

РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ИХ ПРАВОВОГО КАЧЕСТВА И ЗНАЧЕНИЯ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

(Отзыв официального оппонента на диссертацию А.А. Петрова,
представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук)*

Одной из особенностей современной российской юридической науки является обозначившаяся тенденция постепенного сужения масштабов конкретных научных исследований, переход от освещения преимущественно фундаментальных проблем (как общеправовых, так и в рамках отдельных отраслей) к изучению более узких, самодостаточных вопросов, в том числе и вновь возникающих в процессе государственно-правового развития. Не осталась в стороне от этой парадигмы научных изысканий и доктрина конституционного права. В силу этого нельзя не приветствовать появление работ, в которых предпринимаются оригинальные попытки исследовать правовые явления, казалось бы, хорошо известные и осмысленные, но на проверку не настолько глубоко изученные, как можно было бы ожидать. К числу таких работ относится и диссертационное исследование А.А. Петрова «Решения Конституционного Суда Российской Федерации в доктрине и практике конституционного правосудия», которое принято к публичной защите в диссертационном совете Д 999.008.03 на базе Омского государственного университета имени Ф.М. Достоевского.

Решения Конституционного Суда России — не новое явление в отечественной юриспруденции, поскольку институт федерального судебного конституционного контроля существует в нашей стране уже более четверти века, способствуя неуклонному внедрению предписаний Конституции Российской Федерации, закрепленных

в ней идей и ценностей в правовую жизнь российского общества, и, как следствие, оказывая резонансное воздействие на содержание и динамику как правотворческой, так и правоприменительной деятельности. Вместе с тем следует согласиться с автором, что феномен решений Конституционного Суда как правовых актов раскрыт в науке недостаточно (с. 9): несмотря на то, что работы, которые затрагивают отдельные аспекты этой темы, вышло и выходит достаточно много, они касаются, главным образом, частных вопросов роли и значения решений Конституционного Суда, их свойств, механизмов реализации и пр.

На фоне широкой и интенсивной дискуссии о юридической природе решений Конституционного Суда и их месте в системе российского права не может не вызывать удивления относительная «скупость» научных представлений о них как о правовых актах. В теории уже высказывалось суждение, что «единственность» Конституционного Суда России, отсутствие вышестоящих по отношению к нему судебных инстанций и вытекающее из этого свойство окончательности его решений в известной степени облегчают задачу конституционного правосудия, освобождая его от излишне «ответственного» подхода к принятию своих решений. Эта точка зрения, конечно, неоспорна, но, даже не отвергая ее, сложно считать оправданным недостаток научного внимания к генезису и актуальному состоянию института решений Конституционного Суда. Между тем формирование всеобъем-

* Петров А.А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации в доктрине и практике конституционного правосудия: дис. ... д-ра юрид. наук. — Иркутск, 2019. — 569 с.

лющих системных представлений по этому вопросу, вне всяких сомнений, представляется важным и в доктринальном плане (как путь углубления знаний о средствах обеспечения конституционного правопорядка), и в практическом плане (как инструмент повышения эффективности реализации решений Конституционного Суда).

Соответственно, выбор А.А. Петровым темы своего диссертационного исследования выглядит не только безусловно актуальным, но и весьма привлекательным. Автор обоснованно заявил в качестве его генеральной цели формирование научно обоснованной, целостной концепции решений Конституционного Суда как правового акта самостоятельного вида (класса), имея в виду потенциальные перспективы ее использования для накопления научных знаний в сфере конституционного правосудия (с. 11 – 12). Данная цель конкретизируется посредством постановки задач исследования, среди которых особую значимость приобретают анализ практики легального использования понятия «решение Конституционного Суда»; оценка законодательно закрепленных подходов к разграничению тех или иных видов решений Конституционного Суда, а также к наделению решений Конституционного Суда юридическими свойствами, характеризующими их специфику как правовых актов; идентификация элементов юридической силы решений Конституционного Суда; определение оснований классификации правовых последствий решений Конституционного Суда; постановка научной проблемы правового качества решений Конституционного Суда; типология требований правового качества решений Конституционного Суда (с. 12).

Структура диссертационной работы А.А. Петрова удачно отражает поставленную цель и корреспондирующие ей задачи заявленного исследования, охватывая собой тринадцать параграфов, объединенных в четыре главы, а также два приложения и список использованных нормативных актов и литературных источников. Благодаря этому даже «беглое» ознакомление с поименованными им главами (разделами) и параграфами (частями) монографической работы позволяет убедиться в том, насколько объемным и наукоемким является круг проблем, затрагиваемых в диссертации.

Так, во введении убедительно раскрывается актуальность избранной темы диссертации; дается оценка степени ее разра-

ботанности в науке в контексте наличных доктринальных ресурсов; ставятся цели и задачи работы; определяются ее объект, предмет, методологическая, нормативная и эмпирическая основы; обозначается научная новизна исследования, формулируются положения, выносимые на защиту; освещается теоретическая и практическая значимость исследования, а также приводятся сведения об апробации его результатов.

Глава 1 диссертации А.А. Петрова посвящена анализу, по существу, центрального для всей работы понятия «решение Конституционного Суда Российской Федерации». Обстоятельно обобщив в параграфе 1.1 многообразие научных представлений о содержании этой категории, а также исследовав алгоритм ее законодательного закрепления, автор, в том числе с учетом смежных правовых явлений, приходит к выводу, что под решением Конституционного Суда понимается правовой акт, принятый Конституционным Судом в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и Законом о Конституционном Суде, содержащий облеченные в соответствующую документальную форму властные веления, воплощающие и реализующие полномочия Конституционного Суда как судебного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть Российской Федерации посредством конституционного судопроизводства (с. 53 – 54). Отталкиваясь от этого определения, которое емко характеризует природу, назначение и предъявляемые к решениям требования, в параграфе 1.2 диссертант предпринимает скрупулезное осмысление законодательного подхода к построению системы решений Конституционного Суда, позволившее выявить некоторые дефекты соответствующего нормативно-правового регулирования и предложить для обеспечения его непротиворечивости использовать новое родовое понятие – «правовой акт Конституционного Суда», а к решениям Конституционного Суда относить только те его правовые акты, которые принимаются по вопросам собственно конституционного судопроизводства (с. 99 – 100).

В главе 2 диссертации автор уделяет серьезное внимание внутренним и внешним характеристикам решения Конституционного Суда, которые в своей совокупности характеризуют эти правовые акты, детер-

минируют их специфику и роль в российском праве. В частности, предметом параграфа 2.1 являются структурные элементы текста решения Конституционного Суда, которые рассматриваются А.А. Петровым как в разрезе специфического содержания, так и с точки зрения их взаимосвязи. Отмечается, что законодательное регулирование конституционного судопроизводства прямо не предусматривает — в отличие от иных отраслей судебно-процессуального законодательства — выделения в решении Конституционного Суда вводной, описательной и прочих частей, несмотря на то, что на практике такое понимание структуры решения Конституционного Суда сложилось и носит устойчивый характер (с. 147). В параграфе 2.2 диссертации подробно исследованы универсальные юридические свойства решений Конституционного Суда Российской Федерации — общеобязательность, окончательность, непосредственное действие и непреодолимость. При этом применительно к общеобязательности таких решений автор приходит к доктринальному заключению, что указанное свойство по своей значимости претендует на роль нормы-принципа в системе правового регулирования федерального судебного конституционного контроля, распространяется на все решения Конституционного Суда независимо от их вида, а также относится не только к его итоговым выводам, но и к положениям мотивировочной части (с. 152, 165 — 166).

Глава 3 диссертационной работы А.А. Петрова посвящена комплексному исследованию юридической силы решений Конституционного Суда. Он выделяет ее основные аспекты, предопределяющие способность издаваемых Конституционным Судом актов оказывать юридически властное воздействие на общественные отношения, а также «программировать» их соотношение с другими видами правовых актов в Российской Федерации (параграф 3.1). В последующих параграфах данной главы рассмотрены отдельные элементы юридической силы решений Конституционного Суда, включая пределы их действия во времени (параграф 3.2) и в пространстве (параграф 3.3). Автор критически оценивает предусмотренный законодательством альтернативный подход к определению момента вступления в силу решений Конституционного Суда и выдвигает тезис, согласно которому они, об-

ладая, по сути, нормативным значением, не должны вступать в силу до официального опубликования (с. 230). В параграфе 3.4 описываются правовые последствия решений Конституционного Суда, предлагается целый ряд оснований их классификации. Параграф 3.5 диссертации имеет своим предметом определение места решений Конституционного Суда в национальной системе правовых актов, раскрывая которое автор тщательно анализирует и оценивает противоречивые параметры научной дискуссии на эту тему.

Завершает диссертацию А.А. Петрова глава 4, где им фактически поднимается принципиально новая доктринально-правовая проблема правового качества решений Конституционного Суда. Автор не только детально обосновывает ее важность (параграф 4.1), но и конструирует собственное определение правового качества решений Конституционного Суда, под которым понимает степень реальности их фундаментальных свойств (общеобязательности, окончательности, непосредственности действия и непреодолимости юридической силы), определяемую исходя из того, в какой мере решения Конституционного Суда отвечают предъявляемым к ним требованиям (с. 384). Категория правового качества решений Конституционного Суда конкретизируется в последующих параграфах данной главы, где обстоятельно, с учетом накопленного опыта судебного конституционного контроля, выделяются автономные виды правового качества решений Конституционного Суда — качество компетенционной легальности (параграф 4.2); качество судебно-процедурной легальности (параграф 4.3); качество содержательно-документарной легальности (параграф 4.4). Подробно анализируя каждое из них, А.А. Петров попутно указывает на риски забвения (игнорирования) отдельных их требований, чреватые существенными издержками при практической реализации решений Конституционного Суда.

Выводы, к которым по завершении своего диссертационного исследования приходит автор, имеют не только научно-теоретическую ценность. Они получают разумное воплощение в развернутых законодательных предложениях, оформленных им в виде инициативного проекта федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской

Федерации» (приложение 1) и пояснительной записки к этому законопроекту (приложение 2).

Список источников, использованных при написании диссертационной работы, включает Конституцию Российской Федерации, 4 акта международного права, 74 федеральных конституционных, законодательных и подзаконных акта, 302 решения Конституционного Суда Российской Федерации за период с 1992 по 2019 год, 3 внутрифедеративных договора, 14 законодательных актов субъектов Российской Федерации, 9 правовых актов судов общей юрисдикции, 7 законодательных и 6 судебных актов иностранных государств, 4 акта Европейского суда по правам человека, 76 диссертаций и авторефератов, 110 монографий, учебников и комментариев, 174 научные статьи.

Таким образом, тема диссертационной работы А.А. Петрова, охват поставленных и исследованных вопросов, а самое главное — содержание и результаты проделанной им работы говорят о всесторонности и завершенности его труда. Примененные методы исследования в совокупности с широким спектром привлеченных источников позволили автору достичь основной цели — разработать научно обоснованную, целостную концепцию решения Конституционного Суда, в рамках которой такое решение рассматривается в качестве правового акта особого юридического вида, одновременно обладающего и правоприменительными (юрисдикционными), и правообразующими (нормоподобными) признаками.

Монографии и статьи, опубликованные А.А. Петровым по теме диссертационного исследования, как и автореферат диссертации, в достаточной степени раскрывают ее содержание. Ознакомление с ними дают веские основания для уверенного вывода о последовательном личном вкладе автора в развитие российской конституционно-правовой доктрины, о достигнутом им приращении научного знания в сфере отечественного конституционного правосудия.

Все это с учетом вынесенных на защиту положений, в концентрированном виде суммирующих научную новизну итогов предпринятых А.А. Петровым усилий, дает основания заключить, что его диссертационное исследование является самостоятельной и завершенной научно-квалификационной работой, результаты которой могут

рассматриваться как крупное научное достижение в области конституционного права и конституционного судебного процесса, имеющее доктринально-прикладное значение для поддержания и охраны конституционного правопорядка.

Однако отмечая несомненные достоинства диссертационного исследования А.А. Петрова, нельзя тем не менее не обратить внимание и на присущие ему полемические моменты и неточности.

В этом отношении прежде всего хотелось бы остановиться на авторской версии классификации решений Конституционного Суда России. Как справедливо указывается на с. 100 диссертации, все их можно охватить единым системообразующим понятием «правовые акты Конституционного Суда Российской Федерации», включив в него решения Конституционного Суда (принимаются по вопросам конституционного судопроизводства); постановления Конституционного Суда (принимаются по вопросам осуществления полномочий, не связанных непосредственно с конституционным судопроизводством); правовые акты Конституционного Суда по вопросам организации его деятельности (приказы — по вопросам, требующим нормативного регулирования, распоряжения — по иным вопросам); правовые акты Конституционного Суда по вопросам статуса судей (приказы).

Не возражая против идеи использования категории «правовые акты Конституционного Суда», замечу все же, что она должна быть действительно всеохватывающей. Авторский же формат, по непонятным причинам, отказывает во включении в нее — помимо издаваемых непосредственно Судом и его руководителем постановлений, определений и других актов — заключаемых данным органом соглашений (договоров, меморандумов). Мало того, что такая интерпретация не учитывает, что у Конституционного Суда России имеется 14 меморандумов о сотрудничестве с конституционными и верховными судами зарубежных стран (Алжир, Болгария, Венгрия, Израиль, Италия, Турция и др.), она еще и упускает из виду, что его договорная практика не ограничивается лишь международным сотрудничеством, а охватывает собой также и «внутрироссийские» двусторонние соглашения, подписанные им с Санкт-Петербургским государственным университетом (2016 год) и Российским

государственным университетом правосудия (2018 год). Думается, что отсутствие упоминания о такого рода актах (пусть и принимаемых не в одностороннем порядке) обедняет представление о «неюрисдикционной» деятельности Конституционного Суда России.

Кроме того, относительно авторских рассуждений о видах правовых актов Конституционного Суда нельзя не отметить, что его информация об издании по вопросам статуса судей Конституционного Суда России правовых актов в виде (форме) приказа Председателя Суда не соответствует реальному положению дел, поскольку согласно Инструкции по делопроизводству в Конституционном Суде Российской Федерации по всем вопросам, касающимся его судей, Председателем Суда издаются исключительно распоряжения.

На страницах своей работы А.А. Петров настойчиво проводит мысль о том, что Конституционный Суд России и после законодательного предоставления ему полномочий по ведению письменного производства, т. е. производства без проведения слушания дела, не отказался от принятия так называемых «определений с позитивным содержанием» (с. 89, 229, 303, 436 и др.). С этим трудно согласиться. Во-первых, появление института письменного производства в отечественном конституционном правосудии во многом было продиктовано именно сложностями, порождаемыми изданием Судом подобного рода определений, касающимися как оснований, так и юридических последствий их принятия. Во-вторых, несмотря на то, что законодательное решение, оформившее институт письменного производства в Конституционном Суде, формально не лишило последний возможности выпускать «позитивные» определения, нужно учитывать, что Конституционный Суд полагал себя в значительной степени связанным указанным решением, рассматривая его в качестве своеобразного конституционно-правового соглашения, направленного на сосредоточение оценок конституционности проверяемых норм исключительно в рамках постановлений. В-третьих, хотя судьи Конституционного Суда (по крайней мере, отдельные) до настоящего времени полагают, что некоторые его определения сохранили «квазипозитивный» характер, было бы крайне опрометчиво настаивать на их идентичности с определениями с по-

зитивным содержанием, поскольку современные «квазипозитивные» определения в своей резолютивной части не сопряжены с констатацией выявленного конституционно-правового смысла проверяемой нормы, и, как правило, не предусматривают пересмотра дела заявителя, чем разительно отличаются от «классических» определений с позитивным содержанием.

Говоря о структуре решений Конституционного Суда России, А.А. Петров полагает, что правовым фундаментом (методологической базой) итоговых выводов Конституционного Суда выступают лишь конституционные нормы (с. 118). Это утверждение представляется избыточно категоричным, поскольку достаточно часто — и целый ряд постановлений Конституционного Суда России служит красноречивой тому иллюстрацией — отправные постулаты мотивировочной части его решений, наряду с конституционными установлениями, образуют общепризнанные принципы и нормы международного права, а также положения международных договоров Российской Федерации.

На с. 130 диссертации подчеркивается, что по итогам рассмотрения дела о проверке конституционности оспариваемого законоположения Конституционный Суд России может вынести одно из двух решений: о признании проверяемого акта (нормы) соответствующим, либо, напротив, не соответствующим Конституции Российской Федерации. Каким бы логичным ни выглядел этот авторский тезис, он все же не отражает реальную картину, так как в определенных случаях постановлениям присущ диверсифицированный характер, в связи с чем сами судьи нередко называют их решениями «с расщеплением», в результате которых одни и те же нормы одновременно признаются конституционными (как правило, по своим целям) и неконституционными (в той или иной мере расходящейся с конституционно значимыми целями).

Примером такого рода решений может служить приведенное — правда, по другим мотивам — автором диссертации постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 15-П (с. 465 — 467), в котором он усматривает (возможно, не без причины) изъяны этого правового акта в неопределенности (неоднозначности) его формулировок, что при желании, увы, можно «приписать» изрядному количеству решений Конституци-

онного Суда, особенно если не утруждать себя поиском разумных средств их преодоления. Но при всей значимости критериев определенности правового регулирования для практики конституционного правосудия гораздо более интересным был бы предметный доктринальный анализ оснований, порядка и последствий принятия Конституционным Судом России постановлений «с расщеплением», оставленный автором без специального внимания.

Рассматривая правовые последствия решений Конституционного Суда, предусмотренные статьей 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в отношении положений нормативных актов, содержащих такие же положения, которые ранее были признаны Конституционным Судом неконституционными применительно к другому нормативному акту, А.А. Петров оправданно констатирует, что процессуальное законодательство не обеспечивает реализацию требований названной статьи надлежащим образом. Это на самом деле так. В то же время Конституционный Суд России в постановлении от 26 апреля 2016 года № 13-П в значительной мере восполнил соответствующий законодательный пробел, определив принципиальные условия распространения своих правовых позиций на нормы, содержащие такие же положения, которые ранее были признаны неконституционными или в отношении которых им был выявлен конституционно-правовой смысл, а потому едва ли можно в полной мере согласиться с негативной авторской оценкой механизма исполнения упомянутого законоположения.

По мнению диссертанта, одним из ключевых процедурных условий конституционной юстиции является коллегиальность деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, что само по себе не вызывает возражений, особенно в фокусе принятия им своих решений. И все же из этого автоматически не следует, что никакие решения (действия) Консти-

туционного Суда не могут приниматься (осуществляться) отдельными судьями, в том числе теми, которые замещают должности его Председателя и заместителей Председателя (с. 424). А как же тогда быть с нормами Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», прямо уполномочивающими отдельных судей проводить предварительное изучение обращений и подготовку по его результатам заключений (статья 41), истребовать при подготовке дела необходимые документы и материалы, поручать производство проверок, направлять запросы (статья 49), а также излагать особое мнение (статья 76). Разве эти действия совсем не имеют отношения к конституционному судопроизводству, тем более учитывая, что, например, предварительное изучение судьей обращения директивно отнесено законодателем к обязательной стадии производства в Конституционном Суде России.

Изложенные замечания, вызванные не столько содержанием диссертации, сколько статусом официального оппонента и его научными предпочтениями, не влияют на общее весьма положительное впечатление от диссертационной работы А.А. Петрова, которая, и в этом вовсе нет какого-либо преувеличения, является успешным монографическим исследованием правовых актов Конституционного Суда Российской Федерации, обладает неоспоримыми признаками (свойствами) научной новизны, вносит существенный вклад в развитие конституционной доктрины и имеет очевидное практическое значение. Это свидетельствует о том, что Алексей Александрович Петров заслуживает присуждения ему искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 (конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право).

*С.Д. Князев,
доктор юридических наук,
профессор*