дела, подготовки к рассмотрению дела и разрешения дела по существу. Каждая из этих стадий, с точки зрения теории права, представляет собой правоприменительный процесс, который в свою очередь подразделяется на три основных этапа: а) установление фактических обстоятельств дела; б) установление юридической основы дела; в) решение дела (вынесение правоприменительного акта). В диссертации государственно-властные полномочия Конституционного Суда рассматриваются в соответствии с этим делением на стадии и этапы. На стадии возбуждения дела основным вопросом является установление факта наличия у заявителя права на обращение. По итогам этой стадии Конституционный Суд в соответствии с Законом о Конституционном Суде вправе принять одно из двух решений:

- а) принять обращение к рассмотрению (часть 1 статьи 42);
- б) отказать в принятии обращения к рассмотрению (статья 43).

Однако в своей практической деятельности Конституционный Суд использует еще одно государственно-властное полномочие – "признать обращение заявителя не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда РФ, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса в соответствии с Законом о Конституционном Суде не требуется вынесения предусмотренного его статьей 71 итогового решения в виде постановления". Как показывает анализ практики Конституционного Суда, проведенный в диссертации, реализация этого нового полномочия Суда весьма часто связана с вынесением т.н. "отказных определений с положительным содержанием", которые принимаются в ходе подобного упрощенного судопроизводства. Существенной чертой этого упрощенного судопроизводства является то, что в нем разрешение вопроса, поставленного заявителем, перенесено с основной (третьей) стадии (разрешение дела по существу) на первую – возбуждение дела. Очевидно, что целью фактического введения такого упрощенного судопроизводства является решение проблемы загруженности Конституционного Суда. Тем не менее в юридической литературе обоснованно критикуется такое произвольное толкование и применение процессуального закона Конституционным Судом.

Второй стадией правоприменительного процесса в Конституционном Суде является подготовка к рассмотрению дела. Основная работа в этой стадии заключается в деятельности судьи-докладчика и сводится к решению различного рода организационных вопросов в преддверии слушания дела в заседании Конституционного Суда (истребование документов, производство проверок, экспертиз, рассылка материалов, оповещение о времени и месте судебного заседания и т.п.).

Основной стадией правоприменительного процесса в Конституционном Суде служит разрешение дела по существу. Оно происходит путем слушания дела в судебном заседании, последующего совещания судей по принятию итогового решения и провозглашения этого решения. Здесь Конституционный Суд также выявил государственно-властные полномочия, которые прямо не указаны в Законе о Конституционном Суде. Во-первых, речь идет о полномочии по выявлению конституционного смысла оспариваемого акта. Данное полномочие означает, что оспариваемый акт признается в принципе соответствующим Конституции РФ, но только при определенном его истолковании. Во-вторых, Конституционный Суд также применяет полномочие подтверждать, что оспариваемый акт является таким же, какой ранее был признан не соответствующим Конституции РФ, а, значит, также не соответствует Конституции РФ и как таковой не может иметь юридической силы и не подлежит применению. Как правило, данное полномочие сопровождается в решениях Конституционного Суда полномочием по признанию обращения не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда.

В **заключении** работы подводятся итоги исследования, изложены наиболее общие выводы и рекомендации автора.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. Допустимость жалоб в Конституционный Суд Российской Федерации // Право. Свобода. Личность: Сборник статей. Архангельск, 2001. – С.79 - 96.
2. Проверка конституционности законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. Саратов: ПАГС, 2001. Вып.2. – С.174 – 181.
3. О праве Президента Российской Федерации возвращать принятые федеральные законы. Некоторые дискуссионные вопросы // Журнал российского права. – 2001. – №10. – С.38 – 42.
4. Некоторые проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Проблемы формирования регионального законодательства: Сборник научных статей. Архангельск: АГТУ, 2001. – С.83 – 90.
5. Соотношение понятий "компетенция", "юрисдикция" и "подведомственность" // Актуальные проблемы правовой науки: Межвузовский сборник научных трудов. Выпуск 2. – Архангельск: Поморский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 2002. – С.127 – 135.
6. Проблемы конституционности некоторых положений нового Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. – 2003. – №8. – С.8 – 9.