



На правах рукописи

Дюкова Елена Александровна

**Конституционно-правовые основы контрольной деятельности
судебной власти в Российской Федерации**

Специальность: 12.00.02 - конституционное право;
муниципальное право.

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических**

Москва

2008

12 ФЕВ 2009

Диссертация выполнена на кафедре конституционного (государственного) права Негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Донской юридический институт».

- Научный руководитель:** Чепурнова Наталья Михайловна
доктор юридических наук,
профессор
- Официальные оппоненты:** Анишина Вера Ивановна
доктор юридических наук, доцент;
- Павленко Евгения Михайловна
кандидат юридических наук
- Ведущая организация:** Ростовский юридический институт
МВД России

Защита состоится 26 февраля 2009 года в 12 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.01 по юридическим наукам в Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, г. Москва, проспект Вернадского, 84, корп.1, ауд. 3370

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС.

Автореферат разослан 26 января 2009 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Е.Ю.Киреева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. 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 первоочередной 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.

Современное состояние правовой регламентации судебного контроля в России характеризуется активным принятием нормативных правовых актов, содержащих нормы, направленные на расширение сфер судебного контроля за законностью актов и действий органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц. Законодательно закреплена возможность осуществления судебного контроля на ранних стадиях дознания и предварительного следствия и при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, рассмотрении дел об административных правонарушениях и при исполнении судебных актов. В то же время есть основания констатировать отсутствие теоретической концепции конституционно установленных целей и задач суда при осуществлении контроля, принципов, на основе которых должно осуществляться такое судопроизводство, во многом отличных от общепризнанных принципов равенства сторон и состязательности процесса, учитывающих особенности публично-правовых отношений и статус их субъектов.

В широком смысле целью судебного контроля является обеспечение конституционности и законности в функционировании всех институтов политической системы, эффективности государственного и муниципального управления во всех сферах его осуществления. Особое значение для государства имеют сферы социально-политического и экономического развития, нормотворческой деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, иных институциональных элементов политической системы общества, обеспечение соответствия издаваемых правовых актов Конституции Российской Федерации и режима законности и правопорядка в государстве и обществе в целом.

Состояние законодательства, определяющего в настоящее время сферы осуществления судебного контроля, требует проведения комплексных

научных исследований конституционно-правового назначения судебной власти, ее функционального назначения как вида государственной власти, места в конституционном механизме разделения властей и организационно-правовых форм и процессуальных основ ее осуществления

Необходимо теоретическое выявление и обоснование конституционно установленных целей судебного контроля, к которым могут быть отнесены охрана Конституции Российской Федерации и основ конституционного строя, обеспечение и восстановление законных интересов, прав и свобод, нарушенных вследствие неправомерных действий органов государственной власти, местного самоуправления, иных органов, осуществляющих публично-властные полномочия и их должностных лиц

Актуальность научных исследований контрольной деятельности суда обусловлена тем, что данная сфера функционирования судебной власти затрагивает публично-правовые отношения. Это требует раскрытия государственно-правовой природы судебного контроля, форм осуществления контрольной функции государства в сфере судебной власти, выявления особенностей судопроизводства по делам, вытекающим из публично-правовых отношений, обоснования научной концепции целей, задач и принципов осуществления контрольной деятельности судами

Это предопределило актуальность теоретического исследования многогранного содержания сущности и форм осуществления судебного контроля в Российской Федерации в современный период, его государственной природы и конституционно-правовых основ осуществления и обусловило необходимость комплексного анализа правовой регламентации, многообразия юридической практики и особенностей судебного контроля как формы реализации контрольной деятельности государства

Степень научной разработанности рассматриваемых в диссертации вопросов нельзя назвать достаточной. Несмотря на возросший в последнее время интерес к этим проблемам, отсутствуют комплексные научные разработки судебного контроля как государственно-правового института, имеющего конституционно-правовую природу, не раскрыты его сущность и значение, виды и сферы его реализации через призму основ конституционного строя, особенности правовой регламентации процессуальных форм его осуществления

В основу диссертации положены труды ученых-теоретиков, исследовавших различные аспекты организации государственной власти и реализации функции государства. Это работы таких авторов, как

С С Алексеев, И А Алешкова, С А Авакян, В Г Афанасьев, М В Баглай, Н А Боброва, Н А Богданова, Н С Бондарь, Н В Витрук, Л Д Воеводин, В Д Зорькин, В А Кряжков, О Е Кутафин, Л В Лазарев, Р З Лившиц, Е А Лукашева, В О Лучин, В Я Любашин, Н И Матузов, М А Митюков, Ж И Овсеян, Е М Павленко, Т М Прягина, Т Г Морщакова, В А Ржевский, Ф М Рудинский, Б А Страшун, Ю А Тихомиров, В А Туманов, Т Я Хабриева, В Е Чиркин, Ю Л Шульженко, Б С Эбзеев, Ю А Юдин и другие авторы

Дальнейшее развитие эти вопросы получили в публикациях О Я Белявской, В М Жуйкова, И А Кравец, Ю В Самович, М Р Чарыева, В Г Чуганова

Среди работ, специально посвященных отдельным аспектам конституционного регулирования судебной деятельности, следует выделить теоретико-правовые исследования В И Анишиной, А Д Бойкова, О В Брежнева, В В Ершова, Г А Гаджиева, Г А Жилина, М И Клендрова, Н Н Ковтуна, Е А Колоколова, В А Кряжкова, В В Лазарева, В М Лебедева, Е Н Никифорова, Л А Окунькова, И Л Петрухина, В.И Радченко, В А Семенцова, Ю И Стецовского, Б Н Топорнина, Н Ю Хаманевой, Н М Чепурновой, В А Четвернина, М С Шакаряна, М К Юкова, В Ф Яковлева и других

Различным аспектам теории судебного контроля посвящены работы В А Азарова, И С Дикарева, Р В Зайцева, А П Кругликова, И Ю Таричко, Н Н Харитонова

Анализ форм судебного контроля явился предметом внимания ряда ученых и практиков Так, Л С Козлова, Н Г Муратова, Я Е Парций, Т В Савинко, В Уваров, А Халиков, К А Хлобыстова и ряд других рассматривают конкретные процедуры реализации той или иной формы судебного контроля или его нормативной регламентации

В работе рассмотрены современные научные подходы и характеристики как контрольной деятельности государства в целом, так и отдельных видов судебного контроля, получившие свое отражение в диссертационных работах О В Брежнева, Н В Габараевой, А А Джагаряна, К В Маркова и других

Подробное изучение трудов названных ученых, а также ряда других работ позволило автору диссертационного исследования обосновать актуальность существующих в теории и практике проблем, связанных с судебным контролем, его местом и ролью в жизни современного государства

Несмотря на наличие работ, посвященных общетеоретическим проблемам и процедурам реализации судебного контроля, следует отметить, что в науке конституционного права отсутствуют системные комплексные исследования, раскрывающие государственно-правовую природу института судебного контроля и теоретические основы осуществления контрольной деятельности судебной власти в контексте осуществления контрольной функции государства

Объектом диссертационного исследования являются конституционно-правовые отношения в сфере организации контрольной деятельности государства и осуществления судебной власти в Российской Федерации

Предметом диссертационного исследования стал институт судебного контроля как одна из форм реализации контрольной функции государства и судебной власти в публично-правовой сфере, правоприменительная практика и особенности его осуществления в различных видах судопроизводства

Методологическую основу исследования составили общенаучные и специальные методы познания, выявленные наукой и апробированные практикой. В ходе исследования были использованы методы историко-политического сравнительно-правового, конкретно-социологического, статистического, формально-логического анализа и специально-правовые методы познания, позволившие выявить сущность и особенности судебного контроля, выработать и ввести в научный и практический оборот новые правовые категории

Эмпирическую основу исследования составили Конституция Российской Федерации 1993 г., Декларация прав и свобод человека и гражданина, международные акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции, уставы и законодательные акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты РСФСР, судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

Целью диссертационного исследования является комплексный системный анализ института судебного контроля как формы реализации контрольной деятельности государства в сфере публично-правовых отношений и организационно-правовой формы осуществления судебной власти, его конституционно-правовых основ и практики реализации и места в механизме защиты прав, свобод и законных интересов граждан, основ кон-

ституционного строя, законности

Поставленная цель диссертационного исследования обусловлена решением следующих задач:

- обосновать конституционно-правовую природу правозащитной функции судебной власти и ее институционально-правовые формы,

- выявить взаимосвязь и преемственность судебного контроля с иными формами государственной власти в контексте классической доктрины разделения властей,

- выделить исторические этапы становления в России института судебного контроля,

- раскрыть юридическую природу, сущность и значение судебного контроля, процессуальные особенности осуществления судебного-контрольной деятельности,

- определить функциональное значение, виды, формы, и пределы судебного контроля, его место в осуществлении контрольной функции государства,

- раскрыть конституционно-правовые основы судебного контроля его место в механизме государственного управления и местного самоуправления,

- провести анализ судебного контроля в сфере обеспечения конституционной законности и правопорядка на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации,

- выявить роль и место судебного контроля в экономической сфере и сфере осуществления государственного администрирования и функционирования институтов публичной власти,

- раскрыть сущность и особенности судебного контроля в сфере защиты прав и свобод на ранних стадиях уголовного судопроизводства при производстве дознания и предварительного следствия,

- выявить процессуальные особенности судебного контроля в сфере административной юрисдикции,

- выработать предложения по совершенствованию правового закрепления процессуальных и организационных основ осуществления судебного контроля в Российской Федерации

Научная новизна диссертации состоит в системном комплексном межотраслевом теоретическом исследовании института судебного контроля и контрольной деятельности судебной власти как формы реализации контрольной функции государства. Научный интерес представляет пред-

тоженная автором методология раскрытия сущности и содержания судебного контроля. Контрольная деятельность судебной власти раскрывается в контексте основ конституционного строя через призму реализации его принципов правового государства, демократизма, приоритета прав и свобод человека и гражданина, верховенства Конституции, федерализма, разделения властей. Судебный контроль рассматривается в различных аспектах его проявления как вид контрольной деятельности государства, как форма реализации контрольной функции государства, как государственно-правовой способ разрешения социальных конфликтов в публично-правовой сфере и как организационно-правовая форма осуществления судебной власти.

Научная новизна исследования проявляется также в самом подходе к поставленной проблеме как комплексной, многоплановой, в предлагаемых решениях ряда конкретных вопросов и основных положениях, выносимых на защиту.

На защиту выносятся следующие положения и выводы, содержащиеся в диссертации:

1 Судебный контроль — это конституционно закрепленная особая организационно-правовая форма реализации государственной власти и способ 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.

2 Судебный контроль — это форма государственной юрисдикционной деятельности по проверке и оценке конституционности и законности актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти, 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 для ее достижения. Применение судебного контроля как юрисдикционной формы защиты нарушенного права основано на принципе диспозитивности.

3 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

4 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. Деятельность суда должна основываться на принципе установления объективной истины. Процедуры и процессуальные принципы рассмотрения данных дел должны закрепляться в Административно-процессуальном кодексе Российской Федерации.

5 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.

6 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.

7 Обоснованы предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство, направленные на процессуальное и организационное обеспечение судебного контроля.

- по принятию Административно-процессуального кодекса Российской Федерации,
- по законодательному закреплению деятельности суда по осуществлению судебного контроля на основе принципа установления объективной истины,
- по принятию Федерального конституционного закона «Об административных судах»,
- по внесению соответствующих изменений и дополнений в УПК РФ, ГПК РФ и АПК РФ

Теоретическая и практическая значимость исследования обусловлена тем, что на отечественном уровне опыт осуществления судебного контроля не продолжителен, и вопросы его осуществления как самостоятельной формы государственной судебной юрисдикционной деятельности и способа юрисдикционной защиты прав и свобод человека и гражданина не получили теоретического исследования в науке конституционного права

Проведенный в диссертации системный и комплексный теоретический и практический анализ судебного контроля судебных органов конституционной, общей и арбитражной юрисдикции существенно дополняет имеющиеся разработки и способствует многоаспектному изучению судебного контроля как самостоятельной формы осуществления контрольной деятельности государства через механизм функционирования судебной власти. Работа углубляет представления о законодательно установленном механизме разрешения социальных конфликтов в публично-правовой сфере между гражданами, организациями и органами государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами посредством осуществления судебными органами контрольной функции государства

Исследования и выводы, предложенные в работе, могут быть использованы в правоприменительной деятельности судей и аппаратов судов при разрешении публично-правовых споров

Результаты диссертационного исследования могут быть применены в законодательной практике при совершенствовании норм судоустройственного и процессуального законодательства, а также в научных исследованиях судебно-контрольной деятельности

Материалы работы могут быть использованы в качестве справочного и учебного материала для повышения квалификации судей, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, в учеб-

ных пособиях и программах для юридических вузов, а также в преподавании учебных курсов «Конституционного права Российской Федерации» и спецкурса «Конституционно-правовые основы судебного контроля в Российской Федерации»

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования докладывались и обсуждались на всероссийских, региональных и межвузовских научно-теоретических и научно-практических конференциях, а также нашли отражение в опубликованных работах. Общий объем публикаций по проблемам диссертационного исследования превышает 4 печатных листа. Полученные результаты исследования апробировались при чтении учебных курсов «Конституционное право», «Судебная власть в Российской Федерации» в Донском юридическом институте (г. Ростов-на-Дону)

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во «Введении» обоснована актуальность темы исследования, дана оценка степени ее научной разработанности, определены методологическая, эмпирическая и юридическая база, сформулированы цели и задачи исследования, раскрыты новизна и научно-практическая значимость диссертации, приведены сведения об апробации на практике полученных результатов

Первая глава - «Судебный контроль – организационно-правовая форма реализации судебной власти в Российской Федерации» - состоит из трех параграфов

Автором проведено исследование судебного контроля в историческом аспекте, раскрывает исторические этапы его организационно-правового формирования и функционирования

В работе дан анализ становления института судебного контроля. Отмечено, что новый период в его становлении и развитии 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

Диссертантом сделан вывод, что процесс становления судебного контроля в Российской Федерации проносходил 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, диссертантом 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 диссертант относит его объективность, научность, оптимальность, непрерывность, оперативность и власть. 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.

Автором 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 диссертанта, судебному контролю в любом случае подлежат и неопубликованные и незарегистрированные акты. По времени осуществления су-

дебный 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 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

Во второй главе - «Конституционно-правовое закрепление контрольной деятельности судебной власти и сферы его реализации» - рассмотрены правовые основы осуществления каждого из видов судебного контроля в рамках наиболее адекватной, по мнению диссертанта классификации

Представлено исследование правовой основы и нормативной базы осуществления судебного контроля судами. Раскрыта иерархически выстроенная система нормативно-правовых актов, лежащих в основе реализации судебными органами контрольной функции государства

Как фундаментальные основы контрольной функции судебной власти 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)

Диссертантом 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,

– фактически 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 дей-

ствий (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 диссертанта, 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 диссертантом 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.

Диссертант отмечает, 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.

Диссертант сделал 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 правового характера.

Исследован судебный контроль судов общей и арбитражной юрисдикции, выявлены общие черты и особенности при его осуществлении в гражданском и арбитражном судопроизводстве, допустимость использова-

ния 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 иницируется создание различных институтов, в том числе введение предварительной административной процедуры для граждан посредством создания Федеральной административной службы, что, по мнению диссертанта, влечет нарушение принципа равенства для физических и для юридических лиц.

Обоснованной, теоретически аргументированной и практически востребованной диссертантом 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 отечествен-

ном уголовном процессе является относительно новым, сформировался на основе Концепции судебной реформы. Судебный контроль за решениями и действиями (бездействием) следователя (дознателя) 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, дознателя, следователя, прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, исходя из публично-правового характера таких жалоб, следует вывести 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) дознателя, 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

В третьей главе - «Особенности правового регулирования и осуществления судебного контроля в субъектах Российской Федерации» - дан анализ деятельности органов конституционной юстиции на региональном уровне

Основное назначение конституционных (уставных) судов субъектов РФ – осуществление судебного контроля за соответствием законов, правовых актов субъекта РФ, и органов местного самоуправления его конституции (устава) 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

Диссертантом 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

Диссертант обосновал 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

В **Заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы выводы, обобщены предложения и намечены основные направления совершенствования судебного контроля

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих опубликованных работах автора

1 Дюкова Е А Судебный контроль как вид контрольной деятельности государства // Российский судья - 2007 - № 10 - Стр 16-18 – 0,4 п л

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 – 0,5 п л

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 - Стр 7-16 – 0,6 п л

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 – 1,2 п л

5 Дюкова Е А , Золотухина Т А Общая концепция судебного контроля // Труды участников Всероссийского межвузовского научно-практического семинара "Юридическая наука и образование в XXI веке" Ростов н/Д: Рост гос ун-т путей сообщения, 2007 – 0,3 п л (соавторство не разделено)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Дюковой Елены Александровны

Тема диссертационного исследования:
**Конституционно-правовые основы контрольной деятельности
судебной власти в Российской Федерации**

Научный руководитель
доктор юридических наук, профессор
Чепурнова Наталья Михайловна

Изготовление оригинал-макета
Дюковой Е. А.

Подписано в печать 23 января 2009 г Тираж 80 экз.
Усл. п.л. 1,0

«Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации»
Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 40
119606 Москва, пр-т Вернадского, 84