Конституционно-правовые основы контрольной деятельности

судебной власти в Российской Федерации

План

Введение

Глава 1. Судебный контроль - организационно-правовая форма реализации судебной власти в Российской Федерации

Глава 2. Конституционно-правовое закрепление контрольной деятельности судебной власти и сферы его реализации

Заключение

Литература

## Введение

Закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 г. защиты прав, свобод и законных интересов личности в качестве приоритетного направления в деятельности государства обусловило развитие и становление правового института судебной защиты прав и свобод человека и гражданина посредством осуществления судебного контроля. В последнее время принят целый ряд нормативных актов, направленных на расширение форм и способов государственной защиты прав и свобод человека и гражданина и возможности осуществление контроля законности актов, действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, иных органов, осуществляющих публично-властные полномочия, и их должностных лиц посредством судебного контроля. Однако следует признать, что в конституционно установленном механизме правозащитной деятельности государства еще осталось достаточно много не решенных проблем, и для россиян судебная защита их прав и свобод не стала эффективным способом их гарантирования и обеспечения. Тогда как интерактивные и социологические опросы граждан России свидетельствуют о первостепенной важности для них данного института в системе гарантий их прав и свобод.

Судебный контроль является одним из способов осуществления судебной защиты и организационно-правовой формой осуществления контрольной функции государства и реализации судебной власти в сфере публично-правовых отношений. Предметом его воздействия являются индивидуальное и нормативное правотворчество органов государственной власти и местного самоуправления. В таком качестве судебный контроль на отечественном уровне существует непродолжительный период, после конституционного закрепления задачи судебной власти обеспечивать права и свободы человека и гражданина.

Функциональная особенность судебного контроля обусловлена тем, что он осуществляется в сфере публично-правовых отношений, специфика которых заключается в наличии субъекта, обладающего государственно-властными полномочиями, и юридическом неравенстве сторон. Сфера осуществления судебного контроля вызывает необходимость установления для него особых форм судопроизводства, призванных обеспечить его эффективность. Публично-правовые отношения как предмет судебной оценки ставят вопросы выработки принципов судопроизводства и определения роли суда в нем. В отличие от состязательного процесса, при рассмотрении дел в порядке контроля эта роль должна быть активной, способствующей всестороннему и полному установлению всех обстоятельств. Деятельность суда при осуществлении контроля и судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере публично-правовых отношений имеет направленность на установление объективной истины. Задача суда принятие всех допустимых законодательством мер для обеспечения режима законности в государственном и местном управлении, охране Конституции, прав и свобод человека и гражданина, в отличие от осуществления правосудия при разрешении споров о праве и уголовной юрисдикции.

## Глава 1. Судебный контроль - организационно-правовая форма реализации судебной власти в Российской Федерации

Новый период в становлении и развитии судебно контроля начался после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., закрепившей право каждого на судебную защиту (статья 46) и установившей судебную охрану Конституции Российской Федерации и судебный конституционный контроль (ст.125). В развитие ее положений в законодательство России специальными законами вносились положения, закрепляющие возможность судебного обжалования актов органов государственной власти и управления и их должностных лиц и установление над ними судебного контроля.

Процесс становления судебного контроля в Российской Федерации происходил достаточно медленно с преодолением ограничений и непонимания его значимости со стороны чиновников органов государственной власти. Об обретении достаточного правового и организационного обеспечения и опыта судебного контроля в России говорить пока рано. Однако мобильность законодательства в данной области позволяет прогнозировать обретение судебным контролем всеобщего и подлинно правового характера.

Дана общая концепция института судебного контроля, представлен анализ существующих теоретических разработок, предложена авторская характеристика судебного контроля, сформулировано научно обоснованное его определение.

Прежде всего, в науке определено направление исследования судебного контроля как контрольной функции государства, реализуемой судебной властью, для чего изучен феномен функций государства в целом и судебной власти в частности, раскрыт механизм осуществления государством контрольной функции. Особенность реализации судебного контроля как контрольной функции государства состоит в публично-правовом характере общественных отношений, подлежащих судебному контролю, поскольку суд контролирует деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов, реализующих публично-властные полномочия. При этом функция судебного контроля осуществляется наряду с правосудием.

Содержание судебного контроля раскрыто через установленные Конституцией Российской Федерации 1993 г. право граждан на судебную защиту и на обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ст.46), а также судебный конституционный контроль (ст.125).

Предметом рассмотрения и судебной оценки при осуществлении судебного контроля являются акт соответствующего органа или должностного лица либо их действия, имеющие юридически значимые последствия, либо уклонение от совершения таковых, когда законом возложена обязанность совершить их в условиях, определенных правовой нормой.

К числу важнейших признаков судебного контроля ученые относят его объективность, научность, оптимальность, непрерывность, оперативность и властность. Им поддерживаются имеющиеся в литературе подходы о всеобщем и вместе с тем усеченном в возможностях воздействовать на общественные отношения характере судебного контроля, его альтернативности и вторичности по сравнению с отношениями, складывающимися при осуществлении правосудия. Специфика судебного контроля заключается в том, что инициатором обращения в суд является гражданин или иное физическое или юридическое лицо, а не орган государственной власти или местного самоуправления. Специфичен и сам субъект судебного контроля.

В литературе предложено определение судебного контроля как конституционно закрепленной особой организационно-правовой формы реализации государственной власти и способа осуществления контрольной функции государства судами по обеспечению основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, законности, верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации в сфере публично-правовых отношений в порядке конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

Представлено исследование сущности судебного контроля, выражающейся не только в его особенностях, но и в функциях, а также обоснована необходимость классификации судебного контроля и приведены наиболее распространенные классификационные критерии и системы подразделения судебного контроля на виды.

Основными функциями, реализуемыми судами при осуществлении судебного контроля, признаются информационная, политическая функции, функции корректировки, социальной превенции и правоохраны.

Для удобства осуществления судебного контроля, анализа полученных результатов с целью упорядочить нормотворческую и правоприменительную деятельность для единообразного, своевременного, правомерного решения возникающих проблем проведена его классификация.

Так, по объекту (предмету) судебного контроля принято выделять судебный контроль за законностью нормативно-правовых актов, за законностью правоприменительных актов, за законностью интерпретационных актов, за законностью смешанных правовых актов. По характеру проводимой проверки судебный контроль может быть формальным (проверка соблюдения компетенции и процедуры принятия) или материальным (проверка соответствия вышестоящим актам по содержанию). В то же время, по мнению Ученыеа, судебному контролю в любом случае подлежат и неопубликованные и незарегистрированные акты. По времени осуществления судебный контроль принято классифицировать на предварительный (превентивный, предупредительный) и последующий (репрессивный). Наибольшее практическое значение имеет подразделение судебного контроля в зависимости от порядка осуществления на конкретный и абстрактный. В зависимости от правовых последствий можно выделить три относительно самостоятельные разновидности "дисквалификации" правовых актов и соответственно три вида контроля:

1) правовой акт (его норма) может быть "дисквалифицирован" для данного правоприменительного случая;

2) правовой акт может быть признан недействующим, т.е. не имеющим для неопределенного круга субъектов юридической силы на будущий период;

3) правовой акт может быть признан недействительным, т.е. не способным породить правовых последствий для неопределенного круга субъектов как до момента признания его таковым судом, так и после.

По субъектам осуществления выделен судебный контроль Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, контроль судов общей юрисдикции и контроль арбитражных судов. Исходя из принципа подсудности, следует выделить судебный конституционный контроль, судебный контроль судов общей юрисдикции и судебный контроль судов арбитражной юрисдикции. Данная классификация судебного контроля, по мнению автора, является наиболее распространенной, полной, емкой, всеобъемлющей. В то же время в большинстве случаев судебный контроль носит комплексный характер, поскольку на предмет законности проверяется соответствие всех требований одновременно.

Судебный контроль рассматривается как форма государственной юрисдикционной деятельности по проверке и оценке конституционности и законности актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления и иных органов, реализующих полномочия публично-властного характера и их должностных лиц и разрешению социально-правового спора (конфликта) и способ защиты прав, свобод и интересов человека и гражданина и юридических лиц. Судебный контроль имеет самостоятельную правовую цель обеспечение реализации прав и свобод и предполагает реализацию властных полномочий ее достижения. Анализируя осуществление судебного контроля как юрисдикционной формы защиты нарушенного права, автор приходит к выводу, что он основан на принципе диспозитивности.

## Глава 2. Конституционно-правовое закрепление контрольной деятельности судебной власти и сферы его реализации

Как фундаментальные основы контрольной функции судебной власти в литературе рассмотрены положения Конституции Российской Федерации, гарантирующие каждому судебную защиту его прав и свобод, а также возможность обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч.1 и 2 ст.46, гл.7 "Судебная власть" Конституции Российской Федерации).

Мною классифицированы объекты обжалования в суд, к которым отнесены:

федеральные законы и законы субъектов Федерации, другие нормативные акты федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в случаях нарушения ими прав и свобод граждан в конкретных ситуациях;

правоприменительные акты органов государственной власти любого уровня, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан;

фактические неправомерные действия органов государственной власти любого уровня, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, совершаемые без соответствующего их оформления в виде документов, правоприменительных актов;

бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц вопреки требованиям закона или законно вынесенным актам его применения;

акты, действия (бездействия) некоммерческих учреждений и организаций коммерческих организаций и их должностных лиц, реализующих отдельные публично-властные полномочия;

Основания для обжалования указанных выше актов, решений и действий (бездействия) могут быть различными: это и прямое нарушение права или свободы, и создание препятствий для осуществления прав и свобод, и незаконное возложение обязанности либо установление запрета, и незаконное привлечение к юридической ответственности.

Автор обращает внимание на то, что при осуществлении судебного контроля возникают отношения государственно-властного характера с участием государственного органа суда, в которых могут быть использованы меры принудительного характера. Указанные меры включают в себя в отношении органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и иных органов, реализующих полномочия публично-властного характера, допустивших нарушение прав лица:

возложение обязанности, по устранению последствий этого нарушения и по восстановлению нарушенного права;

принуждение к надлежащему исполнению своих обязанностей;

возложение обязанности прекратить неправомерное поведение;

применение мер юридической ответственности в виде дополнительных обременений личного или имущественного характера.

Большое значение, по мнению ученых, для становления и развития судебного контроля имеют постановления Конституционного Суда Российской Федерации, а также разъяснения по вопросам судебной практики Пленумов Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации.

В заключение отмечено, что в условиях проведения правовой реформы судебный контроль за законностью правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, должностных и иных лиц приобрел характер самостоятельного комплексного правового института конституционного права.

Раскрыты механизмы реализации контрольной деятельности в условиях осуществления конституционного судопроизводства. Дан анализ существующих в мировой практике моделей конституционного судебного контроля: американской (диффузной), европейской (концентрированной) и смешанной.

По мнению автора, на федеральном уровне в России используется концентрированная система конституционного контроля, отличительной чертой которой является создание специализированного конституционного контроля в виде Конституционного Суда Российской Федерации.

Наряду с Конституционным Судом Российской Федерации охрану и защиту российской Конституции осуществляют и иные звенья судебной системы, в том числе суды общей юрисдикции и арбитражные суды в рамках своей компетенции. Обеспечение охраны и защиты Конституции Российской Федерации с их стороны можно усмотреть в непосредственном применении указанными судами норм Конституции Российской Федерации, а также в обязанности обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Кроме того, для целей непосредственного применения норм Конституции Российской Федерации указанные звенья судебной системы предварительно оценивают подлежащий применению закон на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, что также охватывается сферой осуществления судебного конституционного контроля. В субъектах РФ используется как концентрированная система, так и модели, сходные с моделями, использованными в СССР (Комитет конституционного надзора) и зарубежных стран (Япония). Деятельность данных органов также направлена на охрану и защиту норм действующей Конституции Российской Федерации.

Ученые отмечают, что в строго правовом смысле судебный конституционный контроль осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации и выражается в проверке и оценке посредством специальной процедуры (конституционного судопроизводства) соответствия Конституции Российской Федерации законов, других нормативных актов, которые в случае признания их неконституционными утрачивают силу, в разрешении споров о компетенции, толковании Конституции Российской Федерации. Проведен сравнительный анализ существовавших в России моделей конституционного контроля, выявлены тенденции его развития и изменения, в том числе в компетенционной области.

Ученые сделали вывод о том, что полномочия Конституционного Суда Российской Федерации не исчерпываются закрепленными в статье 125 Конституции Российской Федерации, а также в ч.3 ст.100, ч.1 ст.104 Конституции Российской Федерации и сохраняется потребность в придании его полномочиям комплексного, совершенного, полностью урегулированного правом характера.

Исследован судебный контроль судов общей и арбитражной юрисдикции, выявлены общие черты и особенности при его осуществлении в гражданском и арбитражном судопроизводстве, допустимость использования данных процессуальных форм при разрешении публично-правовых споров.

Основным признаком, объединяющим дела, возникающие из публичных правоотношений, является наличие публичного спора о праве, особенность которого юридическое неравенство спорящих сторон, находящихся между собой в отношениях власти и подчинения. Для законодателя критерием разграничения подведомственности дел, возникающих из публично-правовых отношений, между судами общей юрисдикции и арбитражными судами является характер спорных правоотношений.

Для целей освобождения судов от выполнения несвойственных им функций инициируется создание различных институтов, в том числе введение предварительной административной процедуры для граждан посредством создания Федеральной административной службы, что, по мнению, влечет нарушение принципа равенства для физических и для юридических лиц.

Обоснованной, теоретически аргументированной и практически востребованной видится инициатива создания системы специализированных административных судов. По его мнению, к их ведению наряду с делами, вытекающими из административных и иных публично-правовых отношений, следует передать дела об оспаривании актов по делам об административных правонарушениях, споры по обжалованию действий избирательных комиссий, которые носят публично-правовой характер. Деятельность этих судов имеет принципиальные отличия от принятого принципа состязательного судопроизводства. Аргументирован вывод, что судебный контроль по делам, вытекающим из административных и иных публично-правовых отношений, не относится к осуществлению правосудия и с учетом специфики правоотношений и их субъектного состава должен регулироваться нормами административно-процессуального права и деятельность суда основываться на принципе установления объективной истины. Процедуры и процессуальные принципы рассмотрения данных дел должны закрепляться в Административно-процессуальном кодексе Российской Федерации.

Исследуется механизм проверки судами законности и обоснованности процессуальных решений и действий (бездействия) органов дознания, дознавателя, следователя и прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Автором отмечено, что институт судебного контроля в отечественном уголовном процессе является относительно новым, сформировался на основе Концепции судебной реформы. Судебный контроль за решениями и действиями (бездействием) следователя (дознавателя) и прокурора в ходе досудебного производства осуществляется в двух основных формах:

1) предварительного контроля - в случаях и порядке, предусмотренных ч.2 ст.29 и ст.165 УПК РФ, в отношении еще не совершенных процессуальных действий и еще не принятых процессуальных решений, и 2) последующего контроля в соответствии со ст.125 УПК РФ, когда суд рассматривает жалобы на уже принятые процессуальные решения и совершенные процессуальные действия.

Судебное обжалование решений, действий (бездействия) органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, исходя из публично-правового характера таких жалоб, следует вывести их рассмотрение из сферы уголовного судопроизводства судов общей юрисдикции и отнести к рассмотрению в порядке административно судопроизводства к подсудности административных судов, создание которых признается необходимым.

Исходя из положений статьи 46 Конституции Российской Федерации, в силу публично-правового характера общественных отношений на досудебных стадиях производства по уголовным делам перечень действий (бездействия) органов дознания и следствия, которые могут быть предметом обжалования в судебном порядке, должен оставаться открытым и судебная защита общедоступной.

В то же время целесообразно сформулировать пределы судебного обжалования решений и действий (бездействия) дознавателя, следователя и прокурора:

обжалованию подлежат такие решения и действия (бездействие) органов предварительного расследования, право на обжалование которых а) прямо предусмотрено в законе и которые б) способны причинить либо уже причиняют ущерб только конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства;

не могут быть обжалованы решения органов предварительного расследования, на которые а) предусмотрен судебный порядок получения разрешения, б) действия и решения, которые принимаются в исключительных случаях, не терпящих отлагательств, а также в) по основанию, связанному с оценкой доказательств либо обстоятельств по делу.

## Заключение

Основное назначение конституционных (уставных) судов субъектов РФ осуществление судебного контроля за соответствием законов, правовых актов субъекта РФ, и органов местного самоуправления его конституции (уставу). По мнению автора, без учреждения такого органа государственной власти защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение конституционной законности и правопорядка в субъекте Федерации представляется организационно ограниченным.

Учеными проанализированы модели создания конституционных (уставных) судов, выявлена унификация формы конституционного контроля. По его мнению, к их ведению можно отнести разрешение на основании норм конституции (устава) субъекта Российской Федерации споров о компетенции между органами государственной власти субъекта Федерации, между органами государственной власти и органами местного самоуправления субъекта Федерации, между органами местного самоуправления. В то же время отсутствие в перечне функций конституционных (уставных) судов проверки конституционности законов субъектов Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов означает не возможность осуществления ими этой функции.

Автором проведен анализ взаимоотношений конституционных (уставных) судов с федеральными судами: Конституционным Судом Российской Федерации, судами общей и арбитражной юрисдикции. По его мнению, создание конституционных (уставных) судов актуально и судебный конституционный контроль в субъектах Федерации обусловлен необходимостью расширения возможностей защиты прав и свобод человека и гражданина от произвола власти, создания эффективных форм обеспечения основных (конституционных) прав и свобод человека и гражданина на уровне субъектов Федерации.

Ученые обосновали предложение о необходимости принятия Федерального закона "Об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации", в котором необходимо унифицировать статус органов конституционного контроля, их основные полномочия и общие принципы и положения конституционного судопроизводства.

## Литература

1. Дюкова Е.А. Судебный контроль как вид контрольной деятельности государства // Российский судья. - 2007. - № 10. - Стр.16-18.

2. Дюкова Е.А. Сущность и особенности судебного контроля как вида контрольной деятельности государства. Право, экономика и власть: Доклады и статьи 7 Международной научно-практической конференции. Москва, 18 мая 2007 г. / Под редакцией А.В. Хорошилова, П.Ю. Федорова, В.Н. Белоновского - Москва: МЭСИ, 2007. Стр.632-638.

3. Дюкова Е.А. Эффективность судебной защиты прав и свобод: промахи и пути совершенствования. Донской юридический институт: Ученые записки. Т.28/Под ред.Е.И. Дулимова. - Ростов-на-Дону: Изд-во ДЮИ, 2005.

4. Дюкова Е.А. Особенности правового регулирования и осуществления судебного контроля в субъектах Российской Федерации // Государственное управление и право. Вып.6. / Под общ. ред. И.Н. Барцица; Издательство Московского гуманитарного университета. - Москва, 2008. - Стр.121-138.