

Каторгина Наталья Петровна,
аспирант кафедры конституционного и международного права,
юридический институт НИУ «БелГУ»
(Белгород, Россия)

Научный руководитель:
Тонков Евгений Евгеньевич,
доктор юридических наук, профессор,
директор юридического института НИУ «БелГУ»,
заслуженный юрист РФ
(Белгород, Россия)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПОЗНАНИЙ СОТРУДНИКОМ СЕКРЕТАРИАТА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассмотрены процессуальные и тактические действия сотрудников Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации. Особое внимание уделено анализу использования специальных познаний сотрудником Секретариата при производстве проверок обращений. На основе проведенного исследования автором предложено собственное видение рассматриваемых аспектов.

Ключевые слова: специальные познания, Секретариат, Конституционный Суд, производство проверок, эксперт, специалист.

Важную роль в рассмотрении обращений физических и юридических лиц играет Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Секретариат), включающий в себя отраслевые управления (конституционных основ публичного права, частного права, трудового законодательства и социальной защиты, уголовной юстиции и другие) и функциональные отделы (по обеспечению судебных заседаний, по приему граждан и работе с письмами, по обеспечению делопроизводства и другие)¹. Аппарат Секретариата укомплектован специалистами высокой квалификации. В нем трудятся правоведы, хорошо зарекомендовавшие себя на научном и практическом поприще, имеющие ученые степени и звания.

Исходя из содержания положений ст.ст. 40, 111 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ), §§ 23, 26, 66, 67, 69, 75 Регламента Конституционного Суда и п.п. 1.1, 2 Положения о Секретариате Конституционного Суда Российской Федерации, функциями Секретариата являются предварительное рассмотрение (изучение) поступивших обращений; подготовка заключений (справок) по принятым к рассмотрению делам; анализ научных материалов. Кроме того, Секретариат осуществляет организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение Суда; на основе изучения и обобщения практики деятельности Суда и опыта деятельности органов конституционного контроля зарубеж-

¹ Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации // <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Secretariat/Pages/default.aspx>

ных государств осуществляет теоретическую разработку проблем конституционного судопроизводства и многое другое.

Согласно п. 1 § 26 и п. 1 § 66 Регламента Конституционного Суда сотрудники Секретариата осуществляют в предварительном порядке изучение обращений на основании письменного или устного поручения, направленного судьей в соответствующее управление (отдел) через руководителя Секретариата или с уведомлением его об этом. Решениями Конституционного Суда Российской Федерации могут быть определены виды поручений, которые даются только с согласия Председателя Суда.

Первой инстанцией является отдел писем, осуществляющий предварительную проверку обращений на предмет соответствия формальным требованиям¹, определяемым ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ст.ст. 37-39, 96). Сотрудники Секретариата, установив в ходе предварительного рассмотрения обращения несоответствие требованиям ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ, уведомляют об этом заявителя. Согласно ст. 40 ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ уведомление направляется в случае, когда обращение явно не подведомственно Конституционному Суду Российской Федерации; по форме не отвечает требованиям ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ; исходит от ненадлежащего органа или лица; не оплачено государственной пошлиной, если иное не установлено ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ; не может быть признано допустимым в связи с истечением на момент подачи индивидуальной или коллективной жалобы на нарушение законом конституционных прав и свобод предусмотренного ст. 97 ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ срока со дня завершения рассмотрения в Суде конкретного дела, в котором применен оспариваемый закон. Отказ в рассмотрении обращения по мотивам нецелесообразности не допустим².

Сотрудники отдела писем, не увидев грубых несоответствий требованиям ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ, обращение передают на вторую стадию – в отраслевые управления. На этой стадии консультанты и советники управлений анализируют обращение, по сути, и определяют, попадает ли содержание обращения в юрисдикцию Конституционного Суда Российской Федерации. Если запрос, содержащийся в обращении, нерелевантен вопросам, которые рассматривает Суд, то сотрудники управлений готовят уведомление о несоответствии обращения требованиям ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ.

Обращения, поступающие в Конституционный Суд Российской Федерации, как правило, имеют межотраслевой характер, поэтому предложения по обращению высказываются несколькими отраслевыми управлениями. Позиции отраслевых управлений довольно часто расходятся. В данном случае заключения управлений являются не просто вспомогательным материалом, а имеют для Суда важное значение при формулировании итогового решения. Данные заключения многие ученые (О.В. Брежнев³, П.Д. Блохин⁴, Е.В. Тарибо¹ и др.) сравнивают с заключением эксперта, что связано, на наш взгляд, с проведением глубокого научно-правового исследования обращений.

¹ См.: Блохин П.Д. Деятельность Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации по рассмотрению жалоб граждан их объединений: проблемы компетенции // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1; Григорьев И. Роль Секретариата в работе российского Конституционного Суда: фильтрация или амортизация? // Социология власти. 2015. № 2. Том. 27. С. 78.

² См.: Брежнев О.В. Защита основных прав и свобод граждан в Конституционном Суде Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1998. С. 94.

³ См.: Указ. соч. С.104.

⁴ См.: Блохин П.Д. Роль аппарата органов конституционной юстиции в судебном процессе: сравнительно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. С. 34.

Первой составляющей предварительного рассмотрения обращений является установление новизны в поставленном вопросе. Приоритет отдается обращениям, связанным с вопросами, которые ранее перед Судом не вставали. Типичной причиной, по которой в обращении в Суд возникает новый вопрос, выступает принятие нового законодательного акта. В силу высокой активности законодателя и зачастую низкого качества, издаваемых им правовых актов, такие ситуации возникают довольно часто.

Несколько реже новизна обнаруживается в делах, в которых оспаривается какая-то норма уже давно принятого закона. Кроме того, если в действующий закон вносятся поправки, то некоторые позиции Суда могут быть пересмотрены в свете этих поправок.

Вторым основанием, на которое обращают внимание, является последовательность и логичность изложения обращения. Граждане часто рассматривают Конституционный Суд Российской Федерации как последнюю инстанцию, поэтому обращения часто написаны запутанно, непоследовательно и без какой-либо логики. Задачей сотрудника Секретариата в данном случае становится определение того, какая норма оспаривается (предмет обращения), обнаруживается ли в обращении нарушение конституционных прав и устанавливается выносимый вопрос на разрешение². Кроме того, необходимо определить применялась ли данная норма в конкретном деле³. В ходе проверки выясняется насколько норма, которую оспаривает заявитель, соответствует вопросу, поднятому в обращении гражданина.

Следующей составляющей, обуславливающей повышенный интерес к обращению, является его научная значимость. Большинство сотрудников Секретариата занимаются также научной деятельностью и некоторые вопросы вызывают их особый интерес. Они определяют освещенность данного вопроса в научных источниках, изучают и анализируют позиции ученых.

В процессе предварительного рассмотрения (изучения) обращений (ст. 40 ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ и §§ 23, 26 Регламента Конституционного Суда) сотрудниками Секретариата, безусловно, используются специальные юридические познания. Осуществляя научно-аналитическое исследование, они вникают в суть проблемы, проводят проверку на предмет установления признаков нарушения конституционных положений, затрагивающих интересы физических и юридических лиц. Глубокие профессиональные знания позволяют сотрудникам Секретариата тактически грамотно организовать производство проверок, оценить их результат. По мнению О.В. Брежнева, пределами проверки являются параметры, по которым Суд определяет соответствие Конституции Российской Федерации проверяемых актов⁴. Автор отмечает, что сотрудники Секретариата устанавливают определенный круг юридических фактов⁵.

Заключительным этапом проведения проверки является подготовка заключения (справки), которое передается руководителю Секретариата Суда. Руководитель Секретариата направляет заключение (справку) Председателю Конституционного Суда

¹ См.: Тарибо Е.В. Секретариат КС РФ: статус, полномочия, функции // ЭЖ-Юрист. 2006. № 25.

² См.: Дмитриева А.В. Отбор дел в Конституционном Суде Российской Федерации: роль Секретариата. СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2014. С. 48.

³ См.: Сивицкий В.А. О некоторых аспектах рассмотрения обращений в адрес Конституционного Суда Российской Федерации в предварительном порядке его Секретариатом // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1 (25). С. 26.

⁴ См.: Брежнев О.В. Судебный конституционный контроль в России: проблемы методологии, теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1998. С. 127.

⁵ См.: Брежнев О.В. Доказательства и доказывание в конституционном судопроизводстве: некоторые подходы к исследованию // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 1 (55). С. 17.

Российской Федерации для решения вопроса о направлении его судьям (ч. 4 § 23 Регламента Конституционного Суда). Результат такой проверки впоследствии оценивается Судом при решении вопроса о принятии обращения к рассмотрению. И. Григорьев поясняет, что Секретариат выполняет амортизационную функцию¹, то есть смягчает нагрузку судей. По мнению П.Д. Блохина, в работе Секретариата и аппаратов судей существует «здоровый антагонизм», позволяющий осуществлять, по сути, двойной контроль за судьбой обращений².

Таким образом, сотрудники Секретариата используют свои специальные познания при производстве проверок на предмет соответствия обращения формальным требованиям и определения признаков нарушения конституционных положений, затрагивающих интересы физических и юридических лиц.

Будучи фильтром, пропускающим через себя огромный поток обращений, Секретариат нацелен на постоянный поиск и анализ тех из них, которые содержат вопросы конституционного уровня. За многие годы Секретариат наработал уникальные технологии работы, которые корректируются с учетом выносимых Конституционным Судом Российской Федерации постановлений (определений). Решением Конституционного Суда Российской Федерации³ произошло расширение полномочий сотрудников Секретариата, что способствовало более эффективному правовому регулированию процедуры и организации рассмотрения дел Судом. Так, согласно ч. 2 § 75 Регламента Конституционного Суда сотрудники Секретариата проводят анализ и обобщение научных материалов, включая материалы научных и научно-практических конференций, касающихся организации и осуществления конституционного судопроизводства.

Между тем, несмотря на столь положительную роль Секретариата в Конституционном Суде Российской Федерации, ряд проблемных вопросов, поднимаемых в научной литературе, а также на различных общественно-политических площадках, так и остались без внимания Суда. В частности, встречаются случаи искажения сведений, изложенных в обращении, допущения логических ошибок и т.д.⁴ Сотрудники Секретариата при производстве проверок неизбежно проявляют элементы творчества, преодолевают имеющиеся пробелы в правовом регулировании и зачастую вплотную приближаются к грани деятельности эксперта, а иногда и пересекают эту грань. На практике Секретариат фактически доводит до Конституционного Суда Российской Федерации правовую позицию относительно всех аспектов дела⁵. По мнению некоторых ученых, Секретариат в лице своих сотрудников отчасти превышает полномочия и ориентирует свою деятельность на выполнение бюрократических⁶ и квазисудебных¹

¹ См.: Григорьев И. Роль Секретариата в работе российского Конституционного Суда: фильтрация или амортизация? // Социология власти. 2015. № 2. Том. 27. С.83.

² См.: Блохин П.Д. Роль аппарата органов конституционной юстиции в судебном процессе: сравнительно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. С. 24.

³ См.: Решение Конституционного Суда РФ от 19.07.2016 // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

⁴ См.: Автономов А.С. Секретариат Конституционного Суда России: фильтр для отсеивания необоснованных жалоб или тормоз конституционного правосудия? // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 5 // Справочная правовая система «Консультант Плюс»; Казарин И. Секретариат Конституционного Суда РФ в заявителя в стадии предварительного рассмотрения Конституционным Судом РФ «повторного» обращения заявителя // <http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/instrum5859/print5860.html>

⁵ См.: Казарин И. Секретариат Конституционного Суда РФ в заявителя в стадии предварительного рассмотрения Конституционным Судом РФ «повторного» обращения заявителя // <http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/instrum5859/print5860.html>

⁶ См.: Григорьев И. Роль Секретариата в работе российского Конституционного Суда: фильтрация или амортизация? // Социология власти. 2015. № 2. Том. 27. С. 78.

функций. С целью устранения возникших противоречий актуальным, на наш взгляд, остается привлечение сведущих лиц, наделенных правовым статусом эксперта и специалиста, в конституционное судопроизводство, что будет, в том числе, исключать какую-либо заинтересованность и предвзятость в ходе рассмотрения дела.

Кокошкина Мария Сергеевна,
магистрант юридического института НИУ «БелГУ»
(Белгород, Россия)

Научный руководитель:
Остапук Владимир Григорьевич,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой административного права и процесса,
юридический институт НИУ «БелГУ»
(Белгород, Россия)

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР КАК ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

Аннотация: В статье рассматриваются теоретико-правовой аспект административного надзора. Автор актуализирует внимание на проблемах функционирования данного института в современных условиях.

Ключевые слова: надзор, право, государство.

В последние годы происходят большие изменения в законодательстве, в том числе и в правовых актах, регулирующих отношения в сфере предупреждения и предотвращения преступлений и правонарушений, которые отражаются на состоянии общественного порядка, общественной и личной жизни граждан.

В.А. Овсянников отмечает, что непрерывный процесс развития общества возможен только при условии понимания происходивших на протяжении всей истории развития государства процессов формирования правовой системы и устройства государства².

Не является исключением и институт административного надзора, поскольку процесс развития, которого является отражением взаимосвязи между социально-политическими процессами, происходившими на различных этапах развития российской государственности, и формировавшейся, как следствие, нормативно-правовой базы.

Отметим, что существующая правовая система основана на богатом, накопленном поколениями историческом опыте, успехи которого, безусловно, отражаются в процессе непрерывного совершенствования правовой системы государства в общем и развитии правовых институтов, в частности.

На сегодняшний день можно констатировать, что вопрос о системе органов, осуществляющий административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является актуальным.

¹ См.: Тарибо Е.В. Секретариат КС РФ: статус, полномочия, функции // ЭЖ-Юрист. 2006. № 25; Блохин П.Д. Деятельность Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации по рассмотрению жалоб граждан их объединений: проблемы компетенции // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1.

² Овсянников В.А. Историко-правовая характеристика института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. // Проблемы правоохранительной деятельности. Белгород. 2017. С. 108-111.