

*На правах рукописи*

**Кухливский Владимир Сергеевич**

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ЖАЛОБА КАК ЭЛЕМЕНТ  
ПРАВООЩИТНОГО МЕХАНИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И ИНЫХ ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ СНГ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный  
судебный процесс; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2016

Работа выполнена на кафедре Правового обеспечения управленческой деятельности ФГАОУВО «Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации».

**Научный руководитель:** **АМПЛЕЕВА Татьяна Юрьевна**  
доктор юридических наук, профессор

**Официальные оппоненты:** **СЕРГЕВНИН Сергей Львович**  
доктор юридических наук, профессор,  
начальник Управления международных  
связей и обобщения практики  
конституционного контроля  
Конституционного Суда Российской  
Федерации

**ДОРОНИНА Ольга Николаевна**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры правового обеспечения  
государственной и муниципальной службы  
Института государственной службы  
и управления ФГБОУВО «Российская  
академия народного хозяйства и  
государственной службы при  
Президенте Российской Федерации»

**Ведущая организация:** **ФГБОУВО «Московский государственный  
юридический университет имени  
О.Е. Кутафина»**

Защита состоится «\_\_» \_\_\_\_\_ 2016 года в «\_\_» часов в ауд. \_\_\_\_\_  
на заседании диссертационного совета Д 209.002.05 (юридические науки) на  
базе МГИМО МИД России по адресу: 119454, г. Москва, проспект  
Вернадского, д.76.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной  
библиотеке им. И.Г. Тюлина МГИМО МИД России и на сайте  
[www.mgimo.ru](http://www.mgimo.ru).

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2016 года.

**Ученый секретарь**  
**диссертационного совета**  
доктор юридических наук, профессор

**Малиновский А.А.**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В настоящее время можно констатировать упрочение роли Конституционного Суда Российской Федерации в системе национальных органов государственной власти и связанное с этим повышение значения конституционного судопроизводства в российском правозащитном механизме. Одним из аргументов в пользу сказанного является расширение компетенции КС РФ Федеральным конституционным законом № 7-ФКЗ от 14.12.2015г. и наделение его правомочием разрешать вопросы о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека<sup>1</sup>. Таким образом, в случае конкуренции решений национальных и международных юрисдикционных органов последнее слово будет сказано именно в рамках национального конституционного судопроизводства.

Конституционное судопроизводство предоставляет ряд уникальных средств защиты нарушенного субъективного права, при этом институт конституционной жалобы является процессуальной формой, позволяющей частному лицу воспользоваться указанными средствами защиты.

В ходе визита в Конституционный Суд Российской Федерации в марте 2015г. делегации Конституционного Суда Австрийской Республики обе стороны встречи сошлись во мнении, что развитие института конституционной жалобы как элемента правозащитного механизма является одним из наиболее важных вопросов современной повестки дня в конституционном правосудии России, Австрии и других государств<sup>2</sup>. С высказанным тезисом сложно не согласиться. Институт конституционной

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон № 7-ФКЗ от 14.12.2015г. «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 51 (часть 1). Ст. 7229.

<sup>2</sup> Конституционный Суд РФ посетила делегация Конституционного Суда Австрийской Республики [Электронный ресурс] / Конституционный Суд Российской Федерации, 2008-2015. – Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3217>, свободный. – Дата доступа: 05.08.2015.

жалобы является важным элементом правозащитного механизма в демократическом государстве.

Специфика института конституционной жалобы в отличие от иных форм судебной защиты права человека проявляется в том, что предметом оспаривания может быть нормативный правовой акт, в том числе и закон, а не только индивидуальный акт правоприменения. Причем конституционный контроль, осуществляемый в рамках судопроизводства по жалобам граждан, заключается в проверке соответствия правового акта Основному закону государства, который как источник права характеризуется стабильностью и устанавливает общие начала национального законодательства, что позволяет подателю конституционной жалобы оспаривать в том числе (и преимущественно) нормативные правовые акты вплоть до уровня закона, опираясь в большей мере на принципы права и находясь в меньшей зависимости от буквального толкования правовой нормы.

Право гражданина на обращение в органы конституционной юстиции с требованием проверить конституционность закона является весьма востребованным в Российской Федерации: ежегодно в КС РФ поступает около 14,5 тыс. конституционных жалоб<sup>3</sup>. Только за первое полугодие 2015г. по жалобе частного лица КС РФ в 13 случаях признал положения закона неконституционными.

В то же время определенные недостатки воспринятой в России модели конституционной жалобы выражаются в размытости оснований для обращения с жалобой в КС РФ, отсутствии четкого правового регулирования предмета жалобы, круга субъектов, обладающих правом на подачу жалобы, а также критериев допустимости жалобы. Указанные пробелы и неточности в законодательстве частично восполняются правовыми позициями КС РФ, что,

---

<sup>3</sup> Обращения в Конституционный Суд Российской Федерации [Электронный ресурс]: офиц. сайт. – Конституционный Суд Российской Федерации, 2008-2015. – Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/NewReference.aspx>, свободный. – Дата доступа: 05.08.2015.

однако, является лишь временной мерой: правовые позиции суда требуют систематизации и нормативного закрепления.

Как справедливо отмечал Н.В. Витрук, перед органами конституционного контроля государств молодых демократий, в том числе государств-членов СНГ, встает целый ряд общих проблем, решение которых требует взаимного обмена опытом в данной сфере<sup>4</sup>. Действительно, практически по каждому дискуссионному вопросу развития института конституционной жалобы в России существует определенный эмпирический материал в правовых системах других государств-членов СНГ. Важно подчеркнуть, что все государства-члены СНГ в большей или меньшей степени следуют своеобразному, самостоятельно определяемому пути построения конституционного правосудия в целом и института конституционной жалобы в частности. Проявляется это прежде всего в различных моделях организации конституционного контроля в государствах и различных моделях конституционной жалобы, инкорпорированных в национальное законодательство.

В обозначенных условиях приобретает актуальность сравнительно-правовое изучение института конституционной жалобы по законодательству государств-членов СНГ, позволяющее осуществить обмен опытом в решении общих проблем конституционного развития. Выбор исследуемого региона обусловлен историческими связями государств, образовавших СНГ, и достигнутым высоким уровнем взаимодействия в области конституционного правосудия.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Говоря о степени научной разработанности темы диссертационного исследования, отметим, что проблемы конституционного правосудия и конституционного контроля, а также соотношения данных понятий в научной литературе последних лет рассматриваются с различных позиций. Однако единства мнений в определении соотношения этих понятий до сих пор не сложилось.

---

<sup>4</sup>Витрук Н.В. Конституционное правосудие. М., 2012. С. 164.

Достаточно широко обсуждается вопрос о том, «относится ли осуществление конституционного контроля к сфере правосудия»<sup>5</sup>.

Среди ученых, внесших заметный вклад в изучение конституционно-правового аспекта функционирования правозащитного механизма в Российской Федерации, следует отметить С.А. Авакьяна, Е.В. Аграновскую, Ю.М. Антоняна, П.А. Астафичева, М.В. Баглая, М.И. Байтина, Б.Т. Безлепкина, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, С.А. Глотова, П.П. Глущенко, О.Н. Доронину, А.Э. Жалинского, В.М. Жукова, В.А. Карташкина, И.М. Комарова, Е.Н. Коршунову, В.Ф. Кузнецова, В.В. Лазарева, И.А. Ледах, Е.А. Лукашеву, А.Е. Новикова, Ж.И. Овсепян, Ж.В. Патращук, В.М. Савицкого, В.Е. Сизова, Ю.Н. Старилова, И.Е. Фарбера, М.П. Фомиченко, Р.О. Халфину, Н.Ю. Хаманеву, В.Е. Чиркина, Е.В. Чурсину, Ю.А. Юдина. Отдельные аспекты функционирования правозащитного механизма в Российской Федерации получили свое развитие и на диссертационном уровне<sup>6</sup>.

Проблемы института конституционной жалобы в некоторой мере рассмотрены применительно к практике конституционного контроля в Российской Федерации и отдельных государствах СНГ, как это имеет место, например, в работах Н.М. Голик<sup>7</sup>, С.В. Нарутто<sup>8</sup>, К.А. Половченко<sup>9</sup>, А.В. Чаптыкова<sup>10</sup>. Между тем в названных работах не ставилось в качестве цели

---

<sup>5</sup> Филиппов В.Т. Конституционное судопроизводство в судах субъектов Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С.12.

<sup>6</sup> См., например, Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005; Калинина М.Ю. Правозащитная деятельность государственных органов субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Седышева А.Г. Проблемы понимания механизма юридической защиты прав и свобод человека. Дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2003.

<sup>7</sup> Голик Н.М. Конституционная жалоба – гарантия защиты прав и свобод граждан в практике конституционного правосудия Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

<sup>8</sup> Нарутто С.В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. М., 2011.

<sup>9</sup> Половченко К.А. Институт конституционной жалобы как составляющая механизма защиты прав и свобод человека: опыт России. Днепропетровск, 2002.

<sup>10</sup> Чаптыков А.В. Субъекты права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации: проблемы теории и практики. Дис. ... канд. юрид. наук. Абакан, 2007.

проведение сравнительно-правового анализа основ конституционного судопроизводства по жалобам граждан в государствах региона СНГ.

С другой стороны, имеющиеся компаративистские исследования таких ученых, как Н.В. Вечкановой<sup>11</sup>, И.В. Гордеева<sup>12</sup>, Н.Г. Минасяна<sup>13</sup>, содержат сравнительную характеристику некоторых вопросов осуществления судами конституционного контроля в государствах СНГ, однако в достаточной мере не уделяют внимание специфике конституционного судопроизводства именно по жалобам граждан. Таким образом, можно констатировать, что тема настоящей диссертации ранее не выступала предметом самостоятельного научного исследования.

**Объектом исследования** стали общественные отношения, складывающиеся в рамках конституционного судопроизводства по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод в органах конституционного контроля государств СНГ.

**Предметом исследования** выступает совокупность правовых норм, устанавливающих модель конституционной жалобы по законодательству государств-членов СНГ, определяющих основания для обращения с конституционной жалобой в органы конституционной юстиции, круг субъектов, наделенных правом на подачу конституционной жалобы, и систему критериев допустимости конституционной жалобы.

**Цель диссертационного исследования** – сравнительный анализ правового регулирования производства по конституционным жалобам в государствах-членах СНГ, направленный на выявление проблем, связанных с выбором модели конституционной жалобы, и обоснование возможных путей их решения с учетом опыта формирования и развития института

---

<sup>11</sup> Вечканова Н.В. Конституционное регулирование и судебная защита личных прав и свобод в странах СНГ. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

<sup>12</sup> Гордеев И.В. Конституционная юстиция в государствах-членах СНГ. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

<sup>13</sup> Минасян Н.Г. Конституционная юстиция стран СНГ: вопросы теории и практики. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

конституционной жалобы как важнейшего элемента правозащитного механизма указанных государств.

Целью исследования были определены следующие **задачи**:

- определение понятия и структуры правозащитного механизма государства и выявление места, которое в нем занимает конституционное судопроизводство в целом и судопроизводство по конституционным жалобам в частности;

- установление соотношения понятий «конституционная жалоба» и «жалоба на нарушение конституционных прав и свобод граждан»;

- выявление специфических свойств судопроизводства по конституционным жалобам по сравнению с иными формами судебной защиты прав человека;

- сравнительно-правовой анализ модели конституционной жалобы по законодательству государств-членов СНГ;

- исследование различных вариантов законодательного определения предмета конституционной жалобы и рассмотрение связанных с этих проблем правоприменительной деятельности;

- анализ различных вариантов определения круга субъектов, уполномоченных на подачу конституционной жалобы, и рассмотрение связанных с этих проблем правоприменительной деятельности;

- изучение различных подходов к построению системы критериев допустимости конституционной жалобы и рассмотрение связанных с этих проблем правоприменительной деятельности;

- выявление перспектив включения института конституционной жалобы в правозащитный механизм государств-членов СНГ, законодательство которых не предусматривает соответствующую разновидность конституционного контроля.

**Методологическая основа исследования** сформирована общенаучными и частнонаучными методами познания. Диссертация предполагает использование таких общенаучных методов познания, как

логические (анализ, синтез, дедукция, индукция, гипотеза), системно-структурный, функциональный, статистический. Среди частнонаучных методов основными используемыми являются формально-юридический и сравнительно-правовой.

Общетеоретической основой исследования послужили работы таких авторов, как С.С. Алексеева, Ю.Н. Андреева, М.В. Баглая, В.В. Бутнева, Л. Гарлицкого (L.Garlicki), Р.В. Енгибаряна, Е.А. Еремеевой, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, А.В. Малько, М.М. Мататовой, А.А. Мишина, А.В. Незнамова, С.В. Никитина, Б.И. Пугинского, О.М. Родионовой, М.А. Рожковой, Т.Я. Хабриевой.

В качестве теоретической базой для исследования вопросов судопроизводства по конституционной жалобе в России использовались работы таких ученых, как С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Н.М. Голик, О.Н. Кокотова, С.Д. Князева, И.А. Кравца, В.А. Кряжкова, О.Н. Кряжковой, Н.А. Марокко, О.В. Мильчаковой, Т.Г. Морщаковой, С.В. Нарутто, К.А. Половченко, А.В. Смирнова, Т.В. Соколова, С.А. Татарина. Теоретической базой для исследования вопросов судопроизводства по конституционной жалобе в других государствах-членах СНГ послужили работы таких авторов, как Ф. Абдуллаева, О. Андреевой, Г.Г. Арутюняна, Г.А. Василевича, П.А. Добродумова, А.Н. Жаилгановой, В. Запорожана, В. Зубко, В.М. Кампо, А.А. Караева, С. Кобэняну, Н.Ф. Мамедова, П.П. Миклашевича, О.В. Музы, Б. Мукбилшоева, Н.Р. Нижника, И.И. Пляхимовича, Й. Пудельки, Д. Пулбере, В. Пушкаша, А. Сейдахметовой, А. Сосны, С.Н. Станских, Ф. Тохяна, К.Н. Холикова, Н. Шапталы, С.В. Шевчука, Б.А. Эшонова.

**Правовую основу исследования** составили нормы Конституции Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы Российской Федерации, нормативные правовые акты государств-членов СНГ и правоприменительные акты национальных органов государственной власти.

**Эмпирической основой исследования** являются: судебная практика Российской Федерации и иных государств-членов СНГ, статистические данные и материалы, размещенные в сети Интернет, справочные правовые системы («Консультант Плюс», «Гарант»). Важным элементом эмпирической базы настоящей диссертации явились заключения, подготовленные Европейской комиссией за демократию через право (далее – Венецианская комиссия), касающиеся развития института конституционной жалобы применительно к государствам-членам СНГ.

**Научная новизна диссертации** состоит в том, что в рамках одного из первых системных комплексных исследований правового регулирования конституционного судопроизводства по конституционным жалобам на основании законодательства государств СНГ впервые выявлены действующие в этих государствах юридические процедуры, которые могут быть вписаны в качестве элементов в институт конституционной жалобы, рассмотрены предпосылки их формирования и перспективы развития. В результате проведенного исследования обозначены *de facto* применяемые элементы конституционной жалобы в государствах СНГ, законодательство которых согласно его буквальному толкованию не предусматривает соответствующий правовой институт.

С учетом опыта государств-членов СНГ, сформулированы возможные пути совершенствовании модели конституционной жалобы в Российской Федерации, в том числе предложения по правовой регламентации предмета конституционной жалобы, определения субъектов, наделенных правом подачи конституционной жалобы, и системы критериев допустимости конституционной жалобы.

В научный оборот введены: значительный объем материалов судебной практики органов конституционного контроля государств-членов СНГ, доктринальные источники, посвященные иностранному конституционному судопроизводству, а также заключения Венецианской комиссии в отношении

государств-членов СНГ (в том числе на иностранном языке), посвященные исследуемой тематике.

**На защиту выносятся следующие теоретические положения, отражающие новизну диссертационного исследования:**

1. Диссертантом сформулировано определение понятия «конституционная жалоба». В материально-правовом смысле конституционная жалоба обозначает непосредственное обращение лица частного права в орган конституционного контроля с требованием проверить конституционность нормативного правового акта. В процессуально-правовом смысле конституционная жалоба обозначает разновидность конституционного судопроизводства по рассмотрению уполномоченными органами дел о конституционности нормативных правовых актов в связи с конституционными жалобами.

Обосновано положение, что понятие «конституционная жалоба» может употребляться в рамках научных исследований наравне с используемым законодателем понятием «жалоба на нарушение конституционных прав и свобод граждан», поскольку не только несет аналогичную смысловую нагрузку, но и имеет ряд преимуществ над последним.

Диссертантом сформулировано определение понятия «модель конституционной жалобы», которое призвано отражать наиболее существенные характеристики правового регулирования производства по конституционным жалобам в государстве. Модель конституционной жалобы обозначает совокупность правовых норм, устанавливающих: 1) предмет жалобы; 2) субъекта, уполномоченного на подачу жалобы; 3) орган государственной власти, в компетенцию которого входит рассмотрение жалобы.

2. Обосновано включение в структуру правозащитного механизма помимо традиционных элементов: 1) юридических норм; 2) правовых отношений; 3) актов реализации прав и обязанностей; 4) актов применения права – нового элемента, в качестве которого выступают

дисквалифицирующие акты органов конституционного контроля. Данный тезис обусловлен спецификой средств защиты, которые предоставляются частным лицам институтом конституционной жалобы, а именно: правом частного лица в случае удовлетворения его конституционной жалобы инициировать дисквалификацию неконституционного нормативного правового акта вплоть до уровня закона и тем самым участвовать в правотворческой деятельности в государстве.

3. На основе изучения теории и практики внедрения института конституционной жалобы в правозащитные механизмы государств-членов СНГ установлено, что наиболее эффективными для региона СНГ являются модели (1) нормативной конституционной жалобы с возможностью оспаривания конституционности исключительно законов; (2) нормативной конституционной жалобы с возможностью оспаривания конституционности всех нормативных правовых актов; (3) полной конституционной жалобы с возможностью оспаривания конституционности нормативных правовых актов и в определенных случаях индивидуальных актов правоприменения. При этом в государствах, уже имеющих устоявшуюся модель конституционной жалобы, просматривается тенденция «повышения уровня» модели жалобы путем расширения предмета жалобы.

4. Правовое регулирование предмета конституционной жалобы в Российской Федерации требует совершенствования по следующим направлениям.

а) включение в предмет конституционной жалобы разъяснений высших судебных инстанций по вопросам судебной практики, предназначенных для обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации, что объясняется малоприспособленностью действующей модели конституционной жалобы для защиты конституционных прав гражданина в случае их нарушения не соответствующей Конституции практикой применения вполне адекватных с юридической точки зрения правовых норм.

б) расширение предмета конституционной жалобы путем включения в него не только законов, но и иных приравненных к закону нормативных правовых актов, что соответствует широкому толкованию понятия «закон» при определении корректности предмета конституционной жалобы, которого придерживается КС РФ. Следующим шагом по совершенствованию института конституционной жалобы может стать включение в предмет конституционной жалобы всего перечня нормативных правовых актов;

в) нормативное урегулирование вопроса о возможности оспаривания пробелов в законодательстве посредством конституционной жалобы.

5. В рамках совершенствования правовой регламентации круга субъектов, уполномоченных на подачу конституционной жалобы, в Российской Федерации необходимо облечь в законодательную форму практику КС РФ по широкому толкованию положений Конституции РФ и Закона о КС РФ и разрешить вопрос о праве иностранных граждан, лиц без гражданства, частных и публичных юридических лиц, органов местного самоуправления на обращение с конституционной жалобой.

6. В рамках совершенствования системы критериев допустимости конституционной жалобы, действующей в Российской Федерации, необходимо путем внесения поправок в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» а) уточнить порядок установления конституционно-правового значения у обращения гражданина, направленного в орган конституционного контроля; б) уточнить предел исчерпания средств судебной защиты, предшествующий обращению гражданина в КС РФ; в) конкретизировать правила применения срока на подачу конституционной жалобы.

7. В большинстве государств-членов СНГ, законодательством которых институт конституционной жалобы не предусмотрен, проведена серьезная теоретическая проработка конструкции конституционной жалобы, отдельные ее элементы применяются *de facto*. Таким образом, можно констатировать, что национальные правовые системы вполне адаптированы для включения в

правозащитные механизмы института конституционной жалобы, что представляется целесообразным.

**Теоретическая и практическая значимость диссертации** определяется целью и задачами настоящего исследования. Теоретическая значимость в первую очередь заключается в определении положения института конституционной жалобы в правозащитном механизме государства, соотнесении с иными формами защиты прав человека и выявлении его уникальных характеристик.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные в результате написания диссертации выводы могут быть использованы в целях совершенствования института конституционной жалобы в России и иных государствах-членах СНГ.

**Степень достоверности и апробация результатов диссертационного исследования.** Достоверность результатов исследования обеспечивается объективным научным анализом российского и иностранного опыта правового регулирования и практики применения института конституционной жалобы. Положения и выводы диссертации обсуждены и одобрены на кафедре правового обеспечения управленческой деятельности Международного института управления Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации». Основные положения и выводы, сформулированные в диссертационном исследовании, нашли отражение в опубликованных научных статьях в российских рецензируемых научных журналах из перечня ВАК и иных журналах, а также представлены диссертантом на научных и научно-практических конференциях. Диссертационное исследование проведено с учетом комментариев, полученных диссертантом при прохождении практики в Конституционном Суде Российской Федерации.

**Структура работы** определяется целью и задачами исследования, и состоит из введения, двух глав, включающих девять параграфов, и заключения, а также списка использованных нормативных правовых актов и литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, приводится теоретическая база и степень научной разработанности темы, эмпирическая и методологическая основа исследования, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, обосновывается научная новизна диссертации, формулируются основные положения, выносимые на защиту, рассматривается теоретическая и практическая значимость диссертации, сведения об апробации результатов научного исследования и структура работы.

**Первая глава диссертационного исследования «Теоретико-методологические основы конституционного судопроизводства по жалобам граждан»** состоит из четырех параграфов.

*Первый параграф диссертации «Понятие и структура правозащитного механизма»* посвящен исследованию понятия и структуры правозащитного механизма, понятий способа, формы и средства защиты права, соотношения материально-правовой и процессуально-правовой составляющей в правозащитном механизме, а также определению места конституционного судопроизводства в целом и института конституционной жалобы в частности в правозащитном механизме.

Наиболее полное и логически стройное определение правозащитного механизма может быть получено на основании учения о механизме правового регулирования. В развитие указанного учения диссертант определяет правозащитный механизм как систему взаимосвязанных и взаимодействующих правовых средств, призванных обеспечить защиту субъективных прав человека. При этом структура правозащитного механизма включает следующие элементы: 1) юридические нормы; 2) правовые отношения; 3) акты реализации прав и обязанностей; 4) акты применения права; 5) дисквалифицирующие акты органов конституционного контроля (каждому элементу соответствует определенная стадия правового регулирования общественных отношений).

Определить место конституционного судопроизводства в целом и института конституционной жалобы в частности в правозащитном механизме целесообразно, рассмотрев последний в качестве системы способов и форм защиты права. В рамках конституционного судопроизводства лицо, чье право нарушено, получает возможность прибегнуть к такому способу защиты права, как признание правового акта (прежде всего нормативного правового акта) не соответствующим Конституции и, таким образом, недействующим. Само по себе конституционное судопроизводство является разновидностью юрисдикционной формы защиты права и в качестве сложносоставного элемента выступает структурной частью правозащитного механизма.

*Во втором параграфе диссертации «Особенности защиты прав и свобод граждан в конституционном производстве» рассматривается специфика правозащитной деятельности в рамках конституционного судопроизводства в сопоставлении с иными видами судопроизводства.*

Конституционное судопроизводство предоставляет лицу, чьи права нарушены, такие средства правовой защиты, которые не доступны ему в рамках иных видов судопроизводства. Обусловлено это особым характером Конституции как источника права в сопоставлении с иными нормативными правовыми актами, что в свою очередь предопределяет разделение контроля за законностью и контроля за конституционностью, в большей мере отличающее европейскую модель организации конституционного правосудия.

Особый характер положений Конституции как источника права выражается, во-первых, в их высшей юридической силе в иерархии правовых норм, что позволяет определенным образом сдерживать законотворческую деятельность уполномоченных государственных органов – традиционный предмет конституционного контроля. Во-вторых, критерии конституционности проверяемого нормативного правового акта сформулированы достаточно широко, часто в качестве принципов права, что позволяет лицу, чье право потенциально нарушено, в определенной мере

освободиться от формализма отраслевых норм права и апеллировать к смыслу права в качестве обоснования собственной позиции.

*В третьем параграфе диссертации «Понятие конституционной жалобы и ее модели»* обосновывается возможность использования в доктринальных исследованиях понятия «конституционная жалоба» – в широком смысле – для обозначения разновидности конституционного судопроизводства по рассмотрению уполномоченными органами дел о конституционности нормативных правовых актов в связи с конституционными жалобами и – в узком смысле – для обозначения обращения лица частного права в орган конституционного контроля с требованием проверить конституционность нормативного правового акта.

Большое внимание уделяется рассмотрению смежного с конституционной жалобой понятия «конституционные права и свободы граждан». Обосновывается тезис о том, что использование данного понятия в законодательстве является нежелательным с юридико-технической точки зрения, поскольку его содержание является размытым.

Диссертант развивает понятие модели конституционной жалобы – ключевого инструмента для классификации государств по способу построения института конституционной жалобы. Модель конституционной жалобы определяется как совокупность правовых норм, устанавливающих: 1) предмет жалобы; 2) субъекта, уполномоченного на подачу жалобы; 3) орган государственной власти, в компетенцию которого входит рассмотрение жалобы.

*Четвертый параграф диссертации «Соотношение конституционной жалобы и иных форм судебной защиты прав человека»* посвящен вопросам практической организации осуществления конституционного контроля по жалобам граждан в государстве и его отграничения от контроля за законностью, осуществляемого судами общей юрисдикции.

Диссертант выделяет два основных варианта функционирования института конституционной жалобы в правозащитном механизме в зависимости от модели конституционной жалобы, инкорпорированной в законодательстве государства, а именно: модели полной конституционной жалобы или модели нормативной конституционной жалобы.

В случае инкорпорирования в национальное законодательство института конституционной жалобы, построенного по модели нормативной жалобы, то есть предполагающего возможность подачи жалобы исключительно в отношении нормативных правовых актов, рассматриваемая форма судебной защиты является составной частью системы нормоконтроля в государстве, заключающегося в проверке соответствия нижестоящих нормативных правовых актов актам, обладающих большей юридической силой. В рамках нормоконтроля и соответствующих видов судопроизводства, институт конституционной жалобы имеет самостоятельный предмет, однако вступает в некоторую конкуренцию с иными внутригосударственными инструментами судебной защиты нарушенного права.

Существенной характеристикой института конституционной жалобы, построенного по модели полной жалобы с возможностью оспаривания любых правовых актов, является частое совпадение предмета действия данной формы судебной защиты и иных форм судебной защиты прав человека. В самой конструкции конституционной жалобы, построенной по модели полной жалобы, предполагается возможность обжалования индивидуальных правовых актов, в том числе решений судов, осуществляющих общий контроль за законностью, в результате чего орган конституционного контроля выполняет функции суперрвизионной инстанции.

**Вторая глава диссертации «Правовое регулирование института конституционной жалобы в государствах-членах СНГ»** состоит из пяти параграфов.

*В первом параграфе «Становление и развитие института конституционной жалобы в России, Азербайджане, Армении, Киргизии и Таджикистане»* рассматриваются основные начала правового регулирования института конституционной жалобы в названных государствах (поскольку именно в их национальном законодательстве среди государств СНГ предусмотрен институт конституционной жалобы).

Сведения о модели конституционной жалобы по законодательству указанных выше государств СНГ можно обобщить в таблице ниже.

Государство СНГ	Орган конституционного контроля	Модель конституционной жалобы	Дата введения института конституционной жалобы
Российская Федерация	Конституционный Суд Российской Федерации (европейская модель)	Частичная конституционная жалоба	1991г.
Республика Азербайджан	Конституционный Суд Республики Азербайджан (европейская модель)	Полная конституционная жалоба	2003г.
Республика Армения	Конституционный Суд Республики Армения (европейская модель)	Частичная конституционная жалоба	2006г.
Кыргызская Республика	Конституционный Суд Кыргызской Республики (европейская модель) – до 2010г.;  Конституционная палата Верховного Суда Кыргызской Республики (американская модель) – с 2010г.	Полная конституционная жалоба – до 2010г.;  Actio popularis (конституционная жалоба прямого доступа абстрактного контроля) – с 2010г.	1993г.
Республика Таджикистан	Конституционный Суд Республики Таджикистан (европейская модель)	Частичная конституционная жалоба	1995г.

Сравнительный анализ практики внедрения института конституционной жалобы в законодательство государств-членов СНГ позволяет сделать вывод о наличии индивидуальных особенностей модели жалобы в каждом государстве, большой степени самостоятельности национальных законодателей в вопросах конституционного правотворчества и достаточно высоком уровне законодательной техники, что придает особую

ценность обмена национальным опытом по вопросам организации конституционного контроля в национальном правовом поле.

**Второй параграф «Правовое регулирование предмета конституционной жалобы»** посвящен рассмотрению проблем, возникающих в правоприменительной практике при установлении правового акта, который может оспариваться посредством направления конституционной жалобы.

Воспроизведенная в большинстве государств СНГ частичная модель конституционной жалобы предусматривает право частного лица на обращение в орган конституционной юстиции с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан, при этом оспариваться таким образом могут только положения нормативных правовых актов. Однако на практике возникают ситуации, когда права частного лица нарушаются не соответствующей Конституции практикой применения вполне адекватных с юридической точки зрения правовых норм. В таком случае лицо, чьи права нарушены, сталкивается с серьезными препятствиями на пути обращения с конституционной жалобой. В этой связи актуальным становится вопрос расширения предмета конституционной жалобы до актов правоприменения. Характерным является то, что органы конституционной юстиции даже в условиях функционирования в государстве частичной модели конституционной жалобы разрабатывают механизмы, позволяющие в определенных случаях, *de facto*, проверять правоприменительную практику на предмет ее соответствия Основному закону.

Обозначена проблема проверки конституционности нормативного правового акта, не обладающего статусом закона, с которой сталкивается в первую очередь КС РФ. Несмотря на то что в российском законодательстве предусмотрена модель частичной конституционной жалобы, предметом которой могут быть только законы, КС РФ в рамках производства по конституционным жалобам проверяет конституционность не только законов, но также актов Государственной Думы Российской Федерации, не

обладающих статусом закона; актов Правительства Российской Федерации; Указов Президента Российской Федерации, что с трудом согласуется с буквальным толкованием положений Конституции РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», регламентирующих компетенцию суда.

В контексте правового регулирования предмета конституционной жалобы рассмотрена проблема оспаривания конституционности пробела в законодательстве посредством конституционной жалобы. Обозначенная деятельность органов конституционной юстиции нормативно практически не урегулирована, в связи с чем целесообразной представляется систематизация практики КС РФ и органов конституционной юстиции иных государств-членов СНГ по данному вопросу и определение конкретных случаев, когда жалоба с таким предметом может быть допустима. Вместе с тем, вне зависимости от способа правового закрепления указанной процедуры, наиболее важным остается вопрос разграничения судебных и правотворческих (в первую очередь – позитивно правотворческих) функций при выявлении пробела в законодательстве и его устранении.

***В третьем параграфе «Правовое регулирование субъектов конституционной жалобы»*** диссертант обращает внимание на то, что в нормативных правовых актах государств-членов СНГ круг субъектов конституционной жалобы определен достаточно широко, что обуславливает возникновение на практике большого количества спорных ситуаций, касающихся определения процессуальной правосубъектности, позволяющей тому или иному лицу направить жалобу в орган конституционного контроля.

Существенной причиной, порождающей сложности при определении круга субъектов конституционной жалобы, является вопрос установления законного интереса – частного по своей природе – у подателя конституционной жалобы в рассмотрении его дела органом конституционного контроля. Если определение законного интереса в рассмотрении конституционной жалобы представляется достаточно

прозрачным в отношении физического лица, то же процессуальное действие в отношении юридических лиц и иных общественных объединений, в том числе муниципальных органов власти, государственных юридических лиц, представляется весьма спорным и требует нормативного урегулирования.

***Четвертый параграф «Правовое регулирование критериев допустимости конституционной жалобы»*** посвящен изучению системы законодательных требований, предъявляемых к порядку подачи конституционной жалобы и выполняющих роль «фильтров», которые регулируют поток поступающих обращений граждан в органы конституционной юстиции. На основании проведенного исследования сделан вывод о том, что наиболее актуальные проблемы, возникающие при установлении допустимости конституционной жалобы по законодательству государств-членов СНГ, можно объединить в три группы.

Во-первых, для доказывания такого критерия допустимости, как факта «затрагивания конституционных прав и свобод граждан», подателю жалобы необходимо определить, является ли его потенциально нарушенное право конституционным. В то же время проблема отграничения конституционных прав от отраслевых прав обусловлена тем, что легальной дефиниции первой группы прав законодательство не содержит.

Вторая группа спорных моментов в системе критериев допустимости конституционной жалобы относится в большей мере к российскому законодательству и связана с положениями ст. 97 Закона о КС РФ о том, что предметом жалобы может быть только закон, примененный в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. Приведенные положения закона находятся в определенном несоответствии со смыслом ч.4. ст. 125 Конституции РФ, которая не связывает обращение граждан в Конституционный Суд с завершением рассмотрения их дела в суде.

Третья группа спорных моментов в системе критериев допустимости конституционной жалобы в России связана со сроком на подачу конституционной жалобы. Законодательно не дается ответ на вопрос о том,

каким образом пресекательный срок должен применяться для решений судов, вступивших в силу до его существования; является неопределенной возможностью восстановления указанного срока в случае его пропуска по уважительным причинам. Кроме того, представляется целесообразным законодательное урегулирование ситуаций, когда лицо, чье право нарушено, не имеет возможности обратиться в суд общей юрисдикции за защитой права. В данном случае и срок на подачу конституционной жалобы должен исчисляться не с даты вступления в силу решения суда по делу, а с момента нарушения права подателя жалобы на обращение в суд.

***Пятый параграф «Перспективы включения института конституционной жалобы в законодательство Беларуси, Казахстана, Молдовы, Туркмении, Узбекистана и Украины»*** посвящен изучению опыта включения института конституционной жалобы в правозащитный механизм названных выше государств (на данный момент конституционная жалоба в традиционной форме прямого обращения гражданина в орган конституционной юстиции нормативно не предусмотрена).

Сведения, отражающие текущую ситуацию и возможные направления развития института конституционной жалобы в правовых системах указанных государств СНГ можно обобщить в таблице ниже.

<b>Государство СНГ</b>	<b>Орган конституционного контроля</b>	<b>Институт конституционной жалобы</b>
Республика Беларусь	Конституционный Суд Республики Беларусь (европейская модель)	Законодательно предусмотрены элементы конституционной жалобы: возможность оспаривания конституционности решений органов местного самоуправления и пробелов в законодательстве.
Республика Казахстан	Конституционный Суд Республики Казахстан (европейская модель) – до 1995г. Конституционный Совет Республики Казахстан (квази-судебный орган) – с 1996г.	Институт конституционной жалобы функционировал с 1992 по 1995гг.
Республика Молдова	Конституционный Суд Республики Молдова (европейская модель)	В 2004г. в Парламент внесен законопроект о введении института конституционной жалобы.
Республика	Конституционный контроль	Институт конституционной жалобы

Туркменистан	осуществляет парламент – Меджлис Туркменистана	отсутствует.
Республика Узбекистан	Конституционный Суд Республики Узбекистан (европейская модель)	Действует квази-правовая процедура рассмотрения конституционных жалоб.
Украина	Конституционный Суд Украины (европейская модель)	Институт конституционной жалобы построен и функционирует по особой модели – конституционного обращения.

Приведенные в таблице данные свидетельствуют о серьезной проработке конструкции конституционной жалобы, имеющей место за редким исключением в каждом государстве СНГ, а также фактическом функционировании отдельных элементов конституционной жалобы. На основании этого диссертант приходит к выводу, что включение в национальные правозащитные механизмы Беларуси, Казахстана, Молдовы, Туркмении, Узбекистана и Украины такого элемента, как институт конституционной жалобы – даже по наиболее консервативной модели жалобы – является вопросом своевременным и конструктивным с точки зрения наиболее полной защиты прав и свобод человека в государстве.

**Заключение** содержит основные выводы диссертационного исследования, формулируется ряд предложений по дальнейшему развитию института конституционной жалобы в России и иных государствах-членах СНГ.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора общим объемом 2,7 п.л.**

**В журналах из списка, рекомендованного ВАК России:**

1. Кухливский В.С. Пробел в законодательстве как предмет конституционной жалобы в государствах-членах СНГ // Право и управление. XXI век. 2016. № 1(38). – 0,6 п.л.

2. Кухливский В.С. О некоторых проблемах определения предмета конституционной жалобы по законодательству Российской Федерации // Российское правосудие. 2015. № 2 (106). С. 57-65. – 0,7 п.л.

3. Кухливский В.С. Модель конституционной жалобы в законодательствах стран СНГ // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 6(39). С. 182-188. – 0,7 п.л.

4. Кухливский В.С. Перспективы развития института допустимости конституционной жалобы в Российской Федерации // Право и управление. XXI век. 2014. № 1(30). С. 150-156. – 0,7 п.л.