

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)

На правах рукописи



Чекрыга Марина Александровна

**Теория и практика реализации полномочий органов государственной
власти в Российской Федерации в сфере осуществления
конституционного контроля**

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

диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель –
кандидат юридических наук,
доцент
Конева Наталья Сергеевна

Челябинск – 2014

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1.Конституционный контроль: общетеоретический аспек...	11
§1. Охрана Конституции Российской Федерации.....	11
§2. Понятие, признаки и виды конституционного контроля.....	28
Глава 2. Конституционный контроль, осуществляемый судебными органами в Российской Федерации.....	54
§1. Судебные органы конституционного контроля в Российской Федерации.....	54
§2. Отдельные проблемы осуществления судебного конституционного контроля.....	87
Глава 3. Иные органы государственной власти, имеющие полномочия по осуществлению конституционного контроля.....	123
§1. Конституционный контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами в Российской Федерации.....	123
§2. Конституционный контроль, осуществляемый Президентом Российской Федерации, высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, органами исполнительной власти в Российской Федерации.....	134
Заключение.....	155
Библиографический список.....	166

Введение

Потребность общества в формировании адекватного федерального регулирования в целях создания демократического, правового государства, обеспечения верховенства и прямого действия на всей территории Российской Федерации Конституции вызывает необходимость создания и конституционно-правового закрепления комплекса средств правовой охраны конституционных норм. Особое место среди этих средств занимает институт конституционного контроля.

Традиционно основную нагрузку, связанную с осуществлением такого контроля, несет специальный орган конституционного контроля – Конституционный Суд Российской Федерации. В условиях развивающегося гражданского общества количество обращений, поступающих в указанный орган государственной власти, остается высоким. Так, с 2000 по 2013 годы включительно количество обращений возросло с 10 983 до 15 101 в год. За первое полугодие 2014 года число обращений в Конституционный Суд Российской Федерации составило 8 073. Хотя за последние несколько лет наблюдается тенденция снижения количества обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, оно все еще велико.

Дополнительную нагрузку Конституционному Суду Российской Федерации создают субъекты Российской Федерации, в которых конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не созданы. Только в 17 регионах функционируют указанные судебные органы конституционного контроля. В данных условиях инициируются обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, связанные с оценкой соответствия законов субъектов Российской Федерации Конституции России.

Отсутствие конституционных (уставных) судов в большинстве субъектов Российской Федерации вынуждает заинтересованных лиц обращаться в суды общей юрисдикции и арбитражные суды с целью выявления соответствия оспариваемых актов вышестоящим. Зачастую

данная мера приводит к конфликту полномочий между судами, относящимися к разным ветвям судебной власти, а также к нарушению принципа равного права на судебную защиту.

Вместе с тем в Российской Федерации существуют и иные органы государственной власти, наделенные полномочиями по осуществлению конституционного контроля, возможности которых необходимо использовать эффективнее.

Указанные проблемы требуют изучения и выработки предложений по совершенствованию законодательства о конституционном контроле, а также исследования полномочий по конституционному контролю иных (помимо судебных) органов государственной власти с целью их дальнейшего более эффективного использования.

Цель работы заключается в обосновании на основе проведения комплексного анализа норм российского законодательства отнесения отдельных органов государственной власти к органам государственной власти, наделенным полномочиями по осуществлению конституционного контроля, а также в разработке предложений по совершенствованию деятельности по осуществлению конституционного контроля.

Цель установила следующие задачи:

- рассмотрение места конституционного контроля в системе охраны конституционных норм;
- определение признаков и видов конституционного контроля;
- определение судебных органов в Российской Федерации, наделенных полномочиями по осуществлению конституционного контроля;
- выделение иных органов государственной власти в Российской Федерации, наделенных полномочиями по осуществлению конституционного контроля;
- рассмотрение отдельных проблем, связанных с осуществлением конституционного контроля судебными органами конституционного

контроля и иными органами, наделенными отдельными полномочиями по осуществлению конституционного контроля;

– обоснование предложений в законодательство Российской Федерации по совершенствованию деятельности по осуществлению конституционного контроля.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении конституционного контроля.

Предмет исследования составляет законодательство, регламентирующее правовую охрану конституционных норм, определяющее виды конституционного контроля, полномочия органов государственной власти (в том числе полномочия высших должностных лиц) в Российской Федерации по осуществлению конституционного контроля, а также правоприменительная практика.

Степень научной разработанности темы включает вопросы определения понятия, правовой природы, содержания конституционного контроля, видов конституционного контроля, которые исследовались в работах авторов: А. К. Ажахова, Е. А. Бондаря, Т. Д. Зражевской, В. И. Майорова, Т. Н. Мельниковой, С. Э. Несмеяновой, Д. Ш. Пирбудаговой, М. Б. Смоленского, А. Л. Фартыгина, Г. А. Шмавонян, Ю. Л. Шульженко и др.

Особенности конституционного правосудия и судебного конституционализма стали предметом рассмотрения в трудах: Е. А. Бондаревой, В. В. Гончарова, Н. В. Григорьевой, В. Ершова, А. В. Зимина, А. Иванина, П. М. Курдюк, М. Л. Ломовцевой, С. Н. Школа и др.

Отдельные аспекты юридической природы конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, а также вопросы статуса и особенностей деятельности Конституционного Суда Российской Федерации нашли отражение в работах: Т. В. Анисимовой, Л. И. Антоновой, В. К. Бобровой, В. С. Волошина, А. Г. Гатауллиной, А. А. Городилова,

Т. Ю. Ермоловой, А. В. Зиновьева, Г. В. Корнюшенкова, В. А. Кряжкова, Ю. А. Кузьева, А. В. Куликова, А. М. Цалиева, и др.

Проблема совместной компетенции, взаимодействия конституционных (уставных) судов с судами общей юрисдикции и арбитражными судами освещены О. В. Брежневым, А. Г. Гатауллиным, И. Н. Малгиным, В. И. Майоровым, А. Л. Фартыгиным и др.

Теоретической основой диссертации являются труды российских теоретиков и практиков – С. А. Авакьяна, Н. С. Бондаря, О. В. Брежнева, Н. В. Витрука, А. Г. Гатауллина, А. Н. Головистиковой, М. В. Гончарова, А. А. Девликамова, О. Н. Дорониной, Д. С. Коровинских, В. А. Кряжкова, В. И. Майорова, М. А. Митюкова, С. Г. Павликова, А. Л. Фартыгина, А. М. Цалиева, В. Е. Чиркина, Ю. Л. Шульженко и других авторов.

Нормативную правовую основу диссертации составили нормы внутригосударственного и зарубежного права.

Исследовались Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство России, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, конституции зарубежных государств. Особое внимание уделено анализу норм Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ, Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ.

Эмпирическую базу диссертационной работы составили постановления, определения Конституционного Суда Российской Федерации.

В процессе проведения диссертационного исследования автором были изучены материалы научно-практических конференций по проблемам конституционного контроля.

Методологическая основа диссертационного исследования представлена комплексом общенаучных, специальных, а также частноправовых методов познания правовой действительности. Общими методами, использованными в работе, являются: анализ и синтез, индукция и дедукция. Также в работе использованы специальные методы – системный и статистический. При осуществлении исследования автором использованы частноправовые методы: сравнительно-правовой, формально-юридический.

Научная новизна работы заключается в том, что в работе впервые произведен комплексный теоретико-прикладной анализ полномочий органов государственной власти по осуществлению конституционного контроля, в результате которого предложена авторская классификация органов государственной власти в Российской Федерации, наделенных полномочиями по осуществлению конституционного контроля. Автором работы сформулировано уточненное определение понятия конституционного контроля, выявлены отдельные проблемы осуществления конституционного контроля в Российской Федерации и предложены пути их решения.

Научная новизна отражена в представленных теоретических положениях, которые выносятся на защиту:

1. На основании анализа имеющихся в теории подходов к определению понятия конституционного контроля и норм действующего законодательства Российской Федерации сформулировано уточненное определение понятия конституционного контроля как деятельности компетентных органов государственной власти:

– по проверке, выявлению, устранению несоответствий конституционным нормам нормативных правовых актов органов государственной власти в Российской Федерации, местного самоуправления, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

- по толкованию конституционных норм;
- по недопущению издания неконституционных нормативных правовых актов.

2. Предложена авторская классификация органов государственной власти в Российской Федерации, наделенных полномочиями по осуществлению конституционного контроля, на основе использования такого критерия, как цель создания.

К первой группе отнесены органы государственной власти, специально созданные для осуществления этого вида деятельности (специализированные органы конституционного контроля):

- Конституционный Суд Российской Федерации;
- конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Ко второй группе органов государственной власти, для которых осуществление конституционного контроля наряду с основным видом деятельности является дополнительным (неосновным), отнесены:

- Федеральное Собрание Российской Федерации;
- Президент Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации;
- законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации;
- высшие должностные лица субъектов Российской Федерации;
- высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации;
- арбитражные суды и суды общей юрисдикции.

3. На основе анализа законодательства субъектов Российской Федерации доказано, что отсутствие единообразного подхода к организации деятельности органов региональной конституционной юстиции:

– влияет на степень обеспеченности конституционного права граждан, проживающих в разных субъектах Российской Федерации, на судебную защиту;

– увеличивает разницу в обеспечении конституционности принимаемых (издаваемых) в разных субъектах Российской Федерации нормативных правовых актов.

4. Учитывая особый статус федеральных конституционных законов, их назначение – регулирование особо важных отношений в жизни государства и общества – предложено предусмотреть в Конституции Российской Федерации положения, предусматривающие их предварительный конституционный контроль, обусловив подписание Президентом Российской Федерации и обнародование федерального конституционного закона также получением положительного заключения Конституционного Суда Российской Федерации.

5. В целях обеспечения выполнения обязанностей по исполнению Конституции Российской Федерации, решений Конституционного Суда Российской Федерации, предложено ввести правило о ежегодном представлении отчетов об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации Президентом Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

В связи с необходимостью сохранения баланса полномочий органов государственной власти, обоснована целесообразность представления аналогичных ежегодных отчетов Федерального Собрания Российской Федерации Президенту Российской Федерации.

Основные положения диссертационной работы вносят вклад в развитие науки конституционного права и могут использоваться в ходе подготовки и преподавания курса «Конституционное (государственное) право Российской Федерации», специальных курсов по проблемам конституционного контроля. Сформулированные положения могут быть применены в правотворческой деятельности федеральных и региональных органов государственной власти.

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и административного права юридического факультета Южно-Уральского государственного университета. Отдельные положения диссертационного исследования докладывались на конференциях, среди которых IV международная студенческая научно-практическая конференция «Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания» (Новосибирск, 29 декабря 2010); международная научно-практическая конференция студентов и молодых ученых, посвященная памяти доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, члена-корреспондента Петровской академии наук и искусств Ивана Яковлевича Дюрягина (Челябинск, 14 – 15 мая 2010); XII международная научно-практическая конференция с элементами научной школы «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2010» (Челябинск, 2010). Основные положения диссертации содержатся в опубликованных научных статьях. Пять статей опубликовано в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК.

Материалы исследования использовались в учебном процессе Сибирского института управления – филиала РАНХ и ГС при преподавании курса «Теория государства и права».

Структура диссертации подчинена логике исследования, его цели и задачам, включает введение, три главы, состоящие из шести параграфов, заключение и библиографический список.

Глава 1. Конституционный контроль: общетеоретический аспект

§1. Охрана Конституции Российской Федерации

Любое современное государство результатом своего наивысшего развития считает правовую форму, в которой официально закрепляются ценности, институты и нормы конституционного строя. Основным законом рассматривается как форма, вобравшая в себя преобладающие в конкретном государстве ценности, пренебрежение которыми может пошатнуть стабильность и политическую устойчивость страны, «...если власть не приемлет фактические конституционные ценности, разделяемые народом, и отказывается их признавать, народ возводит их на формально-конституционный уровень революционным путем и формирует новую – сообразующуюся с конкретно-историческим этапом развития его политико-правовой культуры – организацию публичной политической власти»¹.

«Соответствие конституции политико-правовых концепций, положений текущего законодательства, реальных политических действий позволяет говорить об их конституционности»². Указанная способность конституции выступать «мерилом», «эталонном» для законодательства говорит о специфичном ее положении. Так, В. Л. Толстых рассматривает возможность выделения конституции в отдельную категорию источников права и приходит к выводу, что конституция не может быть отнесена к числу законов, так как она обладает рядом уникальных качеств и характеристик, требующих применения к ее толкованию и реализации особого подхода³.

¹ Джагарян А. А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. – М.: Формула права, 2008. – С. 36.

² Лебедев В. А., Киреев В. В. Правовые принципы суверенной демократии // Конституционное и муниципальное право. - 2007. – №. – С. 3.

³ См.: Толстых В. Л. Прямое действие Конституции // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 4. – С. 9.

Специфика конституции обуславливает функцию формирования целей и принципов деятельности государства, выбор которых наряду с механизмом их реализации зависит от объективных и субъективных условий и потребностей общества.

Термин «принцип» (от лат. *principium*) имеет значение исходного положения. Под конституционными принципами традиционно понимаются:

– руководящие идеи, лежащие в основе всего содержания конституции той или иной страны (общие конституционные принципы или принципы конституции), либо в основе содержания ее отдельных институтов и норм (частные или институциональные конституционные принципы)¹;

– «юридизированные» конституционно значимые ценности².

Конституция имеет особенности, отличающие ее от иных нормативных правовых актов.

Основные черты конституции характеризуют ее как политико-юридический документ, который определяет истоки, направление общественного развития, специфику воздействия на общественные отношения.

Основными чертами конституции являются:

- народность;
- основополагающий характер;
- реальность;
- стабильность³.

Народность конституции связана с тем, что она выражает интересы народа. Специфика принимающего конституцию субъекта обуславливает ее учредительный характер¹.

¹ См.: Алебастрова И. А. Конституционные принципы: проблемы юридической природы и эффективности реализации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 7. – С. 6.

² См.: Сергевнин С. Л. Конституционный нормоконтроль и отдельные общетеоретические проблемы судебного нормотворчества // История государства и права. – 2009. – № 22. – С. 6.

³ См.: Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – 2-е изд. – М.: Рос. юрид. издат. дом: Сашко, 2000. – С. 11.

Основополагающий характер конституции заключается в регулировании наиболее важных общественных отношений.

Стабильность как одна из основных черт конституции – это длительность ее действия без внесения существенных изменений. Она определяется закреплением основ конституционного строя и обеспечивается особым, усложненным порядком ее пересмотра и внесения поправок.

Отдельной чертой конституции можно назвать комплекс юридических свойств, тесно связанных и зависящих от упомянутых выше черт. В специфических свойствах раскрывается суть конституции не только как правового, но и исторического, социально-политического и идеологического документа. Юридические свойства представляют собой не только логические конструкции, но и несут нормативную нагрузку, обозначая характер (методы) и параметры (направления и меру) правового влияния конституции.

Теоретики не до конца едины в определении перечня юридических свойств конституции. Наиболее полным представляется подход, в соответствии с которым в числе юридических свойств Конституции Российской Федерации значатся:

- верховенство;
- высшая юридическая сила;
- первичность правового регулирования (учредительный характер);
- юридическая база законодательства (определяет другие виды правовых актов);
- системообразующий характер (устанавливает определенную иерархию системы источников права, взаимосвязанные основополагающие принципы развития общества и государства и основы структурно-логической модели всей системы права).

Как отмечено, Конституция Российской Федерации закрепляет принцип своего верховенства на территории Российской Федерации,

¹ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учеб. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 68.

исходящий из более общего принципа правового государства и конкретизирует его применительно к построению системы правового нормативного регулирования.

Традиционно рассматриваются два аспекта верховенства конституции: ее верховное положение в правовой системе, верховенство в системе упорядоченной правом власти.

Учитывая федеративный характер российского государства, принцип верховенства Конституции Российской Федерации рассматривается как имеющий свое действие на территориях субъектов Российской Федерации, каждый из которых обладает также своим уставом (конституцией).

Федеративное устройство страны диктует правило соответствия этих актов (уставов, конституций субъектов Российской Федерации) нормам Основного закона государства.

Данное положение соответствует позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой наделение республики всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также признание высшей юридической силы конституции республики по вопросам ее ведения как субъекта Российской Федерации, не означает, что республика тем самым признается суверенным государством, поскольку и то и другое проистекает не из суверенного волеизъявления республики, выраженного в ее конституции либо договоре, а из Конституции Российской Федерации как высшего нормативно - правового акта суверенной власти всего многонационального народа России¹.

В противовес сказанному в литературе указывается также на опасность использования верховенства Конституции Российской Федерации для

¹ См.: По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 250-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

умаления государственно-правового статуса субъектов Российской Федерации.

Для исключения подобных дискуссий необходимо четкое соблюдение норм Основного закона о разграничении предметов ведения. Эта позиция разделяется Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 15 июля 1996 года: «...федеральный законодатель и в сфере своей компетенции не вправе разрешать вопросы, затрагивающие конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации, без учета конституционных принципов федеративного устройства. Тем более, недопустимо произвольное сужение правовых возможностей субъектов Федерации»¹.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации делает вывод об относительной самостоятельности субъектов Федерации и ориентирует на обязательное соблюдение конституционных норм о разграничении полномочий.

Верховенство Конституции Российской Федерации подразумевает соблюдение ее норм в деятельности государственных, иных общественных структур, граждан во всех сферах жизни. Как было отмечено, юридическое верховенство конституции означает ее высшую юридическую силу по отношению ко всем нормативным актам². Отраслевое законодательство во многом развивает положения конституции, но эти положения всегда должны согласовываться с ней. О невозможности использования своих властных полномочий государственными органами без учета и правильного понимания (конституционного толкования) Основного закона говорит судья Конституционного Суда Российской Федерации Б. С. Эбзеев: «Попытка же интерпретировать нормативное содержание ее статьи ...как дозволение

¹ По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 1 и п. 4 ст. 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. «О дорожных фондах в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П // Российская газета. – 1996. – № 136.

² См.: Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.): Очерки теории и практики. – М.: «Городец-издат», 2001. – С. 61.

федеральному законодателю действовать по собственному произвольному усмотрению или игнорировать иные положения Конституции Российской Федерации абсурдна по сути, поскольку лишает ее рационализирующего и стабилизирующего значения и качества верховенства и высшей юридической силы (статья 4, часть 2; статья 15, часть 1)»¹.

Принцип верховенства проявляется через соблюдение требования четкости и однозначности формулировок, используемых нормотворческими органами, через соблюдение требования недопустимости произвольного толкования, через ясность установленных пределов ограничений и степени усмотрения исполнительных органов².

Принцип верховенства Конституции Российской Федерации означает действие Основного закона на всей суверенной территории России и в отношении всех находящихся на ней лиц.

Для формирования «конституционного правосознания», обеспечения отношения к конституции как к ценности требуется четкий механизм реализации ее постулатов. Однако на сегодняшний день реализация положений конституции имеет на практике определенный комплекс проблем. С. А. Авакьян отмечает, что имеющиеся конституционные институты зачастую существуют в формально-правовом плане. Заложенные в Конституции Российской Федерации идеи необходимо воплощать в жизнь с учетом комплекса экономических, социальных, нравственных и иных

¹ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Б. С. Эбзеева по определению Конституционного Суда РФ от 11 марта 2005 г. № 148-О «По жалобе граждан Гришина Михаила Ивановича, Грошевой Галины Ивановны, Мустафенкова Владимира Трофимовича и Назарова Валентина Васильевича на нарушение их конституционных прав положениями статьи 6.1 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”, части третьей статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 5.

² См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Л. Кононова по делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой по определению Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об оперативно - розыскной деятельности”» по жалобе гражданки И. Г. Черновой // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 6.

факторов. Авторитет Конституции зависит не от нее самой, а от того, что ценности Конституции входят в сознание граждан вместе с мерами по обеспечению действия Конституции¹.

Особая роль в обеспечении режима конституционной законности в Российской Федерации, претворении Конституции Российской Федерации в жизнь отведена ее правовой охране. Традиционно под правовой охраной конституции понималась система гарантий, обеспечивающих выполнение конституционных норм и строгое соблюдение режима конституционной законности². Для достижения цели преодоления формальности конституционных норм предполагалось необходимым создать комплекс «социальных, экономических, идеологических, организационных и правовых» гарантий. Теоретические разработки в указанной сфере сместили акценты в пользу правовых гарантий. Поскольку считалось, что именно они (правовые гарантии) имеют возможность предотвратить или пресечь нарушение конституционных норм.

Аналогичное определение понятия правовой охраны конституции дается А. Н. Головистиковой³. Согласно определению, выработанному Ю. Л. Шульженко, под охраной конституции понимается «комплекс мер по устранению препятствий в реализации конституции и предотвращению конституционных нарушений»⁴.

При исследовании вопроса правовой охраны конституции Несмеянова С. Э. ссылается на мнение Ю. П. Еременко, в соответствии с которым термин «правовая охрана» конституции имеет широкий и узкий смысл. Правовая охрана конституции в широком смысле в процессе реализации конституционных норм обеспечивается нормами различных

¹ См.: Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. С. 211 – 212.

² См.: Коровинских Д. С., Доронина О. Н. Система правовой охраны Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 5. – С. 3.

³ См.: Конституционное право России: учеб. / под ред. Н. А. Михалевой. – М.: Эксмо, 2006. – С. 138.

⁴ Там же. – С.138 – 139.

отраслей права. При нарушении конституционных норм возникают охранительные правовые отношения: административные, уголовные, гражданские и др. В узком смысле «правовая охрана» Конституции, по мнению автора, включает в себя конституционный контроль и конституционный надзор, а также конституционную ответственность, выступающие правовой формой охраны законности¹.

Проведя комплексное исследование категории правовой охраны конституции, В. И. Майоров и А. Л. Фартыгин сформулировали более конкретное понятие правовой охраны конституции. Правовая охрана конституции – система юридических средств, установленных государством, при помощи которых обеспечивается верховенство конституции посредством выявления неконституционных правовых актов, принимаемых государственными органами и должностными лицами и устранения их из правовой системы, а также предотвращения принятия таких актов².

Существует определение понятия правовой охраны конституции, представленное М. А. Моргуновой, в соответствии с которым под исследуемым явлением понимается совокупность средств и способов, с помощью которых должно достигаться:

- строгое соблюдение режима конституционной законности,
- соответствие конституции всех других правовых актов, принимаемых государственными органами,
- соблюдение принципа непринятия или отмены уже принятых неконституционных правовых актов, а также их норм³.

Исследователи в определениях понятия правовой охраны конституции используют категорию конституционной законности.

¹ См.: Несмеянова С. Э. Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации: Моногр. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2003. – С. 23.

² См.: Майоров В. И., Фартыгин А. Л. Совершенствование судебного конституционного контроля в субъектах Российской Федерации. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2002. – С. 9.

³ См.: Несмеянова С. Э. Указ. соч. С. 23.

«Конституционная законность (конституционность) ... представляет собой правовой режим жизнедеятельности общества и государства, гарантированный механизмом правовой охраны Конституции, при котором общественные отношения, акты и действия субъектов права должны соответствовать конституционным требованиям. Решению этих задач должна служить система специальных конституционно-правовых институтов, обеспечивающих стабильность и реальность Конституции как Основного закона государства»¹.

Конституционная законность должна рассматриваться как составная часть законности, как ее ядро.

Располагая определением конституционной законности, учитывая ее тесную взаимосвязь с рассматриваемым правовым явлением, можно сформулировать следующее определение понятия правовой охраны конституции.

Правовая охрана конституции – система юридических средств, установленных государством, при помощи которых достигается строгое соблюдение режима конституционной законности, обеспечивается соответствие конституции правовых актов, а также их норм.

Обеспечению конституционной законности посвящена деятельность в первую очередь Конституционного Суда Российской Федерации, который осуществляет оценку соблюдения норм Основного закона, ориентирует на правильное понимание и применение этих норм. Вынося решение, Конституционный Суд Российской Федерации формулирует правовую позицию – основу, источник выводов по данному делу². Особенностью

¹ Коровинских Д. С., Доронина О. Н. Указ. соч. С. 4.

² См.: Также под правовыми позициями Конституционного Суда РФ понимаются правовые представления (выводы) общего характера Конституционного Суда Российской Федерации как результат толкования Конституционным Судом Конституции Российской Федерации и выявления им конституционного смысла положений законов и других нормативных актов в пределах компетенции Конституционного Суда, которые снимают конституционно-правовую неопределенность и служат правовым основанием итоговых решений (постановлений) Конституционного Суда Российской Федерации / Гуцан Н. Ф. К

правовой позиции является ее способность регулировать аналогичные отношения в результате многократного применения.

Предлагается выделение наиболее важных комплексных институтов (средств), составляющих механизм правовой охраны конституции, среди которых особый порядок принятия и изменения Конституции, толкование Конституции, конституционный контроль, конституционный надзор. «Указанные институты в принципе включают в себя фактически все иные средства правовой охраны Основного закона, выделенные различными авторами»¹. Указанная градация является общей. Много зависит от смысла, вкладываемого в термины «конституционный контроль» и «конституционный надзор». Например, Т. Я. Хабриева выделяет следующие формы охраны конституционных принципов и норм:

– охрана Конституции Российской Федерации Президентом как гарантом Конституции Российской Федерации в смысле части 2 статьи 60 Конституции Российской Федерации;

– конституционный надзор со стороны Президента в смысле части 2 статьи 85 Конституции Российской Федерации (выявляет и приостанавливает неконституционные акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации);

– конституционный надзор со стороны судов общей юрисдикции (часть 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой суды вправе не применять нормы, если они, по их мнению, не соответствуют Конституции Российской Федерации);

– последующий и предварительный конституционный контроль, осуществляемый Конституционным Судом Российской Федерации;

вопросу о понятии «правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 11. – С. 25.

¹ Конституционное право России: курс лекций / С. И. Некрасов, Ю. Л. Шульженко, А. Н. Лебедев [и др.] / отв. ред. Ю. Л. Шульженко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 49.

– официальные толкования Конституции Конституционным Судом Российской Федерации в порядке части 5 статьи 125 Конституции Российской Федерации;

– конституционно-правовое судебное разрешение споров между органами государственной власти о компетенции Конституционным Судом Российской Федерации (часть 3 статьи 125 Конституции Российской Федерации);

– экспертиза правоприменительной практики Конституционным Судом Российской Федерации согласно части 3 статьи 125 Конституции Российской Федерации;

– право законодательной инициативы, особый – жесткий порядок изменения конституционных положений¹.

Отдельно хотелось бы обратить внимание на формы организации охраны конституции, сформулированные В. В. Лазаревым, среди которых:

– использование властных прерогатив президентом как гарантом конституции;

– использование компетентными субъектами права законодательной инициативы;

– установление особого порядка (усложненного) пересмотра и внесения предложений о поправках в текст действующей конституции;

– прямой конституционный надзор (выявление компетентным государственным органом неконституционного акта, без его отмены);

– косвенный конституционный надзор (право уполномоченных органов временно не применять законы, не соответствующие конституции, и обращаться за подтверждением их конституционности в конституционный суд);

¹См.: Хабриева Т. Я. Правовая охрана Конституции. – Издательство Казанского университета, 1995. – С. 17 – 18.

– предварительный и последующий конституционный контроль (право компетентных государственных органов выявлять и отменять не соответствующие основному закону акты);

– официальное нормативное и казуальное конституционное толкование;

– конституционно-правовое судебное разрешение споров о компетенции (между субъектами федерации, органами государственной власти и управления и др.);

– конституционная экспертиза правоприменительной практики, (рассмотрение конституционным судом дел по жалобам на нарушения основных прав и свобод граждан)¹.

Мировой науке известна такая форма охраны конституции как право народа на активные действия путем совершения государственного переворота, когда возникает непосредственная угроза существованию конституции.

Баглай М. В. и другие исследователи считают необходимым признать за народом в силу его суверенитета такое право и предусмотреть его в Конституции Российской Федерации. Как это сделано в Основном законе ФРГ (ст. 20), Конституции Словакии (ст. 32), конституциях других стран, предусматривающих в качестве непосредственной формы охраны конституции право народа в целом и каждого гражданина отдельно оказывать сопротивление всякому, кто посягает на конституционный строй.

Введение подобного правила должно быть осуществлено с большой долей осмотрительности, поскольку термины «активные действия» и «посягательство на конституционный строй» предполагают широкую трактовку и могут стать поводом для злоупотреблений.

¹ См.: Майоров В. И., Фартыгин А. Л. Совершенствование судебного конституционного контроля в субъектах Российской Федерации. С. 6 – 7.

Таким образом, правовая охрана конституции располагает достаточно большим арсеналом юридических средств (в числе которых и конституционный контроль в различных своих видах).

Охрана Конституции Российской Федерации задействует всю систему органов государственной власти, среди которых Президент Российской Федерации – гарант Конституции Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации, осуществляющая конституционный надзор и др.

Действующим законодательством Российской Федерации полномочиями, связанными с охраной федеральной конституции, наделены и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа) в случае издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа) не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения. Указанное решение законодательного (представительного) органа может повлечь отрешение его от должности (досрочное прекращение полномочий)¹.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа) вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного)

¹ См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Российская газета. – 1999. – № 206.

органа субъекта, в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

Нововведением стала норма пункта 3.2 статьи 29.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 184-ФЗ), в соответствии с которой Президент Российской Федерации вправе отрешить от должности высшее должностное лицо субъекта (руководителя высшего исполнительного органа) в случае неисполнения им решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятого в отношении нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа), если указанное решение не исполнено в течение одного месяца со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок.

Данное уточнение касается полномочий высшего должностного лица Российской Федерации. Схожими полномочиями наделен Президент Российской Федерации, но уже в отношении законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации (пункт 4 статьи 9 Федерального закона № 184-ФЗ).

Изложенное выше позволяет сделать вывод о том, что обязанность обеспечивать соблюдение конституционных норм возлагается как на федеральные органы государственной власти, так и на органы

государственной власти «субъектового» уровня (органы государственной власти в порядке статьи 11 Конституции Российской Федерации).

Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации также включается в механизм правовой охраны федеральной конституции, поскольку конституционные (уставные) суды обязаны обеспечивать соблюдение конституционных норм в соответствии с правилами о разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Термины «охрана конституции» и ее «защита» имеют различную смысловую нагрузку. Е. С. Шугрина отмечает: «Понятие “защита” связывается с деятельностью, осуществляемой в случае нарушения субъективных прав, и предполагает конкретные меры по восстановлению нарушенного права. ...категория “охрана” означает обеспечивающую нормальную реализацию субъективных прав и свобод деятельность, в которой первостепенное значение имеют предупреждение и недопущение возможных нарушений. ...Понятие “правовая охрана” гораздо шире по объему, механизму действия, а также субъектному составу»¹.

Витрук Н. В. пишет о том, что защита конституции непосредственно связана с активными действиями заинтересованных и компетентных органов и лиц по осуществлению охраны конституции. Любые органы и лица, чьи интересы нарушены или ущемлены, прибегая к средствам из правовой защиты, осуществляют охрану конституции².

Данный автор в более поздней своей работе указал также на то, что «конституционно-правовая защита» – понятие, охватывающее самозащиту права (полномочия), т. е. совершение фактических действий, направленных на устранение препятствий в их реализации в пределах, установленных законом, а также использование субъектом права на защиту, инициирование

¹ Шугрина Е. С. Муниципальное право: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2010. – С. 366 – 367.

² См.: Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – С. 47.

обязательной по закону деятельности компетентных органов и должностных лиц в целях применения ими соответствующих мер государственного принуждения для устранения препятствий в осуществлении конституционных установлений; восстановление нарушенного правового состояния, возмещение нанесенного ущерба либо надлежащей компенсации, а также справедливое возмездие (кару, наказание) за совершенное правонарушение¹.

Представляется верной позиция, согласно которой охрана конституции включает в себя ее защиту. Исходя из сказанного, функцию защиты Конституции Российской Федерации осуществляет в первую очередь Конституционный Суд Российской Федерации, в компетенции которого входят вопросы определения конституционности конкретных правовых норм.

Конституция Российской Федерации – небольшой по объему документ, который может и не содержать необходимого регулирования. Такие явления могут послужить причиной политико-правового конфликта – спора, основанного на противоположном толковании норм конституции субъектами конституционно-правовых отношений. Одной из задач рассматриваемого судебного органа является разрешение указанных ситуаций.

Основной закон страны рассчитан на многолетнее использование, текст которого не может подвергаться регулярным изменениям. В условиях постоянно меняющихся общественных отношений сохранению данного правила способствует институт толкования.

Существуют и субъективные причины осуществления толкования конституции, которые связаны с недостатками нормотворческой техники.

Иногда толкование завершается созданием новых норм права. Существование таких примеров размывает границы нормотворческой

¹ См.: Конституционное право Российской Федерации: учеб. / под общей ред. Н. В. Витрука. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – С. 120.

деятельности и толкования конституции. Проблема осложняется отсутствием выработанных критериев определения таких границ.

В литературе отмечается, что Конституционный Суд Российской Федерации, корректируя конституционные положения, позволяет себе в своих постановлениях иногда выступать в качестве законодателя. Также признается, что это является необходимым по указанным выше «объективным» и «субъективным» причинам¹. Вместе с тем, как отмечает В. А. Петрушев, эти причины не ведут к необходимости осуществления Конституционным Судом Российской Федерации правотворчества.

На указанную функцию Конституционного Суда Российской Федерации можно смотреть с позиции особого статуса указанного органа, а также с позиции учета особенностей причин, назначения, процедуры формулирования правовых позиций, которые не тождественны нормам законодателя.

Схожую позицию занимает и С. Т. Артемова в отношении постановлений органов конституционного контроля, принимаемых в связи с толкованием конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Указанные постановления, по мнению автора – особый вид правовых актов, отличающихся от нормативных юридических актов. Их особенность в том, что они содержат не нормы права, а разъяснения о надлежащем применении конституционных норм. Правотворчество, осуществляемое в ходе конституционного толкования, является побочным продуктом правосудия².

Представленные положения позволяют сделать несколько выводов:

1. Правовая охрана конституции – система юридических средств, установленных государством, при помощи которых достигается строгое

¹ См.: Петрушев В. А. О юридической природе постановлений Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 11. – С. 28.

² См.: Артемова С. Т. Правовая природа и место актов официального нормативного толкования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № –С. 38.

соблюдение режима конституционной законности, обеспечивается соответствие конституции правовых актов, а также их норм.

2. Обязанность обеспечивать соблюдение конституционных норм возлагается как на федеральные органы государственной власти, так и на органы государственной власти регионального уровня (органы государственной власти в порядке статьи 11 Конституции Российской Федерации).

§2. Понятие, признаки и виды конституционного контроля

Любое правовое государство характеризуется принципом верховенства конституции. Реализация данного принципа возможна при такой организации государственной (политической) власти, которая исключает монополизацию власти. Лучшим способом этой организации признано разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Корректирует деятельность каждой из ветвей власти институт конституционного контроля.

Единообразного подхода к определению сущности контроля, как отмечает З. М. Карданова, в науке все еще не сложилось: одни ученые определяют его как средство, другие – как функцию, третьи – как деятельность. Четвертые понимают под контролем, в первую очередь, обратную связь, как «...труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям – законам, планам, стандартам, правилам, приказам и т. д., по результатам воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований принятых управленческих решений, от принятых принципов организации и

регулирования»¹. Исследуя контроль, З.М. Карданова пишет о наличии родового понятия социального контроля и его разновидностях, к которым, наряду с муниципальным, производственным, общественным, можно отнести и государственный контроль.

По мнению К. В. Черкасова, государственный контроль – это составная часть всякого рода социальных работ с одной стороны, а с другой – самостоятельная функционально-обособленная деятельность, заключающаяся в том, что уполномоченные на то органы государственной власти и их должностные лица, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, соответствует ли деятельность органов публичной власти и их служащих законодательству и поставленным перед ними задачам, установленным требованиям; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонения от поставленных целей и способов их достижения; принимают меры по их предотвращению и привлечению к ответственности виновных².

Рассматривая предложенное понятие государственного контроля, можно заметить, что это распространенное явление. Контрольные функции присущи различным органам государственной власти. В зависимости от органа, осуществляющего государственный контроль, можно выделить президентский контроль, контроль, осуществляемый законодательными (представительными), исполнительными, судебными органами власти.

По объекту государственного контроля можно выделить конституционный контроль. Изучение данного правового явления связано с вопросами понятия, правовой природы, видов конституционного контроля.

Современная доктрина располагает совокупностью определений понятия конституционного контроля. За рубежом в силу признания за

¹ Карданова З. М. Понимание президентского контроля в системе государственного контроля // Право и государство: теория и практика. – 2008. – № 12 (48). – С. 29 – 30.

² См.: Черкасов К. В. Контроль как основное направление деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 4. – С. 22.

рассматриваемым институтом эффективного средства в обеспечении верховенства основного закона, деятельность по осуществлению конституционного контроля называется контролем конституционности законов, контролем конституционности права и др.¹

С точки зрения Ю. Л. Шульженко, под конституционным контролем следует понимать деятельность компетентных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов конституции, законам, в ходе которой данные органы полномочны отменять обнаруженные несоответствия².

По мнению М. Б. Смоленского, конституционный контроль есть специфическая функция компетентных государственных органов по обеспечению верховенства конституции в системе нормативных актов, ее прямого, непосредственного действия в деятельности субъектов общественных отношений³.

Также конституционный контроль определяется как «деятельность государственных органов, направленная на проверку соответствия конституционным нормам правовых актов и действий органов государственной власти и местного самоуправления, а в некоторых странах и деятельность общественных объединений, принимающих участие в осуществлении публичной функции»⁴.

Особо хотелось бы указать на признак конституционного контроля, содержащийся в определениях, которые дают Н. В. Витрук, И. А. Кравец, М. Б. Смоленский. Авторы включают в определение не только указание на

¹ См.: Пирбудагова Д. Ш. Институт конституционного контроля и охрана конституционной законности в Республике Дагестан: вопросы истории, теории и практики: моногр. – Махачкала: ИПЦ ДГУ, 2003. – С. 10.

² См.: Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России. – М.: Институт государства и права РАН, 1995. – С. 9.

³ См.: Смоленский М. Б. Конституционное (государственное) право России: учеб. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. – С. 329.

⁴ Кравец И. А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – Спб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – С. 532.

деятельность по проверке соответствия нормативных правовых актов конституции, но и на осуществление проверки соответствия конституционным нормам деятельности отдельных субъектов общественных отношений. С изложенным уточнением согласна и И. А. Конюхова – основная функция конституционного контроля состоит в том, чтобы не допускать применения законов и других правовых актов, а также не допускать деятельности органов государственной власти, не соответствующих конституции – Основному закону государства¹.

Авторы едины в указании на признак деятельности, осуществляемой специфическим субъектом права. Расхождения касаются только содержания этой деятельности. Верховенство права обеспечивается не только «исправлением ошибок», содержащихся в принятых, действующих нормативных правовых актах, но и выявлением не соответствующей конституционным нормам деятельности органов власти и должностных лиц. Вместе с тем это широкое определение не согласуется с правовым регулированием, имеющимся в Российской Федерации (отдельные положения действующего законодательства будут рассмотрены далее).

Следует обратить внимание на то, что конституционный контроль не всегда предполагает осуществление экспертизы соответствия лишь нормам Основного закона государства, как это отмечено в некоторых из представленных определений. Относительно самостоятельные части государств также могут иметь свои Основные законы (например, конституции и уставы субъектов Российской Федерации), которым должны соответствовать нормативные правовые акты, вводимые в действие на их территориях.

Таким образом, определение понятия конституционного контроля являлось бы более точным, если бы содержало, в том числе, признак

¹ См.: Конюхова И. А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец»», 2006. – С. 334.

проведения экспертизы соответствия конституционным нормам нормативных правовых актов.

На стадии разработки нормативных правовых актов проводится экспертиза соответствия проектов актов конституционным нормам (об этом свидетельствуют, например, правила о принятии законов). Из чего следует вывод об отнесении к задачам органов конституционного контроля недопущение принятия (утверждения) неконституционных нормативных правовых актов.

Во всех государствах, как отмечает Д. Ш. Пирбудагова, функции конституционного контроля выполняют их парламенты. Обусловлено это основным предназначением данного органа – законотворчеством. Контроль имеет предварительный характер - при подготовке, обсуждении и принятии законов парламент проверяет конституционность проектов нормативных правовых актов. Указанный орган власти имеет право осуществлять и последующий конституционный контроль (отменять принятые законы по причине несоответствия конституции)¹. Таким образом, конституционный контроль выполняет и превентивную функцию.

Представляет интерес сформулированное С. Э. Несмеяновой определение понятия конституционного контроля как деятельности специально на то уполномоченных государственных органов, направленной на обеспечение верховенства конституции, на предупреждение издания не соответствующих Конституции нормативных актов, на установление и устранение неконституционных законов, иных нормативных актов или действий и, в случае необходимости, на применение толкования Конституции и законов².

Важным в данном определении представляется указание на осуществление деятельности, направленной на предупреждение издания не соответствующих конституции нормативных актов. Данный признак может

¹ См.: Пирбудагова Д. Ш. Указ. соч. С. 17.

² См.: Несмеянова С. Э. Указ. соч. С. 30.

быть истолкован как указание автора на причисление к органам, осуществляющим конституционный контроль, парламента, а также иных органов, осуществляющих нормотворческую функцию.

Понятие конституционного контроля, как уже было отмечено, связано с правом контролирующего органа отменить неконституционный акт, что может быть рассмотрено в качестве привлечения к конституционно-правовой ответственности за допущенные нарушения¹. Известны различные формы конституционно-правовой ответственности – отмена, приостановление неконституционного акта, отрешение от должности, признание выборов или результатов референдума недействительными, досрочные роспуск Государственной Думы Федерального Собрания и отставка Правительства Российской Федерации, официальное признание работы государственных органов и должностных лиц неудовлетворительной.

Однако конституционный контроль только тогда совпадает с конституционно-правовой ответственностью, когда связан с восстановлением конституционности правового регулирования, а не с наказанием виновных, т. е. только в случаях отмены неконституционных нормативных правовых актов.

Как представляется, привлечение к конституционно-правовой ответственности отдельных субъектов права в форме отставки за издание неконституционных актов может быть тесно связано с конституционным контролем (результаты конституционного контроля могут послужить основанием для привлечения к конституционно-правовой ответственности в форме отставки), но к таковому не относится. Это полномочие связано с выведением должностных лиц из числа субъектов, задействованных в

¹ См.: Законодательными мерами конституционной ответственности палат российского парламента являются признание не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, принятого Государственной Думой, либо постановления, принятого одной из палат Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам ее ведения. / Милушева Т. В., Ишеков К. А. К вопросу об ответственности государства в сфере законотворчества // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – С. 3.

управлении, а не с функцией выявления, проверки, устранения неконституционных нормативных правовых актов.

Подходя к вопросу определения признаков конституционного контроля, необходимо учесть положения Конституции Российской Федерации, правила статьи 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также нормы статьи 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Исходя из представленных позиций, положений действующего законодательства о полномочиях судебных органов конституционного контроля, норм права, устанавливающих полномочия других органов государственной власти, можно вывести признаки конституционного контроля в Российской Федерации:

- это вид деятельности;
- деятельности, осуществляемой специальными субъектами – органами государственной власти;
- содержание деятельности направлено:
 - 1) на выявление, проверку, устранение несоответствий конституционным нормам нормативных правовых актов органов государственной власти в Российской Федерации, местного самоуправления, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;
 - 2) на толкование конституционных норм;
 - 3) на недопущение издания неконституционных нормативных правовых актов.

С учетом изложенного, конституционный контроль – это деятельность компетентных органов государственной власти:

– по проверке, выявлению, устранению несоответствий конституционным нормам нормативных правовых актов органов государственной власти в Российской Федерации, местного самоуправления, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

– по толкованию конституционных норм;

– по недопущению издания неконституционных нормативных правовых актов.

Таким образом, конституционный контроль – сложное, многогранное правовое явление, проявляющееся в деятельности отдельных, уполномоченных органов государственной власти.

Дискутируется вопрос о правовой природе конституционного контроля, о его соотношении с отдельными видами государственной власти.

Авторы В. И. Майоров и А. Л. Фартыгин отмечают, что соотношение конституционного контроля с видами государственной власти неоднозначно. На практике отсутствуют четкие границы между властями, каждая из которых обладает признаками противоположных властей. Также в теории помимо классической триады ветвей власти выделяются и иные ветви¹. В поддержку первого тезиса можно привести мнение профессора С. Л. Сергеевича, в соответствии с которым парламент, осуществляющий общесоциальное предназначение, не может быть изолирован от «системы правореализации». Также исполнительная власть не может достигать основной своей цели, не выполняя нормотворческую функцию. Автор указывает на то, что и судебная власть не ограничивается осуществлением

¹ См.: Майоров В. И., Фартыгин А. Л. Указ. соч.. С. 15; Пирбудагова Д. Ш. Указ. соч. С. 13.

основной функции – разрешения конкретного правового спора. В процессе нормоконтроля возникает нормотворческая функция суда¹.

Таким образом, каждая из систем государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) обладает соответствующим набором функций: нормотворческой, правоисполнительной и юрисдикционной. Каждая из ветвей государственной власти использует специфический, лишь ей свойственный комплекс правовых средств выполнения этих функций. Однако главенствующей выступает лишь одна.

Второй тезис также заслуживает внимания, поскольку в науке существуют подходы, в соответствии с которыми триада властей дополняется иными ветвями власти. Например, теория свободной (естественной) общины, согласно которой наряду с традиционными ветвями власти существует четвертая власть – местная (муниципальная, коммунальная, общинная)². В государствах, где существует должность президента, наделенного значительными полномочиями, именуемого главой государства (но не главой исполнительной власти), т. е. не входящего в структуру ни одной из властей, есть основания говорить об особой президентской власти. Отдельные авторы, разделяя указанную позицию, указывают на существование президентской власти и в России³.

К четвертой власти часто относят власть средств массовой информации. Вместе с тем научная теория разделения властей имеет смысл только применительно к государственному аппарату, и прежде всего – к его высшим органам.

¹ См.: Сергеев С. Л. Указ. соч. С. 8.

² См.: Шугрина Е. С. Указ. соч. С. 13.

³ См.: Чеботарев Г. Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации: моногр. – Тюмень: Издательство тюменского университета, 1997. – С. 76 – 77.

В конституциях различных государств и, соответственно, в исследованиях различных авторов можно встретить упоминание о контрольной или контрольно-надзорной власти¹.

Авторы Д. Ш. Пирбудагова, Ю. Л. Шульженко относят конституционный контроль к особому виду государственной власти – контрольному. Отмечая при этом некоторое сходство конституционного контроля с судебной властью. В качестве основного различия указывая на «специфический характер решений, которые во всех случаях имеют общенормативное значение»². Также Д. Ш. Пирбудагова, Ю. Л. Шульженко ссылаются на точку зрения В. Е. Чиркина, отмечая, что контрольная деятельность в той или иной степени присуща почти всякому государственному органу, но она не является для них основной. В отличие от «побочного» и «частичного» контроля, у любого государства есть универсальная контрольная функция, вытекающая из существа публичной государственной власти. Эта функция и реализуется особой ветвью власти – контрольной³. Автор также делает вывод об отнесении конституционного контроля к самостоятельному виду государственной власти – контрольной, исходя из двух признаков: универсальность контрольной функции государственной власти и наличие органов, для которых контрольная функция является основной, главенствующей.

Если рассматривать эту позицию с точки зрения общемировой теории, то следует отметить, что указанный взгляд не учитывает особенностей законодательств государств, принявших за основу диффузную модель

¹ См.: Теория государства и права: учеб. / под ред. В. Я. Кикотя, В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб и доп. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2008. – С. 206; Кравец И. А. Указ. соч. С. 532; Денисов С. А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 9; Теория государства и права: учеб. / под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Юрайт – Издат., 2006. – С. 182; Шобухин В. Ю. Прокуратура – основа надзорно-контрольной власти в России // Государство и право. – 2007. – С. 89 – 94; Чиркин В. Е. Контрольная власть. – М.: Юристъ, 2008. – С. 153.

² Пирбудагова Д. Ш. Указ. соч. С. 14; Шульженко Ю. Л. Указ. соч. С. 16.

³ См.: Пирбудагова Д. Ш. Указ. соч. С. 16.

конституционного контроля, при которой суды общей юрисдикции, в соответствии с компетенцией, наделенной законодательством, осуществляют также и функции конституционного контроля. В связи с чем нет оснований говорить о выделении «главенствующей» контрольной функции.

Интересным является подход, в соответствии с которым новая ветвь власти – контрольная, «сохраняя свое принципиальное назначение и часто формально оставаясь в рамках судебной власти, сосредоточивает внимание на проверке конституционности принимаемых законов, а также действий властных структур»¹.

Судебная ветвь власти в описанных случаях сращивается с контрольной ветвью. При этом возникает вопрос о целесообразности выделения самостоятельной контрольной ветви власти.

Также заслуживает особого внимания позиция В. С. Нерсесянца, согласно которой разделение государственной власти на три ветви – законодательную, исполнительную, судебную – органически, имманентно присуще природе государственной власти². Выделение трех названных направлений осуществления государственной власти вызвано тем, что именно они выражают взаимосвязь государства и гражданского общества.

Рассматривая указанную проблему, В. И. Майоров и А. Л. Фартыгин ссылаясь на норму статьи 10 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, делают вывод о том, что при этом видов государственной деятельности больше, например, правотворчество, правоприменение, правосудие, надзор, конституционный контроль и т.д. Авторы резюмируют, что одна и та же

¹ Увачев В. А. Механизм разделения властей в правовом государстве. – М.: Изд-во «Перспектива», 2003. – С. 23.

² См.: Джангирян Ж. Д. Разделение властей в Республике Армения: конституционная модель и практика. – М.: Издательство МГУ, 2003. – С. 9.

ветвь власти может быть представлена различными видами государственной деятельности¹.

Таким образом, конституционный контроль присущ многим органам государственной власти. Особое положение среди которых занимают Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Часто обсуждаемой проблемой является соотношение конституционного контроля и конституционного надзора.

Существует упрощенный подход, в соответствии с которым конституционный контроль и конституционный надзор отождествляются².

Более широко распространенным является взгляд на конституционный контроль как на отличную от конституционного надзора правовую категорию³.

Автор Росинский выводит отличия контрольных функций от надзора на примере органов исполнительной власти и прокуратуры, указывая следующее:

- надзор осуществляется всегда извне по отношению к объектам иных систем, а контроль может проводиться и внутри системы;
- контроль заключается не только в проверке законности, но и целесообразности деятельности, целью прокурорского надзора является наблюдение за соблюдением законности;
- прокуратура осуществляет надзор без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность в отличие от органов контроля;
- органы, осуществляющие контроль, вправе привлекать к ответственности виновных, надзорный орган такими полномочиями не обладает;

¹ См.: Майоров В. И., Фартыгин А. Л. Указ. соч. С. 18.

² См.: Большой юридический словарь. – 3-е изд., доп. и перераб. / под ред. профессора А. Я. Сухарева. – М.: ИНФРА – М, 2008. – С. 331.

³ См.: Майоров В. И., Фартыгин А. Л. Указ. соч. С. 11; Несмеянова С. Э. Указ. соч. С. 27; Шульженко Ю. Л. Указ. соч. С. 8; Джагарян А. А. Указ. соч. С. 29.

- надзор предполагает наличие заранее установленных параметров поднадзорной деятельности, тогда как сфера контроля неограниченна;
- в предмет надзора входит деятельность контролирующих органов, но не наоборот;
- контролирующие органы могут устранять нарушения своей властью;
- границы надзора шире, чем контроля...¹.

Автор А. В. Зиновьев предлагает следующие отличия контроля от надзора, одновременно анализируя вопрос принадлежности Конституционного Суда Российской Федерации к органам конституционного контроля или конституционного надзора:

- отсутствие между надзорным органом и поднадзорным отношений подчиненности и подведомственности;
- надзорный орган не наделен правом вмешательства в оперативную административно-хозяйственную и иную деятельность (давать указания устранить выявленные нарушения);
- надзорный орган не наделен полномочиями отменять незаконные акты, наказывать нарушителей;
- объектом надзора выступает законность (не целесообразность);
- контролю свойственна плановость, системность, конституционный надзор осуществляется в случаях появления актов, требующих проверки на соответствие Конституции;
- в результате контроля вопрос разрешается по существу, устраняются недостатки, наказываются виновные².

Учитывая приведенные положения, следует отметить, что во многом контроль и надзор пересекаются. Кроме того, нет единого взгляда на комплекс признаков, характеризующих каждое из указанных явлений.

¹ См.: Колобашкина С.С. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в системе государственной внесудебной защиты прав граждан // Адвокат. – 2011. – № 4. – С. 34 – 38.

² См.: Зиновьев А. В. Статус Конституционного Суда России и его деятельность нуждаются в совершенствовании // Правоведение. – 2007. – № 5. – С. 6.

На основании представленных отличий А. В. Зиновьев делает вывод о принадлежности Конституционного Суда Российской Федерации к органам конституционного надзора.

Нельзя не отметить относительность указанных отличий. Анализируя законодательство о Конституционном Суде Российской Федерации, можно увидеть, что по отдельным вопросам Конституционный Суд Российской Федерации пересматривает решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Данный факт давно уже стал почвой для обсуждения вопроса инстанционности (подконтрольности) указанных судов.

Нельзя оставить без внимания тот факт, что Конституционный Суд Российской Федерации действительно непосредственно не отменяет нормативные правовые акты. Статья 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» говорит об утрате своей силы актами (их отдельными положениями), признанными неконституционными¹. В случае признания неконституционным нормативного правового акта соответствующим решением суда запускается механизм его исключения из системы действующего законодательства. В соответствии с указанной статьей в случае, если решением Конституционного Суда нормативный акт признан не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из решения Конституционного Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо, принявшие этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии нового нормативного акта, который должен, в частности, содержать положения об отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части.

¹ См.: О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

В обеспечение этих положений был принят нормативный правовой акт, устанавливающий ответственность государственных органов за игнорирование решений соответствующего суда¹.

Учитывая данные обстоятельства, в правовой литературе высказывается мнение, ставящее под сомнение отнесение Конституционного Суда Российской Федерации к органам конституционного контроля.

Вместе с тем, действующее законодательство, а именно статья 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», говорит о том, что Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля. Кроме того, указания, содержащиеся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, являются обязательными, на что указывают нормы статей 79, 80, 81 рассматриваемого закона, за неисполнение которых установлена ответственность. Таким образом, законом обеспечивается реализация воли Конституционного Суда Российской Федерации на отмену неконституционного акта, которая не зависит от чьих-либо посторонних оценок, поскольку решения данного органа не подлежат обжалованию.

Кроме того, толкование Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации влечет пересмотр правовых актов, основанных на неконституционной интерпретации соответствующих норм, т. е. фактически отменяются (устраняется) не соответствующие сформулированной позиции положения (основанные на них выводы).

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации является специализированным органом конституционного контроля, обладающим особым механизмом «отмены» неконституционных правовых актов.

¹ См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

Некоторые из указанных и прокомментированных различий контроля и надзора можно использовать для отграничения конституционного контроля от конституционного надзора. Основные различия конституционного контроля и конституционного надзора заключаются в следующем:

– контролирующий орган наделен правом отмены (недопущения введения в число действующих, исключения из числа действующих) неконституционных нормативных правовых актов, договоров между органами государственной власти в Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации;

– в результате контроля вопрос разрешается по существу, устраняются недостатки.

Такой критерий, как подчиненность подконтрольного лица контролирующему органу не всегда справедлив.

Примером, иллюстрирующим это утверждение, могут послужить следующие нормы права. В соответствии с частью 3 статьи 115 Конституции Российской Федерации постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, могут быть отменены Президентом Российской Федерации (которому Правительство Российской Федерации подчинено). Также следует учитывать статус органов конституционной юстиции (Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации), которые отношениями подчинения не связаны.

Возвращаясь к проблеме соотношения институтов конституционного контроля и конституционного надзора, следует обратиться к тезису, высказанному В. И. Майоровым и А. Л. Фартыгиным, в соответствии с которым полномочиями по осуществлению конституционного надзора обладают в той или иной мере все органы государства, а также общественные объединения. Однако для одних указанный род деятельности имеет первостепенное значение. К их числу можно отнести парламент, который в ходе подготовки, обсуждения, принятия законопроектов проверяет их

конституционность, Президента, имеющего право отменять действие актов федеральных исполнительных органов власти России, право приостанавливать действие тех или иных актов органов исполнительной власти субъектов федерации, которые противоречат Конституции Российской Федерации, Прокуратуру, осуществляющую общий надзор¹.

С указанной позицией нельзя согласиться в полной мере. Если конституционный контроль рассматривается как правомочие государственных органов отменять «контролируемые» нормативные правовые акты, то исходя из самого определения следует сделать вывод о том, что Президент Российской Федерации в случаях отмены актов федеральных исполнительных органов власти осуществляет функции именно конституционного контроля. Кроме того, особой формой конституционного контроля будет выступать экспертиза законопроектов при их рассмотрении, обсуждении и принятии законодательными (представительными) органами. В данном случае не отменяется нормативный правовой акт (его еще на этой стадии просто нет), однако вопрос о конституционности рассматриваемого законопроекта (его судьба – будет ли он существовать в той или иной редакции) решается именно парламентом, наделенным властными полномочиями. Представленную точку зрения поддерживают и Д. Ш. Пирбудагова и Ю. Л. Шульженко: «...во всех государствах функции конституционного контроля выполняют их парламенты»².

С учетом изложенных рассуждений представляется обоснованным вывод о наличии у изучаемых органов власти полномочий по осуществлению конституционного контроля.

Конституционный контроль – особая деятельность. В зависимости от специфики полномочий, статуса органов, осуществляющих функции конституционного контроля, можно определить его виды.

¹ См.: Майоров В. И., Фартыгин А. Л. Указ. соч. С. 13 – 14.

² Пирбудагова Д. Ш. Указ. соч. С. 17; Шульженко Ю. Л. Указ. соч. С. 38.

Некоторые авторы предлагают выделять основные виды конституционного контроля в зависимости от органа государства, его осуществляющего. И. А. Кравец выделяет контроль, осуществляемый на территории всего федеративного государства Конституционным Судом Российской Федерации, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации и Президентом Российской Федерации¹.

Исходя из представленного определения понятия конституционного контроля органы, его осуществляющие, объединяет общая цель – исключение (недопущение введения в действие) из правового поля страны неконституционных нормативных правовых актов, обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации.

Указанные полномочия присущи разным органам государственной власти. Традиционно к органам, осуществляющим конституционный контроль, относят Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Эти органы государственной власти специально созданы для осуществления конституционного контроля. Отдельные нормы законодательства свидетельствуют о том, что полномочиями по осуществлению конституционного контроля наделены иные органы государственной власти, для которых этот вид деятельности не является основным.

Органы государственной власти, наделенные полномочиями по осуществлению конституционного контроля, в зависимости от цели создания, могут быть подразделены на две группы:

- специально созданные для осуществления этого вида деятельности (специализированные органы конституционного контроля);
- для которых осуществление конституционного контроля наряду с основным видом деятельности является дополнительным (неосновным).

К первой группе относятся:

- Конституционный Суд Российской Федерации;

¹ См.: Кравец И. А. Указ. соч. С. 534.

– конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Ко второй:

– Федеральное Собрание Российской Федерации;

– Президент Российской Федерации;

– Правительство Российской Федерации;

– законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации;

– высшие должностные лица субъектов Российской Федерации;

– высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации;

– арбитражные суды и суды общей юрисдикции.

Во второй и третьей главах настоящей работы представлены обоснования отнесения указанных органов государственной власти к данным группам.

Необходимо упомянуть о существовании позиции, в соответствии с которой под конституционным контролем понимают исключительно деятельность судебных органов. Представляется более верным говорить о разновидности конституционного контроля, осуществляемом судебными органами.

Мировой теории известна классификация, в соответствии с которой конституционный контроль подразделяется на виды в зависимости от того, какими судами проверяется конституционность нормативных актов. Различается централизованный (осуществляемый специальным судом либо только высшим судом) и децентрализованный конституционный контроль (диффузный) (осуществляемый всеми судами общей юрисдикции)¹.

Особенности законодательства России позволяют сделать вывод о наличии в России судебного конституционного контроля, осуществляемого специализированными судами (Конституционным Судом Российской Федерации, конституционными (уставными) судами Российской Федерации),

¹ См.: Несмеянова С. Э. Указ. соч. С. 36; Маклаков В. В. Конституционный контроль в странах – членах Европейского союза: справочник. – М., 1995. – С. 12 – 13.

а также судами общей юрисдикции, в некоторых случаях и арбитражными судами.

Учитывая федеративную форму территориального устройства, закрепленную статьей 5 Конституции Российской Федерации, в зависимости от уровня власти, можно выделить конституционный контроль, осуществляемый федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Конституционный контроль может быть подразделен по времени его применения (осуществления) на предварительный (предупредительный, первичный, упреждающий, превентивный) и последующий (репрессивный). Для предварительного характерно осуществление контроля до вступления нормативного акта, международного договора в силу, для последующего – после.

Примером предварительного контроля может стать норма пункта «г» части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, согласно которой Конституционный Суд России рассматривает дела о соответствии федеральной Конституции не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации¹.

По процедуре возбуждения (по форме) различают абстрактный (при рассмотрении конституционности нормативного акта вне связи с его конкретным применением) и конкретный конституционный контроль (возникает в связи с применением рассматриваемого нормативного акта к конкретным обстоятельствам)².

Изучая институт конституционного контроля, осуществляемого Конституционным Судом Российской Федерации, также выделяются абстрактный конституционный контроль, выражающийся в проверке положений нормативных правовых актов на их соответствие Конституции

¹ См.: Городилов А. А., Корнюшенков Г. В., Кузьев Ю. А., Куликов А. В. Становление и развитие уставной юстиции: проблемы и опыт Калининградской области: моногр. / под общ. ред. Ю. А. Кузьева. – Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2008. – С. 64 – 65.

² См.: Несмеянова С. Э. Указ. соч. С. 33.

Российской Федерации по запросам установленного круга субъектов, а также конкретный конституционный нормоконтроль, инициируемый жалобами граждан и запросами судов, рассматривающих конкретное дело¹.

Изучение регионального законодательства субъектов Российской Федерации, в которых созданы и действуют конституционные (уставные) суды, позволяет говорить об осуществлении на региональном уровне как абстрактного, так и конкретного конституционного контроля.

По мнению С. В. Стадничук, федеральные законы, нормативные правовые акты высших органов государственной власти России, законодательство субъектов Российской Федерации, договоры между высшими органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами, либо между субъектами Российской Федерации, а также не вступившие в силу международные договоры, должны рассматриваться с точки зрения соответствия конституции не только по содержанию, но и по процедуре принятия. Исходя из этого специализированные органы конституционного контроля в России осуществляют как формальный, так и материальный контроль².

Авторы С. Э. Несмеянова, Грудцына по правовым последствиям выделяют консультативный конституционный контроль (мнение органа, его осуществляющего не имеет обязательной силы), постановляющий (решение органа конституционного контроля общеобязательно)³.

По месту осуществления выделяются внутренний – проводимый самим органом, издавшим акт, и внешний контроль, проводимый иным органом⁴.

¹ См.: Мельникова Т. Н. Влияние Конституционного суда РФ на развитие законодательства при осуществлении конституционного контроля // Современное право. – 2008. – № 11. – С. 59.

² См.: Стадничук С. В. К вопросу о пределах конституционного контроля в области законопроектной деятельности // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2008. – № 4. – С. 30; Конституционное право России: учеб. / под ред. Н. А. Михалевой – С. 141.

³ См.: Конституционное право России: учеб. / под ред. Н. А. Михалевой. – С. 141; Несмеянова С. Э. Указ. соч. С. 35 – 36.

⁴ См.: Конституционное право России ... С. 141.

В соответствии с изложенным, конституционный контроль имеет разные основания классификации, позволяющие более детально изучить суть явления. Конституционный контроль позволяет выявлять и устранять нарушения как до момента вступления в силу актов, так и после; как самим органом, издавшим акт, так и иным уполномоченным органом. Позволяет оценивать конституционность и содержания акта, и процедуры его принятия.

Конституционная юстиция, в каких бы институциональных формах она ни осуществлялась, решает общие задачи по защите конституции: обеспечение ее верховенства и стабильности, соблюдение принципа разделения властей. Вместе с тем активность, формы организации деятельности, компетенция органов конституционного контроля в разных странах различны. Конституционный контроль, как правило, осуществляют специализированные органы. Они проверяют либо только конституционность правовых актов (в России), либо еще и конституционность действий соответствующих органов и должностных лиц (в некоторых странах Латинской Америки). В странах, где действует англосаксонская система права и странах, которые восприняли ее некоторые основные принципы (Австралия, Индия, Канада, США, Ямайка и др.), конституционный контроль осуществляют суды общей юрисдикции. Нет специализированных органов конституционного контроля в странах, объявляющих себя социалистическими (Вьетнам, Китай, КНДР, Куба, Лаос). В указанных странах конституционный контроль либо вообще не предусмотрен, либо считается, что в отношении законов его осуществляет высший представительный орган, который в процессе законодательной деятельности следит, чтобы принимаемые им законы соответствовали конституции. Специализированными органами конституционного контроля являются конституционные суды, конституционные советы, конституционно-религиозные советы в некоторых мусульманских странах («советы стражей конституции»). В ряде стран Латинской Америки в верховном суде есть специальная конституционная палата (наряду с

палатами по уголовным, гражданским и другим делам). Она же становится, по существу, специализированным органом конституционного контроля¹.

Важно отметить, что на сегодняшний день основные положения о конституционном контроле, если указанный институт воспринят государством, содержатся в его Основном законе - Конституции. Степень регламентации различна. Анализ текстов Основных законов европейских государств – Конституции Французской Республики от 4 октября 1958 года, Конституции Турецкой Республики от 7 ноября 1982 года, Конституции Республики Хорватия от 22 декабря 1990 года, Конституции Республики Словения, принятой Скупщиной Республики Словения на совместном заседании всех ее палат 25 июня 1991 года, Конституции Словацкой Республики от 1 сентября 1992 года, Конституции Румынии от 21 ноября 1991 года, Конституции Чешской Республики от 16 декабря 1992 года позволил сделать вывод о том, что в первую очередь урегулированию подверглись следующие вопросы: полномочия Конституционного суда, порядок формирования органа конституционного контроля и его структура, статус судьи Конституционного суда. Реже регламентируется порядок деятельности, процедуры производства судебного разбирательства, особенности аннулирования актов (Турция, Словения, Словацкая Республика), решение Конституционного суда (Румыния), порядок исполнения решений Конституционного суда (Чехия)².

Таким образом,

1. На основании анализа имеющихся в теории подходов к определению понятия конституционного контроля и норм действующего законодательства Российской Федерации сформулировано уточненное определение понятия

¹ См.: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2007. – С. 300 – 301.

² См.: Конституции государств Европы в 3 т. / под общей редакцией Л. А. Окунькова. Норма, 2001. – Т. 2. – С. 840; Конституции государств Европы в 3 т. / под общей редакцией Л. А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т. 3 – С. 792.

конституционного контроля – это деятельность компетентных органов государственной власти:

- по проверке, выявлению, устранению несоответствий конституционным нормам нормативных правовых актов органов государственной власти в Российской Федерации, местного самоуправления, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

- по толкованию конституционных норм;

- по недопущению издания неконституционных нормативных правовых актов.

2. Из данного определения понятия конституционного контроля выделены его признаки:

- это вид деятельности, осуществляемой

- специальными субъектами - органами государственной власти;

- содержание деятельности направлено:

- 1) на выявление, проверку, устранение несоответствий конституционным нормам нормативных правовых актов органов государственной власти в Российской Федерации, местного самоуправления, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

- 2) на толкование конституционных норм;

- 3) на недопущение издания неконституционных нормативных правовых актов.

3. Сделан вывод о том, что конституционный контроль присущ многим органам государственной власти, особое положение среди которых занимают Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

4. Основные различия конституционного контроля и конституционного надзора заключаются в следующем:

– контролирующий орган наделен правом отмены (недопущения введения в число действующих, исключения из числа действующих) неконституционных нормативных правовых актов, договоров между органами государственной власти в Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации;

– в результате контроля вопрос разрешается по существу, устраняются недостатки.

5. Конституционный Суд Российской Федерации является специализированным органом конституционного контроля, обладающим особым механизмом «отмены» неконституционных правовых актов.

6. Органы государственной власти, наделенные полномочиями по осуществлению конституционного контроля, в зависимости от цели создания, могут быть подразделены на две группы:

– специально созданные для осуществления этого вида деятельности (специализированные органы конституционного контроля);

– для которых осуществление конституционного контроля наряду с основным видом деятельности является дополнительным (неосновным).

К первой группе относятся:

– Конституционный Суд Российской Федерации;

– конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Ко второй:

– Федеральное Собрание Российской Федерации;

– Президент Российской Федерации;

– Правительство Российской Федерации;

- законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации;
- высшие должностные лица субъектов Российской Федерации;
- высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации;
- арбитражные суды и суды общей юрисдикции.

Глава 2. Конституционный контроль, осуществляемый судебными органами в Российской Федерации

§1. Судебные органы конституционного контроля в Российской Федерации

В зависимости от особенностей законодательства страны в группу субъектов, наделенных правомочиями по осуществлению конституционного контроля, включаются различные органы государственной власти.

В литературе часто конституционный контроль связывают с деятельностью судебных органов власти.

1. Среди судебных органов, осуществляющих функции конституционного контроля, существуют различия по статусу и полномочиям.

Мировой теорией разработаны две модели конституционного контроля (а точнее судебного конституционного контроля): американская и европейская (диффузная и концентрированная соответственно).

Диффузная модель судебного конституционного контроля возникла в странах англосаксонской правовой семьи. Основной особенностью рассматриваемой модели является то, что конституционный контроль не выделяется из системы общего правосудия и осуществляется судами общей юрисдикции в процессе конкретного спора о праве¹.

В рамках диффузной модели судебного контроля выделяют две системы контроля. Первая – децентрализованная, при которой конституционный контроль осуществляет вся судебная система. Вторая система – централизованная, при ней контроль осуществляется только высшими органами государственной власти.

¹ См.: Харитоновна Н. Н. Перспективы эволюции конституционного контроля: зарубежная и отечественная практика // Право и политика. – 2005. – № 11. – С. 35.

Второй моделью судебного конституционного контроля стала концентрированная (европейская) модель судебного конституционного контроля, характеризующаяся организационной и юрисдикционной самостоятельностью. При этой модели орган конституционного правосудия уполномочен рассматривать исключительно конституционно-правовые дела.

В литературе можно встретить мнение, в соответствии с которым Россия пошла по пути создания концентрированной системы конституционного контроля, отличительной чертой которой является создание специализированного органа конституционного контроля в виде Конституционного Суда Российской Федерации¹.

Существует позиция, согласно которой есть и иные модели судебного конституционного контроля, например «смешанная» модель судебного конституционного контроля, которая создана сегодня в России. «...Ее основные черты являются в известной мере следствием присущего российской судебной системе полиморфизма, т. е. наличия нескольких общегосударственных центров принятия судебных решений. В основе такого разделения лежит специализация судов и процессуальных форм их деятельности. Из указанных в части 2 статьи 118 Конституции России видов судопроизводства судебные полномочия, относящиеся к сфере конституционной юрисдикции, осуществляются в форме конституционного, гражданского и административного судопроизводства»².

Согласно статье 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

¹ См.: Харитонов Н. Н. Указ. соч. С. 34; Ломовцева М. Л. Некоторые проблемы организации и деятельности органов конституционного судебного контроля в Российской Федерации // Вестник Уставного суда Свердловской области. – 2006. – № 1(8). – С. 139.

² Брежнев О. В. Проблемы организации и осуществления судебного конституционного контроля в субъектах Российской Федерации – Курск: КИГМС, 2005. – С. 29.

Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 18 и частью 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» конституционное судопроизводство в России помимо Конституционного Суда Российской Федерации осуществляют конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации¹. Однако рассматриваемые судебные органы конституционного контроля созданы лишь в 17 субъектах Российской Федерации², что вынуждает граждан применять крайнюю меру – обращаться в суды общей юрисдикции и арбитражные суды с целью проверки соответствия нижестоящих актов вышестоящим, несмотря на то, что указанные органы власти не наделены полномочиями по осуществлению конституционного судопроизводства.

Отмеченные полномочия судов общей юрисдикции и арбитражных судов хоть и осуществляются вне конституционного судопроизводства, подпадают под характеристики конституционного контроля.

Поскольку Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что право на судебную защиту выступает гарантией в отношении всех конституционных прав и свобод, а закрепляющая это право статья 46 Конституции Российской Федерации находится в единстве со статьей 21, в соответствии с которой государство обязано сохранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав, наличие возможности лица обжаловать принятые органами государственной власти, должностными лицами решения, включая нормативные правовые акты, воплощающей в себе как индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, так и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционности правопорядка, является одной из важнейших составляющих нормативного содержания права

¹ См.: О судебной системе Российской Федерации: федер. конституц. закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

² См.: Органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации [электронный ресурс] URL: http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Pages/KS_subjects.aspx.

каждого на судебную защиту¹. Вместе с тем в правовом государстве должны обеспечиваться принципы равного права на справедливое правосудие, на эффективную и полную судебную защиту. Конституционный Суд в своем Постановлении отметил, что закрепленный в статье 19 Конституции Российской Федерации универсальный принцип юридического равенства и принцип формальной определенности права предполагают, что закон должен быть понятным, точным и недвусмысленным. Иное могло бы быть истолковано как возможность неоднозначного понимания закона и произвольного его применения². Аналогичное по смыслу положение было сформулировано еще в 1999 году (пункт 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 9-П³).

Все рассмотренные выше органы государственной власти входят в единую судебную систему Российской Федерации, установленную Конституцией Российской Федерации, единство которой обеспечивается путем применения всеми судами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов) и других законов субъектов Российской Федерации и др.

Таким образом, в целом Россия придерживается европейской модели конституционного контроля (создание специализированных судебных органов, наделенных соответствующей компетенцией – Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации), но с учетом того, что вопросы конституционности

¹ См.: По жалобе гражданина Шалота Владимира Федоровича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 20 окт. 2005 г. № 513-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 2.

² См.: По делу о проверке конституционности части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» в связи с жалобами граждан А. Ф. Кутиной и А. Ф. Поварничиной: постановление Конституционного Суда РФ от 27 ноября 2008 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 6.

³ См.: По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П. Н. Белецкого, Г. А. Никовой, Р. В. Рукавишника, В. Л. Соколовского и Н. И. Таланова: постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2003 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. – № 4.

нормативных правовых актов в отдельных случаях вынужденно решаются судами, относящимися к другим ветвям судебной власти, сегодня Россию все еще нельзя причислить к государству, полностью реализовавшему идею концентрированной модели судебного конституционного контроля.

Отсутствие требования о создании конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации влечет нарушение принципа равного права на справедливое правосудие, на эффективную и полную судебную защиту.

2. Рассматривая особенности правового положения Конституционного Суда Российской Федерации, позволяющие отличить его от иных органов конституционного контроля, Н. Н. Харитоновна называет черты, среди которых принадлежность к судебным органам, осуществляющим правосудие; наличие особой, не присущей ни одному органу компетенции; коллегиальное рассмотрение дел; разрешение дел посредством принятия актов, обязательных для исполнения; вынесение окончательных решений, обязательных для исполнения¹.

Своеобразное положение судебных органов конституционного контроля, особенности процедуры осуществления конституционного правосудия по мнению А. А. Ливеровского и М. В. Петрова заключаются в следующем:

1) правовые позиции участников рассмотрения дела не базируются на определенном фактическом основании, как это имеет место в уголовном, в большинстве случаев в гражданском и административном процессах;

2) пропадает необходимость в оценке совокупности юридических фактов, а также психоэмоционального атрибута поведения субъекта – вины;

3) содержание правовых позиций участников конституционного (уставного) процесса состоит из субъективного установления содержания норм права;

¹ См.: Харитоновна Н. Н. Указ. соч. С. 37.

4) субъектами формирования соответствующих правовых позиций чаще, чем в гражданском процессе, являются субъекты публичного права¹.

Оценивая результаты деятельности органов конституционного контроля, часто указывают на наличие характеристик правотворчества.

Конституционный Суд Российской Федерации обладает возможностью признавать неконституционным определенное положение нормативного акта (негативное правотворчество), а также формулировать правовые позиции нормативного характера, имеющие «повышенную юридическую силу» (позитивное правотворчество)².

Именно эти особенности позволяют, по мнению Н. С. Бондаря, признать Конституционный Суд Российской Федерации «квазиправотворческим органом». Автор подчеркивает специфичность содержания рассматриваемых полномочий, отличную от «правотворческих функций в их классическом проявлении».

Вместе с тем существует взгляд, согласно которому Конституционный Суд Российской Федерации выходит за рамки своей компетенции, занимаясь правотворчеством, придавая особую трактовку норме при признании ее конституционной: «...Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, т.е. он не является законодательным органом и не создает нормы права, а оценивает уже существующие на предмет соответствия Конституции РФ. Однако при этом КС часто попутно разрешает вопросы, которые на уровне Конституции РФ не регулируются и находятся в компетенции законодателя»³.

¹ См.: Ливеровский А. А., Петров М. В. Некоторые особенности реализации принципа состязательности в конституционном (уставном) процессе // Журнал конституционного права. – 2008. – С. 2 – 8.

² См.: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: постановка проблемы в контексте роли Конституционного Суда в утверждении «живого» российского конституционализма // LEX RUSSICA. – 2009. – № 2. – С. 323 – 324.; Его же Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности // Журнал российского права. – 2005. – № 11 (107). – С. 20.

³ Курбатов А. Я. Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс»

Обсуждается вопрос о толковании, конкретизации отдельных положений законодательства Конституционным Судом Российской Федерации, а также о создании при этом новых норм права. Однако понятия «толкование», «правотворчество», «конкретизация» имеют разную смысловую нагрузку.

Толкование права – уяснение для себя и разъяснение для других действительного смысла правовых норм.

Конкретизация нормативных правовых актов обычно связана с необходимостью их предварительного толкования, но характеризуется детализацией, углублением и уточнением имеющихся правовых норм (установлением рамок, пределов).

Правотворчество – устранение правотворческими органами пробелов в нормативных правовых актах. Автор И. А. Дудко делает вывод о том, что Конституционный Суд Российской Федерации может только толковать Конституцию Российской Федерации, вырабатывая «прецеденты толкования»¹. Также автор заключает, что конкретизировать нормативные правовые акты могут только соответствующие субъекты правотворчества.

Следует согласиться с тем, что рассматриваемые явления не тождественны друг другу. Деятельность, называемая «правотворчеством» судебных органов конституционного контроля, связана с толкованием и даже конкретизацией (установлением рамок действия нормы). Правотворчество, осуществляемое законодательными органами, гораздо шире, поскольку не ограничено толкуемой нормой.

Грань между рассматриваемыми явлениями тонка. Сам законодатель косвенно признает специфичное положение актов Конституционного Суда Российской Федерации, ставя отдельную их часть в ряд с нормативными правовыми актами. В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу

¹ Дудко И. А. Еще раз к вопросу о юридической силе решений Конституционного Суда Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» в официальном периодическом издании («Собрание законодательства Российской Федерации») публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации и о соответствии Конституции Российской Федерации законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации или отдельных положений перечисленных актов.

Но и это не говорит об их тождестве нормативным правовым актам, а лишь подчеркивает их повышенную значимость.

В литературе отмечается, что Конституционный Суд Российской Федерации имеет и другие черты сходства с законодательными органами. Рассматриваемый орган конституционного контроля дополняет законодателя. «В каком-то смысле КС РФ решает при этом новую правотворческую задачу – указывает на такие смысловые стороны нормы, которые не были ясны правоприменителю ранее. Исключение нормы из массива предписаний – также правотворческая задача, обычно исполняемая законодателем»¹. В этом случае нельзя говорить о превышении Судом своих полномочий. Идеализируя принцип разделения властей, можно прийти к выводу о том, что и органы исполнительной власти также превышают свои полномочия, когда отменяют акты, поскольку это право «законодателя».

Автор О. Н. Седукина обращает внимание на тот факт, что действующее законодательство не имеет норм, предписывающих российским судам осуществлять нормотворческую деятельность. Но, по сути, существует

¹ Морщакова Т. Г. Конституционное правосудие: критерии оценки качества // СПС «КонсультантПлюс».

объективная потребность в этом «судебном нормотворчестве». В качестве решения проблемы автор предлагает легально закрепить право высших органов судебной власти на нормотворческую деятельность¹.

Как представляется, особой необходимости в законодательном порядке наделять Конституционный Суд Российской Федерации правом на осуществление «нормотворческой деятельности» нет.

Вынося решение, Конституционный Суд Российской Федерации формулирует правовую позицию – основу, «источник выводов по данному делу»².

До настоящего времени в законе не появилось определения понятия правовой позиции, указаний на ее черты, несмотря на то, что в научной литературе этот вопрос обсуждается уже давно.

Таким образом, для разрешения проблемы «нормотворческой деятельности» Конституционного Суда Российской Федерации представляется избыточным законодательное закрепление за судебным органом нормотворческой функции, что тут же будет интерпретировано как экспансия в области законодательной власти. Допустимым и достаточным представляется введение легального определения понятия правовой позиции, а также описания ее характерных черт.

3. Вопросы толкования Конституции Российской Федерации часто связаны с пределами компетенции Конституционного Суда Российской Федерации. Законодательство прямо не разрешает Суду толковать нормы федеральных законов.

Основываясь на статье 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», А. Я. Курбатов отмечает, что федеральные законы Суд должен оценивать с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации. Автор также указывает на существование подхода, в

¹ См.: Седукина О. Н. К вопросу о нормотворческой деятельности высших судов России // Российский судья. – 2004. – № 11. – С. 15.

² Гуцан Н. Ф. Указ. соч. С.25.

соответствии с которым Конституционный Суд Российской Федерации занимается именно толкованием законов, «что дает повод многим экспертам утверждать, что он выходит за рамки своей компетенции».

Последнюю позицию Т. Г. Морщакова находит несколько преувеличенной, приводя аргументы: «Во-первых, применение Конституции в качестве масштаба для оценки других нормативно-правовых актов невозможно без толкования норм как самого Основного закона, так и проверяемых актов. Статья 3 Закона о КС, называя сравнительно редкую процедуру официального толкования Конституции, вовсе не исключает другие виды толкования ее предписаний, например при проверке конституционности законов. ... Во-вторых, по закону КС РФ оценивает конституционность предписаний Конституции исходя из их значения в системе других норм, а также в том смысле, который им придается правоприменительной практикой. ... В-третьих, возможности конституционного контроля норм нельзя представлять упрощенно с помощью и в рамках дихотомии – соответствуют либо не соответствуют Конституции. Само содержание постоянно усложняющейся нормативной материи, особенности законодательных процедур, различие правовых представлений их участников, отсутствие единства в правовой терминологии, недостатки юридической техники приводят к разным дефектам регулирования. Поэтому также формы проявления и методы устранения неконституционного содержания норм не могут не быть различны»¹.

Следует отметить, что толкование Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации может осуществляться в рамках любой категории дел. В ряде случаев толкование Основного закона является абстрактным, «без учета сложившегося правового регулирования на законодательном и подзаконном уровне, а следовательно, без четкого разделения поставленных перед ним вопросов на те, которые являются

¹ Морщакова Т. Г. Указ. соч.

конституционными, и те, которые не относятся к таковым. Подобное разделение является обязательным в силу того, что в соответствии со ст. 68 ФКЗ Конституционный Суд РФ обязан прекратить производство по делу в части вопросов, не относящихся к конституционным»¹.

Чтобы снять проблему выхода за пределы своих полномочий Конституционным Судом Российской Федерации в указанной сфере, как отмечается в литературе, необходимы четкие правила отнесения споров к конституционным.

4. Конституционное судопроизводство в Российской Федерации осуществляется также и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации.

В регионах, где не созданы конституционные (уставные) суды субъектов, конституционный контроль вынуждены осуществлять суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Статья 245 ГПК Российской Федерации предусматривает правило: «Суд рассматривает дела, возникающие из публичных правоотношений: по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов...»²; статья 29 АПК Российской Федерации закрепляет: «Арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если рассмотрение таких дел в соответствии с

¹ Курбатов А. Я. Указ. соч.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 14 нояб. 2002 г. № 138-ФЗ // Российская газета. – 2003. – № 220.

настоящим Кодексом отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам;»¹.

Отдельные правила подведомственности споров из публичных правоотношений сформулированы в отношении судов общей юрисдикции Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», в соответствии с пунктом 1 которого при наличии в субъекте Российской Федерации конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, поскольку рассмотрение этих дел отнесено частью 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

Если в регионе такой суд не создан (т. е. отсутствует возможность осуществления иного судебного порядка оспаривания нормативных правовых актов на предмет соответствия их конституции или уставу субъекта Российской Федерации), то в целях реализации гарантированного частью 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации права на судебную защиту рассмотрение названных выше дел осуществляется судами общей юрисдикции. Исключение составляют случаи, когда рассмотрение дел о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти региона, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации передано Конституционному Суду Российской Федерации

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Российская газета. – 2002. – № 137.

заключенными в соответствии со статьей 11 Основного закона договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти регионов (пункт 7 части 1 статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Таким образом, дополнительная нагрузка в связи с отсутствием в субъекте Российской Федерации созданного и функционирующего судебного органа конституционного контроля возлагается либо на суды общей юрисдикции, арбитражные суды, либо на Конституционный Суд Российской Федерации.

Нормы о признании актов неправовыми и последствия этого в различных кодексах сформулированы по-разному.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 195 АПК Российской Федерации Суд по интеллектуальным правам вправе принять решение о признании оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений не соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующими полностью или в части.

Согласно части 5 статьи 195 АПК Российской Федерации нормативный правовой акт или отдельные его положения, признанные Судом по интеллектуальным правам недействующими, не подлежат применению с момента вступления в законную силу решения суда и должны быть приведены органом или лицом, принявшими оспариваемый акт, в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющими большую юридическую силу.

Согласно части 2 статьи 253 ГПК Российской Федерации суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание (часть 3 статьи 253 ГПК РФ).

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» установлено, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды не могут признавать не соответствующими Конституции Российской Федерации и потому утрачивающими юридическую силу федеральные законы, нормативные акты Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; конституции республик, уставы, а также законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, изданные по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вывод основан на положениях: «...статья 125 Конституции Российской Федерации содержит специальные предписания, которые возлагают на особый орган правосудия – Конституционный Суд Российской Федерации – полномочия по осуществлению проверки конституционности перечисленных в ней нормативных актов, которая может повлечь утрату ими юридической силы. Другие судебные органы Конституция Российской Федерации такими полномочиями не наделяет», а также «поскольку указанные полномочия Конституционного Суда Российской Федерации закреплены специально...».

то осуществление другими судами аналогичных полномочий без их конституционного закрепления и вне таких форм исключается»¹.

Положения стали предметом критики: «...во-первых, сам же Конституционный Суд РФ в данном Постановлении перечень полномочий судов общей юрисдикции и арбитражных судов не считает закрытым. Во-вторых, например, согласно ст. 2 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”, принятого 20 июля 1995 г., “законодательство о судебной системе основывается на положениях Конституции Российской Федерации и включает в себя настоящий Федеральный конституционный закон и другие федеральные конституционные законы”. В этой связи нельзя согласиться и с таким выводом Конституционного Суда РФ: “Применительно к осуществлению компетенции по судебной проверке конституционности актов надлежащий суд устанавливается только Конституцией и другим законом устанавливаться не может”»². Следует все же поддержать позицию Конституционного Суда Российской Федерации в этом вопросе. Часть 3 статьи 128 Конституции Российской Федерации закрепляет правило, согласно которому полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом. Именно Конституция Российской Федерации отдельно указывает на специальные полномочия лишь Конституционного Суда Российской Федерации. Правоприменители должны учитывать данные особенности (акценты).

Следует отметить, что осуществление соответствующих функций Конституционным Судом Российской Федерации связано с особой нагрузкой, с использованием резервов «нестандартных» знаний, опыта,

¹ По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 5.

² Ершов В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: судебная практика // Российская юстиция. – 2003. – № 5. – С. 18 – 19.

времени. Эти условия, как представляется, были учтены Конституцией Российской Федерации при закреплении указанных полномочий за рассматриваемым органом.

На основании изложенного предлагается внести изменения в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации». Часть 1 статьи 18 изложить в следующей редакции: «Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно, независимо, на исключительной основе осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства». А также статью 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» дополнить частью 6, в соответствии с которой «Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет предоставленные ему Конституцией Российской Федерации полномочия на исключительной основе».

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» наделен собственной компетенцией, деятельность в рамках которой не должна подменяться деятельностью никакого другого субъекта права.

Безусловно, суд при рассмотрении дела о защите конкретного права может столкнуться с неконституционной нормой (нормой закона), регулирующей спорное правоотношение. В данном случае он вправе не применять указанные неконституционные правила поведения, а использовать нормы более высокого уровня, включая Конституцию. Однако при этом необходимо обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности данного закона, либо выяснить уже сложившуюся позицию Конституционного Суда по данному вопросу.

По поводу обязательности своих актов для судов, в частности арбитражных, Конституционный Суд Российской Федерации отметил: «Проверка законности и обоснованности решений, принимаемых арбитражными судами, не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации. В свою очередь, арбитражные суды не вправе оценивать законность и обоснованность решений, принимаемых Конституционным Судом Российской Федерации. Соответственно, арбитражные суды не вправе уклоняться от исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и содержащихся в них предписаний; иное означало бы неисполнение требований Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О

Конституционном Суде Российской Федерации»¹.

5. Российское законодательство не закрепляет конкретной обязанности создания конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Однако анализ положений Основного закона позволяет говорить о необходимости их учреждения.

На необходимость установления четкого императивного правила об обязательном создании конституционных (уставных) судов в регионах указывают юристы-теоретики и юристы-практики².

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Прионежский муниципальный район» Республики Карелия на нарушение конституционных прав и свобод рядом положений части 11 статьи 154 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»: определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. № 401-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 5.

² См.: Гончаров В. В. О роли регионального конституционного правосудия в укреплении исполнительной вертикали власти и преодолении центробежных тенденций в государственном управлении // Российский судья. – 2010. – № 2. – С. 38; Истиховская М. Д. Законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации в системе разделения властей (на примере Республики Коми) //

Часто исследователями обсуждается вопрос о возможности объединения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов в одно ведомство. Действующее законодательство устанавливает независимость конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации от Конституционного Суда Российской Федерации.

Автор В. С. Волошин выступает за необходимость сохранения этого правила, так как «во-первых, они являются “критическими точками”, по которым проходит “передовая линия” правового федерализма, а, во-вторых, “наличие этих органов в системе власти республик, краев и областей является свидетельством нового этапа развития федерализма и одновременно – повышения общей правовой культуры в стране”»¹.

Создание конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации относится к предмету ведения субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 17 и часть 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»). Отказ субъекта Российской Федерации от учреждения данного вида судов не допускает действий по передаче подведомственных вопросов судам общей юрисдикции (статья 128 Конституции Российской Федерации). Соответственно, как отмечает А. А. Девликамов: «...нельзя признать конституционной практикой наделения верховных судов некоторых республик полномочиями конституционных (уставных) судов (Алтай, Ингушетия, Калмыкия)»².

Данную точку зрения разделяет и М. Л. Ломовцева³. В свое время практика приспособления к функциям конституционного контроля высших судебных органов субъектов Российской Федерации существовала. Так, в

Общество и право. – 2009. – № 2. – С. 56; Цалиев А. М., Качмазов О. Х. Дальнейшее развитие конституционных (уставных) судов – актуальная задача судебной реформы // Российский судья. – 2009. – № 4. – С. 7.

¹ Волошин В. С. Вступительное слово. Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Материалы Всероссийского совещания. - 2000.

² Девликамов А. А. Указ. соч. С. 1477.

³ См.: Ломовцева М. Л. Указ. соч. С. 139.

Республике Ингушетия Верховный Суд признавался высшим судебным органом не только в сфере гражданского, уголовного судопроизводства, но и конституционного (ст. 83 Конституции), и даже в городе Москве на Московский городской суд возлагалось официальное толкование законов Москвы (ст. 121 Устава города)¹. Подобный опыт необходимо рассматривать как нарушающий принцип равного права на судебную защиту. Кроме того, в данном случае передается компетенция, не свойственная федеральным судам общей юрисдикции. Помимо увеличения числа рассматриваемых дел возникает необходимость в освоении «нового» вида судопроизводства – «конституционного».

Традиционно решение вопроса о целесообразности учреждения и функционирования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации связано с компетенцией указанного органа.

В соответствии с частью 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации регионы России имеют свои Основные законы и свое законодательство, формирующееся согласно части 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по вопросам исключительного регионального ведения, должны соответствовать не только региональной конституции (уставу), но и, исходя из принципов федерализма, верховенства Конституции Российской Федерации, Основному закону страны. Анализ законодательства подтверждает вывод о том, что к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации проверка этих актов не отнесена.

Органы конституционной юстиции субъектов осуществляют правозащитную функцию в сфере прав и свобод человека.

¹ См.: Девликамов А. А. Указ. соч. С. 1476.

Вместе с тем, поскольку конституционные (уставные) суды субъектов созданы не во всех регионах, а норма федерального законодательства не устанавливает конкретной обязанности их создания, степень защищенности граждан, проживающих на территории разных субъектов, представляется неодинаковой. Даже созданные в разных субъектах Российской Федерации конституционные (уставные) суды, как правило, располагают различной компетенцией. Указанная ситуация также не способствует выравниванию правовых возможностей в сфере защиты прав граждан.

В соответствии с позицией автора О. В. Брежнева если по жалобе гражданина о проверке конституционности закона субъекта примененного или подлежащего применению в конкретном деле Конституционный Суд Российской Федерации примет решение о соответствии обжалуемого закона федеральной конституции, то гражданин вправе обратиться в аналогичный орган субъекта Федерации, ибо Конституция России не исключает того, что в субъектах Федерации степень гарантированности конституционных прав и свобод граждан может быть несколько выше, чем на федеральном уровне. Поэтому у лица, обратившегося с жалобой, могут быть основания надеяться на принятие иного решения судебным органом субъекта Федерации¹.

Также возникают вопросы о признании нормативного акта не подлежащим применению как не соответствующего конституции (уставу) субъекта в регионах, где нет конституционных (уставных) судов. Проверка соответствия конституции нормативных правовых актов вне связи с рассмотрением дела о защите конкретного права должна осуществляться в процедуре конституционного судопроизводства. Федеральный судья субъекта, где конституционный (уставный) суд не создан, будет обязан, как замечает А. Г. Жилин, принять заявление к своему производству уже в силу самого факта отсутствия в соответствующем регионе возможности иного

¹ См: Брежнев О. В. Некоторые проблемы становления органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 1. – С. 33.

судебного порядка. Поскольку «Иное бы не только не соответствовало положениям действующего гражданского и арбитражного процессуального законодательства, но и вступало бы в противоречие с конституционным правом на судебную защиту, поскольку часть публично-правовых споров в отдельных регионах страны при наличии у судов общей и арбитражной юрисдикции полномочия осуществлять прямой нормоконтроль исключилась бы из сферы судебного контроля»¹.

Указанный подход поддерживается и самим Конституционным Судом Российской Федерации, допускающим рассмотрение соответствующих дел судами общей юрисдикции или арбитражными судами.

Конституционный Суд Российской Федерации признает конституционной ситуацию, при которой допускается изменение компетенции регионального конституционного (уставного) суда, даже если это влечет лишение прав лиц на обращение за защитой именно в этот орган. Так, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 2 февраля 2006 года № 20-О указал, что переход в связи с изменением конституции (устава) субъекта от законодательной модели, включающей полномочие осуществления конституционного абстрактного нормоконтроля, к законодательной модели конкретного нормоконтроля, при котором конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации по обращениям граждан рассматривает дела о соответствии конституции (уставу) субъекта России лишь законов субъекта Российской Федерации, примененных или подлежащих применению в конкретном деле, является конституционно допустимым².

¹ Жилин Г. А. Полномочия судов: порядок определения // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Половцева Игоря Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 50 и 79 Устава Санкт-Петербурга, статей 15, 18, 20, 29, 30 и 37 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга», а также отдельными положениями Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» и Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»: определение

Подход обосновывается прерогативой региона самостоятельно определять порядок организации и деятельности данных судов, в том числе их компетенцию, а также тем, что гражданам гарантированы иные механизмы судебной защиты их прав, в частности, рассмотрение дел в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах.

Однако и этот алгоритм полностью не разрешает и не снимает проблемы. Справедливым кажется вывод о том, что часть таких «конституционных» дел в одних регионах страны будет рассматриваться и рассматривается только конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, в других регионах только федеральными судами общей юрисдикции или арбитражными судами, что породит проблему различий как минимум в процедуре судебной защиты одного права на территории страны, не говоря уже о возможности вынесения диаметрально противоположных решений. Эти выводы не говорят в пользу позиции абсолютной свободы усмотрения властей региона при решении вопроса о создании конституционного (уставного) суда.

Кроме того, региональные законодатели по-разному подходят к определению круга лиц, способных инициировать конституционное судопроизводство. Эти различия хорошо видны на примере анализа регионального законодательства, предусматривающего возможность участия прокуроров субъектов Российской Федерации в конституционном судопроизводстве.

К основным формам участия прокурора в деятельности региональных конституционных (уставных) судов можно отнести:

- обращение с запросом в суд;
- участие в заседаниях конституционного (уставного) суда с правом излагать свою позицию по рассматриваемым вопросам;

– выступление в качестве приглашенного лица¹.

Не все законы о региональных конституционных (уставных) судах предусматривают право прокурора субъекта Российской Федерации на обращение в конституционный (уставный) суд субъекта с запросом о проверке соответствия конституции (уставу) субъекта региональных законов, иных региональных нормативных правовых актов, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Среди установивших такое право – Республика Адыгея², Республика Башкортостан³, Республика Бурятия⁴, Республика Ингушетия⁵, Кабардино-Балкарская Республика⁶, Республика Карелия⁷, Республика Коми⁸, Республика Марий Эл⁹, Республика Саха

¹ См.: Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве: учеб. / под ред. А. Я. Сухарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 406.

² См.: О Конституционном Суде Республики Адыгея: закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. №11 // Ведомости ГС – Хасэ Республики Адыгея. – 1996. – № 6.

³ См.: О Конституционном Суде Республики Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2004. – № 3(177). – Ст. 91.

⁴ См.: О Конституционном Суде Республики Бурятия: закон Республики Бурятия от 25 октября 1994 г. № 42-1 // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. – 1995. – № 2.

⁵ См.: О Конституционном Суде Республики Ингушетия: Конституционный закон Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 г. № 10-РКЗ // Ингушетия. – 2002. – № 5.

⁶ См.: О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики: закон Кабардино-Балкарской Республики от 12 декабря 1997 г. № 38-РЗ // Кабардино-Балкарская правда. – 1997. – № 246 – 247.

⁷ См.: О Конституционном Суде Республики Карелия: закон Республики Карелия от 7 июля 2004 г. № 790-ЗРК // СЗ РК. – 2004. – № 7.

⁸ См.: О Конституционном Суде Республики Коми: закон Республики Коми от 31 октября 1994 г. № 7-РЗ // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. – 1994. – № 11. – Ст. 160.

⁹ См.: О Конституционном суде Республики Марий Эл: закон Республики Марий Эл от 11 марта 1997 г. № 14-З // Марийская правда. – 1997. – № 51.

(Якутия)¹, Республика Северная Осетия – Алания², Калининградская область³, Свердловская область⁴.

Еще меньше субъектов Российской Федерации предусмотрели право прокурора субъекта на обращение в конституционный (уставный) суд с запросом о толковании региональной конституции (устава). Это Республика Башкортостан (статья 39 указанного республиканского закона № ВС-13/7), Республика Саха (Якутия) (статья 107 указанного республиканского закона № 363-II), Республика Северная Осетия – Алания (статья 3 указанного республиканского закона № 17-РЗ), Калининградская область (статья 79 отмеченного областного закона № 247).

Также не все региональные законы о конституционных (уставных) судах предусмотрели право прокурора обращаться в конституционный (уставный) суд субъекта с запросом о соответствии конституции (уставу) субъекта договоров и соглашений, заключенных от имени субъекта Российской Федерации. Указанные нормы содержатся лишь в законах Республики Адыгея (статья 3 Закона № 11, часть 1 статьи 101 Конституции Республики Адыгея)⁵, Республики Бурятия (статьи 3, 76 Закона № 41-I)⁶, Конституции Республики Ингушетия (статья 96 Конституции Республики

¹ См.: О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве: конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. 16-з № 363-II // Якутские ведомости. – 2002. – № 25.

² См.: О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания: закон Республики Северная Осетия-Алания от 15 июня 2001 г. № 17-РЗ // Северная Осетия. – 2001. – № 127.

³ См.: Об Уставном Суде Калининградской области: закон Калининградской области от 2 октября 2000 г. № 247 // Дмитрия Донского, 1. – 2000. – № 83, 86, 89.

⁴ См.: Об Уставном Суде Свердловской области: областной закон от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ // Областная газета. – 1997. – № 69.

⁵ См.: О Конституционном Суде Республики Адыгея: закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. №11 // Ведомости ГС - Хасэ Республики Адыгея. – 1996. – № 6; Конституция Республики Адыгея: принята сессией ЗС (Хасэ) – Парламента РА 10 марта 1995 г. // Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. – 1995. – № 16.

⁶ См.: О Конституционном Суде Республики Бурятия: закон Республики Бурятия от 25 октября 1994 г. № 42-I // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. – 1995. – № 2.

Ингушетия)¹, Кабардино-Балкарской Республики (статья 72 Закона № 38-РЗ)², Республики Северная Осетия – Алания (статья 3 Закона № 17-РЗ)³.

К особенностям правового положения прокурора субъекта Российской Федерации относится закрепленная возможность участвовать в процессе осуществления конституционного судопроизводства в конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации. Соответствующие законы Республики Адыгея, Республики Карелия предусматривают возможность приглашения для участия в заседаниях конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации представителя прокуратуры, с оговоркой о возможности при необходимости выяснения его мнения по рассматриваемому делу.

Законы Республики Башкортостан и Калининградской области не содержат прямого указания в перечне лиц, приглашаемых для участия в рассматриваемом деле, на прокурора. Однако законодатели указали на возможность приглашения «других должностных лиц», «представителей органов государственной власти субъекта и органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации».

Отдельные законы закрепляют право прокурора субъекта участвовать в заседании суда и излагать свою позицию по рассматриваемому делу. Такие формулировки содержатся в указанных выше законах Республики Дагестан, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Республики Северная Осетия – Алания.

Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации является ценной, показательной для обеспечения

¹ См.: Конституция Республики Ингушетия: принята Народным Собранием – Парламентом РИ 27 февраля 1994 // Конституции Республик в составе Российской Федерации. – 1995. – Выпуск 1.

² См.: О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики: закон Кабардино-Балкарской Республики от 12 декабря 1997 г. № 38-РЗ // Кабардино-Балкарская правда. – 1997. – № 246, 247.

³ См.: О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания: закон Республики Северная Осетия-Алания от 15 июня 2001 г. № 17-РЗ // Северная Осетия. – 2001. – № 127.

верховенства Основного закона субъекта Российской Федерации. Значение этой роли осознают в первую очередь сами региональные судебные органы конституционного контроля.

Ознакомление с результатами деятельности указанных органов государственной власти, учет их правовых позиций является одной из задач их функционирования. В связи с чем в региональных законах предусматривается правило обязательного направления решений конституционных (уставных) судов субъектов отдельным лицам. В перечне адресатов во всех нормативных правовых актах законодательных органов субъектов значится прокурор субъекта Российской Федерации.

Исключение составляет лишь законодательство Республики Башкортостан. К лицам, которым направляются решения Конституционного Суда Республики Башкортостан, прокурор субъекта не относится (статья 80 Закона № ВС-13/7¹). Однако решения Конституционного Суда Республики Башкортостан могут быть также направлены «другим государственным органам, органам местного самоуправления, организациям и общественным объединениям, должностным лицам и гражданам». Норма закона предполагает возможность направления решения суда прокурору субъекта по усмотрению Конституционного Суда Республики Башкортостан.

Хотелось бы отметить различные подходы «субъектовых» законодателей в отношении сроков, в пределах которых конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации обязаны направлять соответствующие решения указанным адресатам:

– Уставный Суд Санкт-Петербурга направляет постановления в течение двух суток после дня их подписания;

– Конституционный Суд Республики Бурятия – не позднее, чем в трехдневный срок со дня их подписания;

¹ См.: О Конституционном Суде Республики Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2004. – № 3 (177). – Ст. 91.

– Конституционный Суд Республики Карелия, Конституционный Суд Республики Саха (Якутия), Конституционный Суд Республики Северная Осетия – Алания, Уставный Суд Калининградской области, Уставный Суд Свердловской области – не позднее, чем в недельный срок со дня подписания;

– Конституционный Суд Республики Адыгея, Конституционный Суд Республики Башкортостан, Конституционный Суд Республики Дагестан, Конституционный Суд Республики Ингушетия, Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики, Конституционный Суд Республики Татарстан, Конституционный Суд Республики Тыва – не позднее, чем в двухнедельный срок со дня подписания.

Прокуроры субъектов заинтересованы не только в инициировании дела, участии в региональном конституционном судопроизводстве. Поскольку законом предусмотрена возможность рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации вопросов конституционности, например, отдельных актов субъектов Российской Федерации, обоснованным представляется предложение законодательно закрепить право обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующим запросом.

Эти вопросы представляются важными, поскольку участие прокурора в деятельности судов осуществляется в соответствии с процессуальным законодательством. В частности Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает в разделе III полномочия прокурора при осуществлении надзора. Пункт 1 статьи 23 указанного закона устанавливает право прокурора (его заместителя) на принесение протеста на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо на обращение в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Статья 28 рассматриваемого закона предусматривает аналогичную норму: прокурор или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Учитывая, что вопросы, отнесенные к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, рассматриваются в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, установленное регионами регулирование приобретает особое значение.

Кроме того, хотелось бы подчеркнуть, что именно на прокуратуру возлагается надзор за юридической чистотой нормативных правовых актов, за соблюдением прав человека и гражданина, и от того, каким набором, в том числе процессуальных прав будет наделен этот орган, зависит степень «правовой» защищенности граждан соответствующего региона.

Таким образом, на основе анализа законодательства субъектов Российской Федерации доказано, что отсутствие единообразного подхода к организации деятельности органов региональной конституционной юстиции:

- влияет на степень обеспеченности конституционного права граждан, проживающих в разных субъектах Российской Федерации, на судебную защиту;

- увеличивает разницу в обеспечении конституционности принимаемых (издаваемых) в разных субъектах Российской Федерации актов.

Следует отметить, что принцип разделения властей распространяется на организацию государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Органы судебной власти субъектов находятся в одном ряду с органами законодательной и исполнительной власти, однако «судебные органы, к которым Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» относит

конституционные (уставные) суды и мировых судей, представлены на местах в “усеченном” виде»¹.

Нередко обсуждается возможность передачи на федеральный уровень вопросов деятельности мировых судов. Вместе с тем, если эта идея будет осуществлена, то в регионах, в которых не созданы конституционные (уставные) суды, принцип разделения властей до конца осуществляться не будет.

К выводу об обязательности создания конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации приходят и некоторые другие аналитики, отмечая, что «...Устав (Конституция) субъекта является высшим нормативным правовым актом этого субъекта и может применяться в ряде случаев непосредственно. В этом случае для защиты нарушенных прав гражданина Российской Федерации может потребоваться официальное толкование норм соответствующего Устава (Конституции). Ни гражданско-процессуальное, ни арбитражно-процессуальное федеральное законодательство не относит к полномочиям федеральных судов (общей юрисдикции или арбитражных судов) толкование законов и Уставов (Конституций) субъектов Федерации»².

Кроме того, для конституционного (уставного) суда установление конституционности акта – основная задача, для суда общей юрисдикции – одно из направлений деятельности. В суде общей юрисдикции используются правила гражданского процесса, в конституционном (уставном) суде – правила конституционного судопроизводства; право толкования основных

¹ Цалиев А. М. Судебная власть в системе разделения властей субъекта Российской Федерации // Российская юстиция. – 2009. – № 2. – С. 7.

² Половцев И. Н. О необходимости существования уставного (конституционного) суда субъекта Российской Федерации / Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации: концепция и проблемы реализации: вторая ежегодная научно-практическая конференция «Право и политика – 2005». – СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. – С. 52.

законов субъектов Российской Федерации принадлежит лишь конституционным (уставным) судам.

Отмечается, что правовые позиции конституционных (уставных) судов часто содержат ориентиры для дальнейшей деятельности законодательных или нормотворческих органов¹.

Выигрышность создания рассматриваемого вида судов обосновывается и решением политической проблемы перераспределения полномочий в системе разделения властей. Она же (проблема) одновременно является и причиной, по которой органы государственной власти субъектов Российской Федерации отказываются от создания органов региональной конституционной юстиции на местах. Автор В. А. Кряжков отметил, что в последнее время доминирующее значение обрели органы исполнительной власти, а разделение властей, по сути, стало во многом условным, в связи с чем исчезла и нуждаемость данной системы власти в арбитрах². Существование такой ситуации подтверждают также А. А. Иванов и С. Г. Павликов, отмечая, что Конституция Российской Федерации закрепляет особый статус органов исполнительной власти (как федерального, так и регионального уровней), который можно охарактеризовать как «доминирующий». «Органы исполнительной власти совместно с главой субъекта стремятся к перераспределению полномочий в системе разделения властей, что может привести к нарушению конституционного баланса власти. ...В этих условиях практически единственным механизмом, способным препятствовать узурпации власти, является деятельность конституционной юстиции, как на федеральном, так и на региональном уровне»³.

¹ См.: Корнюшенков Г. В. Допустимость обращений граждан в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации // Российский судья. – 2004. – № 11. – С. 39.

² См.: Кряжков В. А. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 3. – С. 158.

³ Иванов А. А., Павликов С. Г. Обеспечение законности в деятельности исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации с участием конституционных (уставных) судов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 22. – С. 21.

Силу исполнительной власти в регионах обеспечивает и норма о финансировании соответствующих специализированных органов конституционного контроля из «субъектового» бюджета. «Действительно, на практике региональный суд чуть ли не напрямую зависит от губернатора, правительства или администрации субъекта РФ, поскольку именно на исполнительную власть субъекта РФ возлагается материальное и организационно-техническое обеспечение деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ. В этих условиях любой спор о юридической обоснованности решения исполнительной власти, переданный на рассмотрение регионального суда, неминуемо приобретает политическую окраску...»¹ Данный факт также должен быть учтен.

Положительной характеристикой рассматриваемых судов юристы, как уже было отмечено, рассматривают и попытки оказывать влияние на законодательную деятельность парламентов субъектов Российской Федерации, на законодательные инициативы, на содержание принимаемых законов. Основой для этого являются рекомендательные предложения резолютивных частей постановлений конституционных (уставных) судов, базирующихся на соответствующих статьях конституции (устава) субъекта Российской Федерации².

Высоко оценивает результаты деятельности конституционных (уставных) судов при принятии законов и В. Н. Витрук, предлагая «при определении полномочий конституционных (уставных) судов субъектов РФ прежде всего учесть их возможность осуществлять предварительный конституционный нормоконтроль»³. Действительно, такие полномочия сыграли бы положительную роль в повышении качества регионального законодательства.

¹ Горюнов В. В. О совершенствовании системы органов конституционного правосудия в России // Российская юстиция. – 2011. – № 9. – С. 43.

² См.: Митюков М. А. Исполнение актов Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Российская юстиция. – 2001. – № 6. – С. 13.

³ Павликов С. Г. О правовом регулировании деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Российский судья. – 2004. – № 11. – С. 43.

Следует обратить внимание и на то, что особую значимость приобрели бы конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации при наделении их правом давать заключения при приведении положений нормативных актов и договоров в соответствие с федеральным законодательством, включая Конституцию Российской Федерации, без обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. Положительное или отрицательное заключение суда могло бы сориентировать органы власти, издавшие нормативный акт, либо заключившие договор на дальнейшие действия (устранение ошибок).

Таким образом, необходимость изменения правила об обязательности создания конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации может быть выведена из анализа вышеуказанных норм.

Рассмотренные положения позволяют сделать несколько выводов:

1. Россией взят курс на реализацию европейской модели конституционного контроля (создание специализированных органов, наделенных соответствующей компетенцией – Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации). Однако, данная модель все еще не реализована в полной мере.

2. Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации обладает собственной компетенцией. В целях подтверждения исключительности полномочий Конституционного Суда Российской Федерации предлагается внести изменения в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»:

часть 1 статьи 18 изложить в следующей редакции: «Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно, независимо, на исключительной основе осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства».

Статью 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» дополнить частью 6, в соответствии с которой «Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет предоставленные ему Конституцией Российской Федерации полномочия на исключительной основе».

3. В России к судебным органам государственной власти, специально созданным для осуществления конституционного контроля, относятся Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

В регионах, в которых не созданы специализированные органы конституционного контроля, вопрос о соответствии нижестоящих актов вышестоящим решается судами общей юрисдикции и арбитражными судами (однако эти органы государственной власти конституционное судопроизводство не осуществляют).

4. Отсутствие единообразного подхода к организации деятельности органов региональной конституционной юстиции:

– влияет на степень обеспеченности конституционного права граждан, проживающих в разных субъектах Российской Федерации, на судебную защиту;

– увеличивает разницу в обеспечении конституционности принимаемых (издаваемых) в разных субъектах Российской Федерации актов.

5. Диспозитивная норма части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», предусматривающая право субъектов Российской Федерации на создание конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, должна быть изменена на императивное правило, устанавливающее обязательное учреждение таких органов, что позволит обеспечить принцип равноправия, равное право на судебную защиту независимо от места проживания граждан Российской Федерации; создать единую систему

судебных органов конституционного контроля; реализовать принцип разделения властей на уровне субъектов Российской Федерации, а также установить единообразную компетенцию и процедуру осуществления конституционного судопроизводства судебными органами конституционного контроля субъектов Российской Федерации.

§2. Отдельные проблемы осуществления судебного конституционного контроля

1. Гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемым законом, примененным в деле заявителя, затрагиваются его конституционные права и свободы.

Результатом толкования нормы права судебным органом конституционного контроля является не только признание нормы конституционной или неконституционной, итогом рассмотрения может являться установление факта нарушения конституционных прав и свобод посредством применения формально безупречной нормы, но в интерпретации, расходящейся с ее конституционно-правовым смыслом. Следовательно, конституционные права, свободы граждан могут пострадать не от дефектности нормы, а от неконституционной субъективной оценки ее правоприменителем. Ошибка исправляется в первую очередь судебным органом конституционного контроля.

Часто конституционное истолкование акта, нормы права невозможно без осуществления толкования другого акта (нормы) на основании, в развитие которого (которой) он был создан.

Примером может послужить Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2008 года № 480-О-П,¹ вынесенное по делу, связанному с оценкой конституционности нормативного правового акта субъекта Российской Федерации. Вопрос заключался в осуществлении толкования федерального закона, а также выявлении конституционного смысла правового регулирования, отличающегося от толкования законодательства субъекта Российской Федерации. В резолютивной части Определения сформулирован вывод о том, что конституционно-правовой смысл закона субъекта Российской Федерации, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации, является общеобязательным и исключает любое иное истолкование в правоприменительной практике.

Интересна позиция Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которой «...решение суда общей юрисдикции, которым закон субъекта Российской Федерации признан не подлежащим применению как противоречащий федеральному закону, не препятствует Конституционному Суду Российской Федерации проверить конституционность этого закона субъекта Российской Федерации и соответствующего федерального закона, если заявитель вопреки решению суда общей юрисдикции считает закон субъекта Российской Федерации подлежащим действию как соответствующий Конституции Российской Федерации. ...Конституционный Суд Российской Федерации, принимающий в силу прямого указания Конституции Российской Федерации (статья 125, часть 6) решение, на основании которого признанный неконституционным акт законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации утрачивает

¹ См.: По жалобе гражданки Шуровой Элеоноры Александровны на нарушение ее конституционных прав Законом Республики Бурятия «Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия: определение Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2008 г. № 480-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 5.

юридическую силу, выступает в качестве судебной инстанции, окончательно разрешающей такие публично-правовые споры»¹.

Конституционный Суд Российской Федерации в таких отношениях называет себя «судебной инстанцией, окончательно разрешающей такие публично-правовые споры». Отрицаемая де-юре, иерархическая связь указанных судебных органов (согласно Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации не возглавляет никакой системы органов и формально не может выступать вышестоящей инстанцией) де-факто существует (даже в отношении судов общей юрисдикции).

Относительно положения, содержащегося в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года, Г. А. Жилин говорит, что не соответствует статье 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» правило о полномочиях уполномоченных субъектов на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством о подтверждении конституционности регионального закона, который признан противоречащим федеральному закону. Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации берет функции дополнительной инстанции по проверке вступивших в законную силу решений судов общей юрисдикции. «Таким образом, правовая позиция судебного органа конституционного контроля исходит из того, что проверка им конституционности актов как бы “включает” в себя и их проверку на соответствие федеральным законам...»².

Правила о компетенции рассматриваемых органов судебной власти приводят к конфликту полномочий, который может быть разрешен, по

¹ По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов»: постановление Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 1.

² Брежнев О. В. Проблема «совместной компетенции» в сфере судебного нормоконтроля в России и пути ее решения // Журнал российского права. – 2006. – № 6. – С. 79 – 80.

мнению отдельных авторов, посредством установления четкого разграничения предметов ведения.

Например, О. В. Брежнев анализируя создавшуюся ситуацию, предлагает передать Конституционному Суду Российской Федерации контроль в отношении федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Федерации. Официально предоставить Суду право проверки указанных актов с точки зрения соответствия не только Конституции, но и иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу в их конституционном истолковании. В качестве последствий выявления указанных несоответствий признавать оспариваемые положения утрачивающими силу без последующей отмены органами государственной власти.

Контроль в отношении законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации предлагает организовать следующим образом. До создания конституционных (уставных) судов субъектов Федерации во всех субъектах соответствующими полномочиями наделить федеральные суды общей юрисдикции, которые, проверяя оспариваемые акты с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, могли бы принимать решения о признании их недействующими, не подлежащими применению, а с точки зрения соответствия конституциям (уставам) субъектов Федерации – решения об утрате ими юридической силы. Предусмотреть возможность обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, который, проверяя соответствие оспариваемых актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, принимал бы окончательное решение об их юридической судьбе. В случае принятия иного решения Конституционный Суд Российской Федерации, формально не отменяя решение конституционного (уставного) суда субъекта, лишал бы его юридической

силы. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления О. В. Брежнев предлагает оценивать конституционным (уставным) судам субъектов федерации. До момента создания конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации во всех регионах временно в законодательном порядке соответствующие полномочия по проверке нормативных актов органов местного самоуправления с точки зрения их соответствия Конституции, федеральным законам, конституции (уставам) и законам субъектов Российской Федерации возложить на федеральные суды общей юрисдикции¹.

Возвращаясь к поставленной проблеме, следует сказать, что Конституционный Суд Российской Федерации оценивает конституционность актов, их толкования, а не пересматривает вопросы их соответствия друг другу. Суд действует в рамках своей исключительной компетенции и не подменяет собой другие органы государственной власти.

Однако существует еще один пример иллюстрирующий необходимость экспертирования Судом законодательства, действующего в системе. Оценивая норму подзаконного нормативного правового акта с позиций ее конституционности, Конституционному Суду Российской Федерации приходится сталкиваться с проблемой определения взаимосвязи нормы подзаконного нормативного правового акта с нормами федерального закона, на которых она основана, и осуществлять толкование норм федерального закона.

Конституционным Судом Российской Федерации рассмотрено дело, связанное с установлением конституционности акта Правительства Российской Федерации, изданного по поручению законодателя. Калининградская Дума направила запрос о проверке конституционности отдельной нормы Правил выдачи удостоверений единого образца гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний

¹ См.: Брежнев О. В. Проблема «совместной компетенции»... – С. 81 – 82.

на Семипалатинском полигоне, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 года № 849.

Как сказано в пункте 4.1. Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2006 года № 404-О, указание в статье 5 Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» на определение Правительством Российской Федерации порядка выдачи удостоверений единого образца, на основании которых предоставляются меры социальной поддержки, не предполагает установления им круга лиц, имеющих право на получение таких мер, и условий, с которыми связывается право на их получение. Правительство Российской Федерации, закрепив в Правилах требование – подтвердить документально факт проживания (прохождения военной службы) в населенном пункте, определило, по существу, действие указанного Федерального закона по кругу лиц, сузив его по сравнению с установленным в статье 1 названного Федерального закона и дав, таким образом, ограничительное толкование этой статьи. Тем самым Правительство Российской Федерации вышло за пределы своих полномочий, закрепленных в статье 115 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и, кроме того, нарушило требование, вытекающее из части 3 данной статьи, о том, что нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, изданные по поручению законодателя в целях создания правового механизма реализации законодательных предписаний, не могут противоречить закону и подменять собою его нормы¹.

При рассмотрении отдельных дел Конституционному Суду Российской Федерации приходится оценивать и конституционность делегирования

¹ См.: По запросу Калининградской областной Думы о проверке конституционности подпункта «б» пункта 3 Правил выдачи удостоверений единого образца гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне: определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2006 г. № 404-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 1.

конкретных полномочий. В результате рассмотрения дела о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003, 2004 и 2005 годы и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти», Суд установил: регулирование механизма исполнения судебных решений – исключительная прерогатива федерального законодателя. Федеральный законодатель, предусмотрев, что исполнительные листы по искам к Российской Федерации направляются в Министерство финансов Российской Федерации для исполнения им в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и, делегировав тем самым Правительству Российской Федерации полномочие по нормативному регулированию процесса исполнения соответствующих судебных решений, не установил объем и пределы такого регулирования. В результате федеральный законодатель, по существу, допустил возможность регламентации Правительством Российской Федерации вопросов, относящихся к правосудию¹.

Указанный случай подтверждает обоснованность рассмотрения нормативных правовых актов в системном единстве.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2005 года № 6-П отмечен тот факт, что неопределенность объема делегированных Правительству Российской Федерации полномочий

¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго»: постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 4.

позволила Правительству включить в свой акт положения, в которых понятия, содержащиеся в федеральном законе, трактуются иначе. «Между тем из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования. ...По смыслу статей 4 (часть 2) и 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации, закрепляющих принцип верховенства закона, в системном единстве с положениями ее статьи 115 (часть 1) и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» (статьи 2 и 3), предписывающими Правительству Российской Федерации осуществлять нормотворческие полномочия на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации, принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми законодатель делегирует Правительству Российской Федерации те или иные полномочия. Иное означало бы, что законодатель вправе передать Правительству Российской Федерации неопределенные по объему полномочия, а Правительство Российской Федерации – реализовать их произвольным образом, чем нарушался бы принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации), предполагающий в сфере правового регулирования разграничение законодательной функции, возлагаемой на Федеральное Собрание, и функции обеспечения исполнения законов, возлагаемой на Правительство Российской Федерации»¹.

¹ По делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросами Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н.

Рассмотренный материал подтверждает вывод о необходимости признания соответствующим законодательству деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по проверке федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Федерации с точки зрения соответствия не только Конституции, но и иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу в их конституционном истолковании.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 27 января 2004 года № 1-П в отношении проверки актов Правительства Российской Федерации отметил, что суды общей или арбитражной юрисдикций проверяют нормативные акты уровня ниже федерального закона. В результате такой проверки нормативный акт может быть признан противоречащим федеральному закону, однако это не исключает последующей его проверки в порядке конституционного судопроизводства.

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, если при этом не затрагивается вопрос об их конституционности или о конституционности федерального закона, на котором они основаны и если соответствующие дела неподведомственны арбитражным судам.

Суд указал на то, что в случае, если нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации принят во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе, и именно на основании такого уполномочия, Правительство Российской Федерации непосредственно осуществляет правовое регулирование общественных отношений. Судебная проверка нормативного акта Правительства Российской Федерации невозможна без установления соответствия такого

акта и (или) самого федерального закона Конституции Российской Федерации. Судебная проверка данного акта может быть осуществлена только в порядке конституционного судопроизводства, производство по делу в Верховном Суде Российской Федерации подлежит прекращению¹.

Существует критический взгляд на положения, сформулированные в указанном Постановлении:

«...по мнению Конституционного Суда РФ, проверка конституционности нормативных актов Правительства РФ в силу ч. 1 ст. 15, ст. 114, 115 Конституции РФ предполагает и их проверку на соответствие федеральным законам и указам Президента РФ (п. 3 мотивировочной части), что, строго говоря, выходит за рамки компетенции Конституционного Суда РФ, предусмотренной ч. 2 ст. 125 Конституции РФ. Тем самым Постановление от 27 января 2004 г., по сути, легализует некую возможность “вмешательства” Конституционного Суда РФ в компетенцию Верховного Суда РФ по осуществлению нормоконтроля в отношении правовых актов Правительства»².

Рассматриваемое Постановление критикуется и с других позиций, указывая на то, что Конституционный Суд Российской Федерации изъял из компетенции Верховного Суда Российской Федерации обширную категорию дел, а также ограничил конституционное право каждого на судебную защиту от неправовых актов исполнительной власти. «...При этом как бы забывается, что гражданин или организация в соответствии с Федеральным конституционным законом “О Конституционном Суде Российской Федерации” вообще не являются надлежащими заявителями при оспаривании конституционности подзаконных актов, включая Постановления Правительства Российской Федерации, и именно поэтому в

¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. – № 2.

² Брежнев О. В. Проблема «совместной компетенции» ... – С. 78.

целях устранения имеющегося пробела законодатель и предоставил соответствующие полномочия по нормоконтролю Верховному Суду Российской Федерации и другим судам общей юрисдикции»¹.

В ответ на это высказывание можно возразить, что Конституционный Суд Российской Федерации «изъял» не все дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а лишь часть, подпадающую под обозначенные критерии. И сделал это исходя из своей собственной исключительной компетенции, которой его наделила Конституция Российской Федерации и ради осуществления которой он и был создан.

В целях преодоления указанной проблемы возможность инициирования рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации данной категории дел гражданами необходимо дополнительно предусмотреть в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации».

2. Конституционный Суд Российской Федерации в процессе своей деятельности дает соответствующие указания нарушителям Конституции Российской Федерации.

Имеющаяся практика (постановления, определения Конституционного Суда Российской Федерации) свидетельствует о фактическом использовании подобного полномочия Конституционным Судом Российской Федерации в отношении различных органов, относящихся к разным уровням и ветвям власти. В мотивировочной части своего решения Суд излагает свои размышления, позволившие прийти к выводу о конституционности или неконституционности рассматриваемых положений, делает вывод о наличии пробела в праве, отмечает необходимость его устранения (что также отмечается в резолютивной части решения). При этом рассматриваемый

¹ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Л. Кононова на постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П. // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. – № 2.

судебный орган конституционного контроля использует различные формулировки: «Федеральному Собранию надлежит ... установить ...»¹, «Законодателю Краснодарского края надлежит принять нормативный правовой акт...»², «Законодателю Калининградской области в течение шести месяцев с момента официального опубликования настоящего Определения надлежит установить новое правовое регулирование...»³, «Органам государственной власти Калининградской области надлежит ... принять меры к устранению пробела в правовом регулировании...»⁴, «Исходя из конституционных принципов справедливости и равенства органам законодательной и исполнительной власти Российской Федерации надлежит исправить сложившуюся ситуацию, с тем чтобы гарантировать ...»⁵.

Сам Конституционный Суд при этом не устанавливает никакого правового регулирования, указывая лишь на дефектность имеющегося законодательства.

¹ По жалобе гражданина Бородкина Владимира Федоровича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2003 год» и «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним: определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 2004 г. № 344-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 1.

² По жалобе граждан Бирюкова Виктора Васильевича, Карпенко Александра Иосифовича и других на нарушение их конституционных прав пунктом 5 статьи 27 Закона Краснодарского края «О внесении изменений в отдельные законодательные акты и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Краснодарского края»: определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2006 г. № 88-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 5.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 г. № 332-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 5.

⁴ По жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н. А. Горшениной, Н. И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области: определение Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 5.

⁵ По жалобе гражданина Радзиевского Бориса Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями Федерального закона «О лекарственных средствах»: Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2008 г. № 676-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 1.

Проблема дачи обязательных к исполнению указаний государственным органам власти связана с проблемой установления срока действия нормы после признания ее неконституционной. В статье 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» закреплено правило о немедленном вступлении в силу решения Конституционного Суда Российской Федерации после его провозглашения и об утрате своей силы актов, признанных неконституционными. С этого момента вместо «изъятого из правового пространства» акта действует Конституция Российской Федерации. Однако, иногда Конституционный Суд Российской Федерации вместе с признанием акта неконституционным «продлонгирует» его действие еще на какое-то время, правомерность чего вызывает у некоторых теоретиков и практиков сомнение. Т. Г. Морщакова пишет по этому поводу следующее: «Предписание о немедленном вступлении в силу решения КС РФ относится ко всем положениям, содержащимся в его решении, в том числе и к тому сроку, который КС РФ устанавливает для внесения изменений в закон. Важнее обосновать, почему следует разрешить применять отвергнутую норму еще некоторое время. Чаще всего это зависит от характера нормы и от тех мер, которые необходимы для обеспечения соответствия проверенных КС РФ правовых установлений Конституции.»¹

Конституционный Суд Российской Федерации по этому поводу в Определении от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р ссылается на необходимость обеспечения стабильности правоотношений в интересах субъектов права². Таким образом, главным мотивом, побуждающим судебный орган конституционного контроля отложить во времени исключение неконституционной нормы (акта) из правового массива, является

¹ Морщакова Т. Г. Указ. соч.

² См.: О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2008 г. № 556-О-Р // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 6.

потребность в определенном количестве времени для подготовки и введения нового правового регулирования.

3. Важным вопросом теории и практики представляется вопрос о том, являются ли Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды связанными настолько друг с другом, чтобы Конституционный Суд Российской Федерации рассматривался как суд второй инстанции по отношению к региональным судебным органам конституционного контроля. Есть позиция, что ответ может дать региональное законодательство:

1) пересмотр решений конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации невозможен (так как в законах отдельных субъектов сказано, что решения пересмотру не подлежат);

2) пересмотр решений возможен в установленных соответствующим региональным законом случаях;

3) в законах ряда субъектов отсутствует ответ на обсуждаемый вопрос¹.

Затруднение вызывает предусмотренная законом возможность региональных судебных органов конституционного контроля осуществлять рассмотрение дел, предметом которых является установление соответствия конституции (уставу) субъекта нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые были приняты в рамках совместной компетенции органов власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» эти же нормативные правовые акты могут на законном основании стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации при оценке их соответствия Конституции

¹ См.: Малгин И. Н. К вопросу об особенностях взаимодействия конституционных (уставных) судов с Конституционным Судом РФ и арбитражными судами // Право и политика. – 2008. – № 7. – С. 1684.

Российской Федерации (в литературе такая компетенция называется конкурирующей)¹.

Практической проблемы не возникает при вынесении соответствующих друг другу решений. Однако отсутствие законом предусмотренной возможности пересмотреть диаметрально противоположные решения, с позиций исполнения решений, с точки зрения авторитета судебной власти и права в целом представляется ущербным.

Разрешению проблемы могли бы послужить изменения в федеральное законодательство, касающиеся исключения из компетенции либо Конституционного Суда Российской Федерации, либо из компетенций конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации соответствующей категории дел. С одной стороны, это сняло бы проблему пересекающейся компетенции, с другой – нарушило бы баланс полномочий, предусмотренный Конституцией Российской Федерации, а именно статьями 71, 72.

Таким образом, оптимальным вариантом является все же законодательное закрепление права Конституционного Суда пересматривать соответствующие решения региональных судов, принятые в рамках совместной компетенции (т. е. введение правил об инстанционности) вместе с правилом об обязательном учреждении региональных конституционных (уставных) судов.

Автор И. Н. Малгин высказал следующее предложение: «Поскольку Конституция РФ допускает совместное решение отдельных вопросов Федерацией и ее субъектами, представляется целесообразным и совместный конституционный контроль вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации и регионов. Таким образом, следует наделить Конституционный Суд РФ правом рассмотрения споров по вопросам совместного ведения (РФ

¹ См.: Портнова Е. В. Разграничение компетенции между Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации в сфере защиты основных прав и свобод человека и гражданина // Журнал конституционного правосудия. – 2010. – № 5. – С. 32.

и субъекты) в качестве суда второй инстанции, а также предоставить ему право пересмотра решений конституционных (уставных) судов по указанным вопросам»¹.

В пользу этой точки зрения высказаны аргументы, основанные на фактах принятия решений конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации с превышением пределов их полномочий, «с вмешательством во внутренние дела других ветвей власти» и невозможностью их обжалования².

Высказано предложение предоставить Конституционному Суду Российской Федерации соответствующие полномочия региональных специализированных органов конституционного контроля посредством заключения договоров о передаче контрольных полномочий Конституционному Суду России в порядке пункта 7 части 1 статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»³.

Правило о пересмотре решений конституционных (уставных) судов субъектов может быть легализовано путем внесения соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации».

Нормы законов субъектов Российской Федерации в таком случае должны быть также изменены в части пересмотра решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации.

¹ Малгин И. Н. Указ. соч. С. 1685.

² См.: Антонова Л. И. О некоторых вопросах правового регулирования статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации: концепция и проблемы реализации: вторая ежегодная научно-практическая конференция «Право и политика – 2005». – СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. – С. 106.

³ Гатауллин А. Г., Васин А. Л. Взаимодействие конституционных (уставных) судов с судами общей и арбитражной юрисдикции // Российская юстиция. – 2008. – № 7 – С. 67.

4. Одной из остро стоящих проблем, связанных с фактическим положением, «политическим весом» судебных органов конституционного контроля, является проблема исполнения их решений.

Общеизвестно, что реализация актов конституционной юрисдикции – одна из наиболее актуальных и важных проблем теории и практики конституционного правосудия. Если решения Конституционного Суда Российской Федерации не исполняются – игнорируются цели, на достижение которых они направлены: защита основ конституционного строя, основных прав и свобод личности, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации.

По данным Конституционного Суда Российской Федерации, размещенным на его официальном сайте, в 2012 г. федеральным законодателем во исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации принято 17 федеральных законов, в 2013 году – 20.

На 1 апреля 2013 г. в Государственной Думе на различных стадиях рассмотрения находилось 25 законопроектов, направленных на исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации, на дату 15 марта 2014 года – 24 законопроекта.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что продолжают возникать ситуации, связанные с нарушением сроков исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, а также с их некорректным исполнением.

По сведениям Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации по состоянию на 1 апреля 2013 года федеральным законодателем не исполнено 44 решения Конституционного Суда Российской Федерации¹.

¹ См.: Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2012 году. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2012.aspx>.

По состоянию на 15 марта 2014 года федеральным законодателем не исполнено 39 постановлений и 1 определение Конституционного Суда Российской Федерации¹.

Изменение ситуации в отношении исполнения актов федерального органа конституционного контроля положительно повлияло бы на ситуацию с исполнением решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Еще в 2001 году состоялось Всероссийское совещание по проблемам исполнения федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов решений соответствующих судебных органов. Среди причин ненадлежащего исполнения решений отмечались и низкое правовое сознание, и правовой нигилизм, и нежелание должностных лиц субъектов Российской Федерации менять сложившуюся практику законотворчества и правоприменения².

В качестве мер, направленных на исполнение решений судебных органов конституционного контроля, можно предложить использовать возможности:

- полномочных представителей Президента Российской Федерации в соответствующих федеральных округах,
- органов Прокуратуры Российской Федерации.

Проработка вопросов ответственности за неисполнение актов органов конституционного правосудия и увеличение количества гарантий независимости деятельности судей региональных судебных органов конституционного контроля тоже можно рассматривать как меры повышения «исполняемости» решений.

¹ См.: Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2013 году: URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2013.aspx>.

² См.: Осипян Б. А. Сотрудничество российских органов конституционного правосудия между собой и с иными судами как дополнительная гарантия для принятия единообразных решений и надлежащего их исполнения // Администратор суда. – 2011. – № 4. – С. 13 – 20.

Поскольку Россия является страной, в которой сильна в первую очередь исполнительная власть, вопрос об обязательности исполнения решений органов конституционного контроля должен быть поставлен и контролироваться гарантом Конституции Российской Федерации.

В 2000 году в Российской Федерации был создан Государственный совет Российской Федерации¹, к числу основных задач которого отнесены:

– содействие реализации полномочий Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

– обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, и внесение соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

– обсуждение по предложению Президента Российской Федерации иных вопросов, имеющих важное государственное значение, и др.

Членами Государственного совета являются Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, руководители фракций в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

¹ См.: О Государственном совете Российской Федерации: указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 (ред. от 10 августа 2012 г.) // Российская газета – 2000. – № 172.

Возможности этого совещательного органа могут и должны быть использованы в целях решения поставленной проблемы. Решения Государственного совета при необходимости могут быть оформлены указами, распоряжениями или поручениями Президента Российской Федерации, а в случае выработки решения о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них изменений, внесения поправок в проект федерального конституционного закона или федерального закона проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы Президента Российской Федерации.

Стратегически важным средством в решении проблемы исполнения не только решений Конституционного Суда Российской Федерации, но и решений судебных органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации является Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, состоящий из председателей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

К мерам, направленным на обеспечение конституционной законности, мировой опыт относит предварительный конституционный контроль, сокращающий число неконституционных актов и, следовательно, борющийся с проблемой исполнения актов судебного конституционного контроля. Так, Франция, которая, как и Россия, относится к романо-германской правовой семье, в своей Конституции (раздел VII «Конституционный совет») к полномочиям Конституционного совета относит оценку органических законов до их промульгации и регламентов палат Парламента до их применения на соответствие Конституции.

¹ См.: О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации: постановление СФ ФС РФ от 30 мая 2012 г. № 124-СФ // СЗ РФ. – 2012. – № 23. – Ст. 2948; О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации: постановление ГД ФС РФ от 8 июня 2012 г. № 484-6 ГД // СЗ РФ. – 2012. – № 25. – Ст. 3278.

По состоянию на 5 сентября 2014 года (на основании анализа данных СПС КонсультантПлюс) в Российской Федерации действует 97 федеральных конституционных закона. Из них 75 – о внесении изменений в федеральные конституционные законы, 6 – об образовании в Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации. Таким образом, в России действует 16 «основных» федеральных конституционных законов, в отношении отдельных норм трех из которых вынесены определения и постановления Конституционного Суда Российской Федерации (что составляет порядка 20%).

Учитывая данный факт, значимость указанного вида законов, их назначение – регулирование особо важных общественных отношений в жизни государства и общества – правило об их предварительном конституционном контроле может быть заимствовано.

В связи с чем предлагается внести следующие изменения в Конституцию Российской Федерации:

– статью 125 дополнить частью 5.1. следующего содержания:
«5.1. Конституционный Суд Российской Федерации дает заключения о соответствии принятых федеральных конституционных законов Конституции Российской Федерации до их подписания Президентом Российской Федерации и обнародования»;

– часть 6 статьи 125 изложить в следующей редакции:

«6. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению; не соответствующие Конституции Российской Федерации принятые и не подписанные Президентом Российской Федерации федеральные конституционные законы не подлежат подписанию и обнародованию»;

– часть 2 статьи 108 изложить в следующей редакции:

«2. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение пяти дней направляется для подготовки заключения о его соответствии Конституции Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации, который дает соответствующее заключение в течение одного месяца»;

– статью 108 дополнить частями 3 и 4 в следующих редакциях:

«3. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает и обнародует соответствующий Конституции Российской Федерации принятый в установленном порядке федеральный конституционный закон.

4. Не соответствующий Конституции Российской Федерации полностью или в части федеральный конституционный закон вновь рассматривается Государственной Думой и Советом Федерации в установленном порядке».

Предлагаемые изменения в Конституцию Российской Федерации повлекут необходимость внесения соответствующих процедурных изменений в федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Возникает вопрос о проверке конституционности законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации (глава 9 Конституции Российской Федерации). Внесение изменений в положения, предусмотренные главами 1, 2, 9 Конституции Российской Федерации, обеспечено особой процедурой.

В соответствии со статьей 136 Конституции Российской Федерации поправки к главам 3 – 8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Принимая во внимание большое число дел, предметом которых является рассмотрение (оценка) Конституционным Судом Российской Федерации в том числе норм федеральных законов, можно сделать вывод о назревшей потребности установления правила о проведении обязательной экспертизы проектов федеральных законов на предмет их соответствия конституционным нормам, но, учитывая объем работы, загруженность Конституционного Суда Российской Федерации, реализация указанной идеи не представляется возможной.

Предварительный судебный конституционный контроль проектов законов субъектов Российской Федерации представляется гораздо более возможным и мог бы послужить делу обеспечения конституционной законности в субъектах Российской Федерации и в государстве в целом.

Вопросы обеспечения исполнения решений судебных органов конституционного контроля тесно связаны с вопросами ответственности. Конституцией Российской Федерации предусмотрены правила о привлечении к конституционной ответственности Правительства Российской Федерации. Часть 2 статьи 117 Конституции Российской Федерации устанавливает право Президента Российской Федерации принять решение об отставке Правительства Российской Федерации. При этом основания принятия такого решения не регламентируются. Таким образом, Президент Российской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации имеет возможность привлечь указанный орган государственной власти к конституционно-правовой ответственности, в том числе и в случае неисполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Вопрос о привлечении к конституционно-правовой ответственности представительного (законодательного) органа Российской Федерации за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, как и другим федеральным законодательством, не решен.

Федеральная Конституция, иное федеральное законодательство не предусматривают также ответственности Президента Российской Федерации за нарушение норм Конституции Российской Федерации, и как его частный случай – за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации. Решение вопроса ограничивается лишь возможностью признания Конституционным Судом Российской Федерации неконституционными нормативных актов Президента Российской Федерации.

В свете изложенного интересной видится практика Венгрии. Конституция Венгерской республики в статье 31/A предусматривает процедуру смещения Президента с должности за нарушение Конституции или других законов, а именно:

«(2) Если Президент республики нарушит при осуществлении своих полномочий Конституцию или другие законы, закон, по инициативе одной пятой депутатов Государственного собрания против Президента республики может быть возбуждена процедура импичмента.

(3) Для принятия решения о возбуждении процедуры импичмента требуется большинство в две трети голосов депутатов Государственного собрания при тайном голосовании.

(4) С момента принятия такого решения Государственным собранием и до завершения процедуры импичмента Президент республики не вправе осуществлять свои должностные полномочия.

(5) В отношении подобных дел юрисдикцию осуществляет Конституционный суд.

(6) Если Конституционный суд установит факт нарушения закона, он будет иметь право сместить Президента с должности»¹.

Гарант Конституции Российской Федерации должен не только осуществлять контроль и надзор за ее соблюдением, но и следовать ее нормам, а значит, справедлив вывод о том, что он также должен выступать субъектом юридической ответственности за нарушение Основного закона.

Вместе с тем представляется чрезмерным и затратным введение аналогичных указанным мерам ответственности, как в отношении Президента Российской Федерации, так и Федерального Собрания.

В целях дополнительного привлечения внимания к обозначенной проблеме, а также в целях обеспечения выполнения обязанностей по исполнению Конституции Российской Федерации, решений Конституционного Суда Российской Федерации, предлагается установить на взаимной основе ежегодное представление отчетов об исполнении Конституции Российской Федерации, решений Конституционного Суда Российской Федерации указанными органами власти.

Учитывая тот факт, что законодательный (представительный) орган Российской Федерации, как и должность Президента Российской Федерации, являются выборными, заинтересованность в достижении положительных результатов обусловит ответственное отношение к указанной проблеме.

На основании изложенного предлагается дополнить статью 84 Конституции Российской Федерации, предусматривающую полномочия Президента Российской Федерации, пунктом «ж» следующего содержания:

«представляет Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодные отчеты об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Часть 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации, устанавливающую предмет ведения Совета Федерации, дополнить пунктом

¹ Конституции зарубежных стран: сборник / сост. В. Н. Дубровин. – М.: Юрлитинформ, 2008. – С. 391 – 392.

«к»: «заслушивает ежегодные отчеты Президента Российской Федерации об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Часть 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации, устанавливающую предмет ведения Государственной Думы, дополнить пунктом «и»: «заслушивает ежегодные отчеты Президента Российской Федерации об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Часть 3 статьи 100 Конституции Российской Федерации изложить в редакции:

«3. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, отчетов Президента Российской Федерации об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств».

Поскольку исполнение Конституции Российской Федерации, а также решений Конституционного Суда Российской Федерации возложено и на Федеральное Собрание, предлагается установить представление аналогичных отчетов Президенту Российской Федерации. На основании изложенного дополнить статью 84 Конституции Российской Федерации, предусматривающую полномочия Президента Российской Федерации, пунктом «з» следующего содержания:

«рассматривает и обнародует ежегодные отчеты Федерального Собрания Российской Федерации об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Часть 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации, устанавливающую предмет ведения Государственной Думы, дополнить пунктом «к»: «представляет Президенту Российской Федерации ежегодные отчеты Федерального Собрания Российской Федерации об исполнении

Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Предлагаемые изменения в Конституцию Российской Федерации потребуют внесения соответствующих правил в Регламенты Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Собрания, а также в Положение об Администрации Президента Российской Федерации и др.

Следует принять во внимание тот факт, что Секретариат Конституционного Суда регулярно проводит систематический анализ состояния решений Конституционного Суда, причин их неисполнения либо ненадлежащего исполнения, а также регулярное (к осенней и зимней сессиям) направление соответствующей информации в Государственную Думу, Правительство Российской Федерации (контролируемое Президентом Российской Федерации) в целях своевременного исполнения указанных решений¹.

Таким образом, в условиях информационной обеспеченности представляется обоснованным установление предлагаемой отчетности данных органов государственной власти.

Следует отметить, что Регламент Совета Федерации в главе 10.1 предусматривает подготовку ежегодных докладов Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации, которые являются ежегодной формой подведения Советом Федерации итогов деятельности по мониторингу законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, определяемых посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Подготовка докладов осуществляется Советом Федерации во

¹ См.: О состоянии законодательства в Российской Федерации: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2012 года – М.: Совет Федерации, 2013. – С. 10 – 11.

взаимодействии с Президентом Российской Федерации, Государственной Думой, Правительством Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Общественной палатой Российской Федерации, общественными объединениями, научными учреждениями.

Доклады, безусловно, включают в себя сводную аналитику и по вопросам исполнения Конституции Российской Федерации, решений Конституционного Суда Российской Федерации, но не предполагают ответственного отчета о предпринятых мерах и достигнутых результатах. Кроме того, в Конституцию Российской Федерации не включены нормы о подготовке данного документа, что свидетельствовало бы о «статусности» (повышенной важности) указанной формы работы.

Представляется, что включение предлагаемых норм в Конституцию Российской Федерации (о взаимных ежегодных отчетах Президента и Федерального Собрания Российской Федерации) привлечет внимание, обусловит ответственное отношение к проблеме соблюдения норм Основного закона страны.

В отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации конституционно-правовую ответственность устанавливает федеральный закон № 184-ФЗ.

Пункт 3.2 статьи 29.1 указанного закона устанавливает право Президента Российской Федерации отрешить от должности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае неисполнения им решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятого в отношении нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

(руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), если указанное решение не исполнено в течение одного месяца со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок.

Нормы, которая бы обязывала и устанавливала ответственность законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации за неисполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации, в законе не предусмотрено.

Однако Федеральный закон № 184-ФЗ (пункт 2 статьи 9) устанавливает право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

Кроме того, согласно пункту 4 статьи 9 Федерального закона № 184-ФЗ в случае если соответствующим судом установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации приняты конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным

конституционным законам и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации.

Решение Президента Российской Федерации о предупреждении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается в форме указа.

Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент Российской Федерации вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, Федеральным законом № 184-ФЗ за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации предусмотрена

соответствующая ответственность в отношении региональных парламентов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

На уровне субъектов Российской Федерации стоит проблема исполнения решений и региональных конституционных (уставных) судов.

Законодательство субъектов Российской Федерации по-разному подходит к вопросу об ответственности. Как правило, это формальные нормы. Например, согласно статье 77 Конституционного закона Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 № 10-РКЗ (ред. от 9 апреля 2013) «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда Республики Ингушетия влечет ответственность, установленную федеральным законом. В данном случае законодатель ограничился применением федерального регулирования, которого практически нет. Другие законодатели используют похожие формулировки, добавляя ссылки на установленное региональное законодательство (статья 81 Закона Республики Карелия от 7 июля 2004 г. № 790-ЗРК (ред. от 7 июня 2013 г.) «О Конституционном Суде Республики Карелия», статья 79 Закона Самарской области от 1 декабря 2006 г. № 145-ГД (ред. от 6 мая 2009 г., с изм. от 3 декабря 2009 г.) «Об Уставном суде Самарской области», статья 8 Закона Калининградской области от 2 октября 2000 г. № 247 (ред. от 22 декабря 2009 г.) «Об Уставном Суде Калининградской области», статья 63 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 15 июня 2001 г. № 17-РЗ (ред. от 14 июля 2011 г.) «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания»).

В данном случае меры ответственности могут быть разными в разных субъектах Российской Федерации (в республике Северная Осетия – Алания, например, за неисполнение решений Конституционного Суда Республики Северная Осетия – Алания установлен административный штраф в

отношении должностных лиц в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей, в отношении юридических лиц – в размере от трех тысяч до семи тысяч рублей)¹, где-то соответствующее правовое регулирование может и вообще отсутствовать.

На основании изложенного, нормы об ответственности за неисполнение актов указанных органов целесообразно ввести централизованно федеральным законодательством (поскольку судоустройство относится в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации, а административное законодательство согласно статье 72 Конституции к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов).

Изложенные положения позволяют сделать следующие выводы:

1. Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации по проверке федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Федерации с точки зрения соответствия не только Конституции, но и иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу в их конституционном истолковании, соответствует закону.

2. Наличие правил о конкурирующей компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации фактически позволяет пересматривать соответствующие решения региональных судов, принятые в рамках совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в связи с чем предлагается ввести в законодательство правила об инстанционности судов.

¹ См.: Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений: Закон Республики Северная Осетия –Алания от 1 августа 2003 г. № 31-РЗ (ред. от 18 февраля 2013 г., с изм. от 27 декабря 2013 г.) // Северная Осетия. – 2003.

3. Учитывая особый статус федеральных конституционных законов, их назначение – регулирование особо важных общественных отношений в жизни государства и общества – предлагается ввести правила об их предварительном конституционном контроле. В Конституции Российской Федерации:

– статью 125 дополнить частью 5.1. следующего содержания:
«5.1. Конституционный Суд Российской Федерации дает заключения о соответствии принятых федеральных конституционных законов Конституции Российской Федерации до их подписания Президентом Российской Федерации и обнародования»;

– часть 6 статьи 125 изложить в следующей редакции:

«6. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению; не соответствующие Конституции Российской Федерации принятые и не подписанные Президентом Российской Федерации федеральные конституционные законы не подлежат подписанию и обнародованию»;

– часть 2 статьи 108 изложить в следующей редакции:

«2. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение пяти дней направляется для подготовки заключения о его соответствии Конституции Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации, который дает соответствующее заключение в течение одного месяца»;

– статью 108 дополнить частями 3 и 4 в следующих редакциях:

«3. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает и обнародует соответствующий Конституции Российской Федерации»;

Федерации принятый в установленном порядке федеральный конституционный закон.

4. Не соответствующий Конституции Российской Федерации полностью или в части федеральный конституционный закон вновь рассматривается Государственной Думой и Советом Федерации в установленном порядке».

Предлагаемые изменения в Конституцию Российской Федерации повлекут необходимость внесения соответствующих изменений в федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

4. В целях обеспечения выполнения обязанностей по исполнению Конституции Российской Федерации, решений Конституционного Суда Российской Федерации, предлагается ввести правило о ежегодном представлении отчетов об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации Президентом Российской Федерации – дополнить статью 84 Конституции Российской Федерации, предусматривающую полномочия Президента Российской Федерации, пунктом «ж» следующего содержания:

«представляет Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодные отчеты об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Часть 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации, устанавливающую предмет ведения Совета Федерации, дополнить пунктом «к»: «заслушивает ежегодные отчеты Президента Российской Федерации об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Часть 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации, устанавливающую предмет ведения Государственной Думы, дополнить пунктом «и»: «заслушивает ежегодные отчеты Президента Российской Федерации об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Часть 3 статьи 100 Конституции Российской Федерации изложить в редакции:

«3. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, отчетов Президента Российской Федерации об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств».

5. В связи с необходимостью обеспечения исполнения норм Конституции Российской Федерации, решений Конституционного Суда Российской Федерации, сохранения баланса полномочий органов государственной власти, целесообразно предусмотреть предоставление аналогичных ежегодных отчетов Федерального Собрания Российской Федерации Президенту Российской Федерации. Статью 84 Конституции Российской Федерации, предусматривающую полномочия Президента Российской Федерации, дополнить пунктом «з» следующего содержания:

«рассматривает и обнародует ежегодные отчеты Федерального Собрания Российской Федерации об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Часть 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации, устанавливающую предмет ведения Государственной Думы, дополнить пунктом «к»: «представляет Президенту Российской Федерации ежегодные отчеты Федерального Собрания Российской Федерации об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Изменения потребуют внесения соответствующих правил в Регламенты Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в Положение об Администрации Президента и др.

6. На уровне субъектов Российской Федерации стоит проблема исполнения решений региональных конституционных (уставных) судов. Нормы об ответственности за неисполнение актов указанных органов целесообразно ввести централизованно федеральным законодательством.

Глава 3. Иные органы государственной власти, имеющие полномочия по осуществлению конституционного контроля

§1. Конституционный контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами в Российской Федерации

Помимо судебных органов конституционного контроля в государстве учреждены иные органы государственной власти, которые наделены отдельными полномочиями по осуществлению конституционного контроля. Учитывая высокую степень загруженности Конституционного Суда Российской Федерации, малое количество конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, следует указать на возникшую необходимость изучения указанных полномочий с целью повышения эффективности их использования. Поскольку полномочия рассматриваемых органов по осуществлению конституционного контроля являются дополнительными, их следует относить к органам государственной власти, для которых осуществление конституционного контроля наряду с основным видом деятельности является неосновным.

Как отмечает Ю. Л. Шульженко, функции конституционного контроля выполняют парламенты, осуществляя предварительный контроль. В процессе подготовки, обсуждения, принятия законопроектов парламент проводит работу по проверке конституционности проектов правовых актов и отклонению тех из них, которые не соответствуют конституции. Он также имеет право и отменять законы, осуществляя таким путем и последующий конституционный контроль¹.

¹ См.: Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России. С. 39; Чиркин В. Е. Конституционное право России: учеб. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2006. – С. 67.

Оценка контролирующим органом нормативных правовых актов тесно связана с толкованием конституции. При осуществлении данного вида деятельности федеральный законодатель часто прибегает к практике Конституционного Суда Российской Федерации. Однако в силу объективных причин не все вопросы могут быть сняты данным судебным органом конституционного контроля.

В законотворческом процессе задействован достаточно большой круг лиц. На стадии внесения законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы в соответствии со статьей 105 Регламента Государственной Думы должен быть представлен достаточно большой пакет документов. Содержание некоторых из них предполагает оценку соответствия предлагаемых правил действующему законодательству. Примером могут служить нормы, разработанные на случай внесения законопроекта о ратификации, прекращении или приостановлении действия международного договора Российской Федерации. Пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» предполагает обязанность представления обоснования целесообразности ратификации закона, определения соответствия договора законодательству Российской Федерации.

В соответствии с нормой части 2 статьи 112 указанного выше Регламента Государственной Думы Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета в установленный ими срок осуществляет правовую экспертизу законопроекта на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, а также осуществляет юридико-техническую экспертизу законопроекта. Результатом правовой экспертизы является заключение, в котором дается ответ, в том числе на вопрос, соответствует или не соответствует законопроект Основному закону с указанием, в чем выражается это несоответствие, если таковое имеется.

Согласно части 1 статьи 118 Регламента Государственной Думы при рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости.

Вопросами толкования Основного закона занимается и ответственный комитет при изучении поправок, внесенных в порядке статей 120 – 121 Регламента Государственной Думы к законопроекту, принятому или одобренному в первом чтении.

Толкование конституционных норм, сопоставление с ними текста законопроекта проходит на всех стадиях законотворческого процесса, осуществляется в том числе и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Кроме того, правовая оценка проекта закона может быть представлена в заключении Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы рассматриваемого законопроекта.

Несмотря на то, что проект федерального закона экспертируется разными субъектами, функцию конституционного контроля выполняет Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, поскольку именно эта палата парламента в силу части 1 статьи 105 Конституции Российской Федерации наделена полномочием принятия федеральных законов. Кроме того, неодобрение Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации федерального закона может быть преодолено повторным голосованием (если за него проголосует не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы).

Правила о принятии федеральных конституционных законов позволяют сделать вывод о том, что фактически полномочиями по осуществлению конституционного контроля в данном случае наделены как Совет Федерации, так и Государственная Дума, поскольку каждая из этих

палат может заблокировать принятие проекта федерального конституционного закона (статья 108 Конституции Российской Федерации).

Аналогичный вывод можно сделать и в отношении принятия законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации (статья 136 Конституции Российской Федерации).

Иные правовые акты палат парламента Российской Федерации также должны соответствовать Конституции Российской Федерации в силу части 1 статьи 15 Основного закона страны.

Таким образом, законодательный (представительный) орган Российской Федерации наделен властным полномочием по осуществлению конституционного контроля при принятии законов и иных нормативных правовых актов. Парламент Российской Федерации осуществляет конституционный контроль:

- вновь принимаемых им нормативных правовых актов,
- новых редакций действующих нормативных правовых актов.

Интересным представляется взгляд авторов Д. С. Коровинских и О. Н. Дорониной, в соответствии с которым к полномочиям Совета Федерации в области толкования конституционных норм, рассмотрения вопросов о конституционности или неконституционности нормативных и индивидуальных правовых актов органов государственной власти относятся право утверждать указы Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного или военного положения, обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также о толковании конституционных положений (часть 5 статьи 125), право применять

конституционную ответственность к Президенту Российской Федерации в порядке статьи 93 Конституции Российской Федерации¹.

Не все из представленных выше полномочий можно отнести к полномочиям по осуществлению конституционного контроля.

В случае обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом именно Суд выносит обязательное для всех субъектов права решение о конституционности (неконституционности) оспариваемого акта.

Полномочие Совета Федерации одобрять федеральные законы, закрепленное в части 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации, не является решающим при принятии федеральных законов (вопрос рассмотрен выше).

Статьей 93 Конституции Российской Федерации предусмотрена процедура отрешения от должности Президента Российской Федерации Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или обвинения в совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного:

- заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления;
- заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Само решение об отрешении Президента Российской Федерации от должности принимается на заседании Совета Федерации, однако порядок его принятия предусматривает получение соответствующих заключений от судебных органов. Поэтому решение (и полномочие) должно рассматриваться как политическое и к конституционному контролю не относящееся.

В соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации к ведению Совета Федерации относится утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения.

¹ См.: Коровинских Д. С., Доронина О. Н. Указ. соч. С. 5.

Согласно статье 4 Федерального конституционного закона «О военном положении» от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ в указе Президента Российской Федерации о введении военного положения должны быть определены:

- обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения;
- дата и время, с которых начинает действовать военное положение;
- границы территории, на которой вводится военное положение.

Не утвержденный Советом Федерации указ Президента Российской Федерации прекращает действие со следующего дня после дня принятия такого решения. Таким образом, конституционность данного нормативного правового акта определяется Советом Федерации, его судьба зависит от этой оценки. В связи с чем данное полномочие Совета Федерации может быть отнесено к конституционному контролю.

Согласно пункту «б» части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации в ведении Совета Федерации также находится утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения.

В соответствии со статьей 5 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» в указе Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения должны быть определены:

- обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;
- обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;
- границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;
- силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;
- перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;

– государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

– время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

Согласно статье 7 указанного федерального конституционного закона указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, не утвержденный Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

Таким образом, Совет Федерации и в этом случае решает вопрос о дальнейшем существовании соответствующего указа, осуществляя, в том числе, и правовую оценку данного нормативного правового акта.

Указы Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного или военного положения, рассматриваемые как нормативные правовые акты, должны соответствовать Конституции Российской Федерации. В связи с этим полномочия Совета Федерации по их утверждению могут быть рассмотрены как относящиеся к конституционному контролю.

Российская Федерация на сегодняшний день насчитывает в своем составе 85 субъектов. Их правовое регулирование основывается на конституциях республик, уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, которые принимаются региональными (субъектовыми) законодательными (представительными) органами. Необходимым условием для данных актов является их соответствие Конституции Российской Федерации.

Каждый регион обладает в соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами Российской Федерации.

Таким образом, региональные (субъектовые) законодательные (представительные) органы государственной власти осуществляют законотворческую деятельность с соблюдением правил о сферах совместного и исключительного ведения.

Согласно статье 3.1. Федерального закона № 184-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность за нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также обеспечивают соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности.

Принимая соответствующий закон, региональный (субъектовый) законодательный орган осуществляет его конституционный контроль, и не только в отношении Конституции Российской Федерации, но и в отношении Основного закона региона (субъекта Российской Федерации).

Совет Федерации и Государственная Дума образуют в соответствии со статьей 101 Конституции Российской Федерации комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания, привлекая к своей работе специалистов. В регионах (субъектах Российской Федерации) используются аналогичные формы работы законодательных (представительных) органов. Для оказания правовой помощи создаются соответствующие правовые управления, фактически отслеживающие законность и конституционность принимаемых нормативных правовых актов.

Вместе с тем полномочия правовых управлений нельзя рассматривать в качестве полномочий по конституционному контролю, поскольку правовые управления относятся к соответствующим аппаратам законодательных

(представительных) региональных (субъектовых) органов – не являются самостоятельными органами государственной власти, наделенными властными полномочиями.

Региональные депутаты часто не имеют юридического образования, а соответствующие сотрудники правовых управлений являются юристами широкого профиля, что не может не сказываться на качестве результатов их работы. Решению проблемы будет способствовать реализация идеи В. Н. Витрука о создании конституционных (уставных) судов, наделенных правом на осуществление предварительного конституционного нормоконтроля¹.

Частично такой возможностью воспользовалась Республика Саха (Якутия), предусмотрев в статье 118 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 года 16-з № 363-II «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» осуществление по ходатайству Президента Республики, Председателя Государственного Собрания, одной трети народных депутатов Республики Саха предварительного контроля проекта конституционного закона Республики о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Саха (Якутия)². В данном случае охватывается лишь определенная категория законопроектов и осуществляется такой предварительный контроль исключительно по ходатайству установленного круга лиц. Но эта норма может рассматриваться как прогрессивная по сравнению с полномочиями специализированных органов конституционного контроля иных регионов (субъектов Российской Федерации).

Расширение подобной практики способствовало бы осуществлению «двойного конституционного контроля», что положительно сказалось бы на

¹ См.: Павликов С. Г. О совершенствовании правового регулирования статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007 – № 3 – С. 31 – 35.

² См.: О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве: конституционный закон Республики Саха (Якутия) 16-з от 15 июня 2002 г. № 363-II // Якутские ведомости. – 2002. – № 25.

качестве принимаемых нормативных правовых актов. Конституционный контроль, осуществляемый судебными органами, не равнозначен контролю региональных (субъектовых) парламентов. Как уже было отмечено, судебный конституционный контроль относится к специализированному, поскольку задействует особо подготовленных специалистов.

В литературе указывается и на некоторые слабые стороны предварительного конституционного контроля:

– затруднение выяснения конституционности проекта акта до тех пор, пока нет данных о практике его применения и толкования судами и органами управления;

– кардинальное изменение условий настолько, что смысл отдельных норм может после введения акта в действие противоречить смыслу конституции¹.

Но предварительный конституционный контроль не исключает последующего, который ориентирован на адаптацию действующего правового регулирования к общественным отношениям.

Деятельность конституционных (уставных) судов является продуктивной не только с позиции выявления неконституционных норм права, но и с позиции обнаружения пробелов в законодательстве. Данные факты являются основаниями для обращения в законодательные (представительные) органы с предложениями по совершенствованию законодательства.

Положительной тенденцией является закрепление за региональными конституционными (уставными) судами права законодательной инициативы, что обеспечивает подготовку законопроектов профессионалами, обладающими особыми (специальными) знаниями².

¹ См.: Стадничук С. В. Указ. соч. С. 30.

² См. подробнее: О Конституционном Суде Республики Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2004. – № 3 (177). – Ст. 91.; О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики: закон Кабардино-

Возникает вопрос: должны ли законопроекты, подготовленные региональными конституционными (уставными) судами, подвергаться предварительному судебному конституционному контролю? Ответ должен быть положительным. Следует учитывать тот факт, что в процессе рассмотрения, обсуждения нормы законопроекта претерпевают изменения, которые также должны подвергаться конституционно-правовой экспертизе.

С учетом представленных выше положений можно сделать вывод о наличии у законодательных (представительных) органов в Российской Федерации полномочий по осуществлению конституционного контроля, которые, однако, не являются основными. Главное назначение данных органов государственной власти – нормативное правовое регулирование, представительство интересов электората.

Представленный материал позволил сделать следующие выводы:

1. Законодательный (представительный) орган Российской Федерации наделен властными полномочиями по осуществлению конституционного контроля при принятии законов и иных правовых актов, которые в силу части 1 статьи 15 Основного закона страны обязаны соответствовать Конституции Российской Федерации.

Парламент Российской Федерации осуществляет конституционный контроль:

- вновь принимаемых им нормативных правовых актов,
- новых редакций действующих нормативных правовых актов.

Балкарской Республики от 12 декабря 1997 г. № 38-РЗ // Кабардино-Балкарская правда. – 1997. – № 246 – 247; О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве: конституционный закон Республики Саха (Якутия) 16-з от 15 июня 2002 г. № 363-П // Якутские ведомости. – 2002. – № 25; О Конституционном суде Республики Татарстан: закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 № 1708-ХП // Республика Татарстан. – 1998. – № 240; О Конституционном Суде Республики Адыгея: закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 // Ведомости ГС – Хасэ Республики Адыгея. – 1996. – № 6; Об Уставном суде города Москвы: закон города Москвы от 13 февраля 2002 г. № 10 // Вестник Мэрии Москвы. – 2002. – № 12; Об Уставном суде Московской области: закон Московской области от 26 декабря 2006 г. № 153/2006-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2006. – № 185; Об Уставном Суде Свердловской области: областной закон от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ // Областная газета. – 1997. – № 69.

Указы Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного или военного положения, рассматриваемые как нормативные правовые акты, должны соответствовать Конституции Российской Федерации. В связи с этим полномочия Совета Федерации по их утверждению относятся к конституционному контролю.

2. Принимая нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации осуществляет конституционный (уставный) контроль. Его задачей является принятие нормативного правового акта, соответствующего не только Конституции Российской Федерации, но и конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

3. Законодательные (представительные) органы государственной власти в Российской Федерации являются органами государственной власти, для которых осуществление конституционного контроля наряду с основным видом деятельности (принятие законов, представительство интересов электората) является дополнительным (неосновным).

§2. Конституционный контроль, осуществляемый Президентом Российской Федерации, высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, органами исполнительной власти в Российской Федерации

Все органы государства, должностные лица, граждане, организации обязаны соблюдать нормы Основного закона страны. Особый комплекс полномочий в обеспечении указанного правила имеет Президент Российской Федерации, который наиболее тесно связан с исполнительной властью. Конституция Российской Федерации создает образ Президента как главы государства, стоящего над «всеми властями», гаранта всех конституционных

институтов¹. Не относясь ни к одной из ветвей власти, он выполняет роль координатора.

Правила статьи 80 Конституции Российской Федерации устанавливают, что Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, в связи с чем должен сам строго соблюдать ее нормы, требовать ее соблюдения всеми органами государственной власти и местного самоуправления, организациями, гражданами и их объединениями.

Согласно статье 90 Конституции России Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения, к которым предъявляется одно обязательное требование – непротиворечие Основному закону и федеральным законам. Таким образом, создавая и вводя в действие обязательные для исполнения правовые акты, Президент Российской Федерации предварительно осуществляет проверку их соответствия в первую очередь Основному закону государства.

Указами обычно оформляются решения нормативного характера – содержащие общие правила поведения, относящиеся к неопределенному кругу адресатов и рассчитанные на многократное применение. Распоряжения должны издаваться только по оперативным и организационным вопросам².

Поскольку указы Президента Российской Федерации в основной своей массе являются нормативными правовыми актами, возник вопрос о допустимости осуществления Гарантом Конституции Российской Федерации функций законодателя. Проблема была разрешена Конституционным Судом Российской Федерации, занявшим позицию, в соответствии с которой не противоречит Конституции Российской Федерации издание главой государства указов по вопросам, требующим законодательного регулирования, но при условии, что эти указы не должны противоречить

¹ См.: Дегтев Г. В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые конституционные основы. – М.: Юристъ, 2005. – С. 130.

² См.: Дегтев Г. В. Указ. соч. С. 191.

Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени должно быть ограничено периодом до принятия соответствующих законодательных актов¹.

В литературе критикуется право Президента Российской Федерации на осуществление нормотворческой деятельности. Автор А. М. Гончаров говорит о существовании возможности создания и введения норм права «незаконодательными» органами власти, в том числе и Президентом Российской Федерации, в двух случаях:

– наделение «незаконодательных» органов власти нормотворческими полномочиями от лица законодательных органов – «делегированное законодательство», осуществляемое в форме законов;

– наделение теми же полномочиями, но Конституцией и без прямо выраженной воли законодателя – «статутное делегирование», или «статутное право».

Автор указывает на использование в Российской Федерации обоих способов наделения Президента Российской Федерации нормотворческими полномочиями. Хотя статьями 90, 115 Конституции Российской Федерации специально не предусмотрено предметов ни для президентского, ни для правительственного нормотворчества, что является обязательным для статутного делегирования. Согласно принципу разделения властей, свойственному Российской Федерации, недопустимо прямо не санкционированное Конституцией Российской Федерации вмешательство в деятельность органов другой ветви власти, включая вмешательство Президента Российской Федерации в полномочия единственного органа

¹ См.: По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. – № 3.

законодательной власти Российской Федерации – Федерального Собрания Российской Федерации¹.

Указанное выше Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 11-П негативно оценивает Ю. И. Скуратов, приводя позицию судьи Конституционного Суда Российской Федерации В. О. Лучина: «По его мнению, недопустимо произвольно выводить полномочия Президента из его конституционного статуса. Подобный подход означает распространение на сферу публичной власти общеправового принципа «разрешено все, что не запрещено законом», который распространяется лишь на граждан страны, и наделение Президента правом принимать решения и совершать действия, руководствуясь только усмотрением, целесообразностью, а не законом. Решение Конституционного Суда, по сути, стирает различия между указом и федеральным законом»². Автор Ю. И. Скуратов обращает внимание на то, что Суд не учитывает назначение института компетенции государственного органа, заключающееся в четком разграничении полномочий государственных органов.

Интересно мнение А. С. Чеснокова, в соответствии с которым право, предоставляемое Президенту Российской Федерации на издание актов, которые не могут противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, является самостоятельным правом, которое не ограничено по предмету регулирования. «Особенно важно, что нормы Конституции не предполагают издание правовых актов “во исполнение” Конституции и законов. Следовательно, Президент РФ вправе устанавливать, изменять или отменять

¹ См.: Гончаров М. В. Принцип разделения властей и нормотворческие полномочия в Российской Федерации // Вестник Уставного Суда Свердловской области. – 2006. – № 1(8). – С. 136.

² Конституционное право России: Учеб. / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. – С. 341 – 342.

правовые нормы своей волей, исходя лишь из собственного представления о необходимости таких действий»¹.

Наделение высшего должностного лица государства подобным правом имеет целью оперативное введение новых правил, обусловленных изменением имеющихся отношений либо появлением новых. В этом случае можно говорить не о присвоении полномочий законодателя, а о его дополнении до момента введения законодательного регулирования специально уполномоченным на то органом государства. Нарушения норм Основного закона в данном случае не происходит, поскольку противоречить такое «президентское» регулирование законам не может – их на этой стадии еще просто нет. Однако, устанавливая в таких случаях правовое регулирование, Президент Российской Федерации ориентируется только на текст Конституции Российской Федерации, толкует и применяет нормы Основного закона, соотносит с ним вводимые в правовое поле правила.

Несмотря на наличие различных точек зрения, Конституцией Российской Федерации (официально) Президенту Российской Федерации разрешено осуществлять издание норм права.

Традиционно функция конституционного контроля признавалась за парламентами, уполномоченными на принятие нормативных правовых актов, соответствующих Основным законам их стран (данный вопрос рассмотрен в параграфе 1 настоящей главы). Представляется, что должностными лицами, органами государственной власти, наделенными полномочиями по осуществлению конституционного контроля, можно признавать тех, кто в силу закона вправе оценивать конституционность проектов нормативных правовых актов и в соответствии с этой оценкой издавать (принимать) нормативные правовые акты.

¹ Чесноков А. С. Президент и правительство: модель взаимодействия при осуществлении государственной власти в Российской Федерации: моногр. – М.: Изд-во РГТЭУ, 2005. – С. 70.

При издании нормативных правовых актов Президентом Российской Федерации осуществляется функция конституционного контроля. В рассматриваемом случае она является сопутствующей нормотворчеству, то есть неосновной.

У Президента Российской Федерации существует конституционное право оценивать конституционность деятельности подконтрольных органов, должностных лиц. Автор Ю. И. Скуратов отмечает, что выступая в роли гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, Президент Российской Федерации вправе оценивать содержание деятельности подотчетных ему органов (Правительства, Совета Безопасности), а также руководителей тех государственных структур, по которым он вносит предложения о кадровых назначениях¹. Оценка конституционности деятельности должностных лиц иногда влияет на принятие решений о назначении на определенную должность, а также об освобождении от должности конкретного лица. Но указанные полномочия не укладываются в содержание конституционного контроля (исходя из предложенного определения понятия).

Отдельно хотелось бы обратить внимание на полномочие Президента Российской Федерации о принятии решения об отставке Правительства Российской Федерации (статья 83 Конституции Российской Федерации).

Вопросы отставки Правительства Российской Федерации урегулированы статьей 35 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», в соответствии с которой Президент Российской Федерации вправе принять решение об отставке Правительства Российской Федерации, в том числе и в предусмотренных Конституцией Российской Федерации случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации, либо отказа Государственной Думы в доверии ему. Правовыми нормами не регламентированы порядок и основания для принятия соответствующего

¹ См.: Конституционное право России... С. 339.

решения – Президент не обязан мотивировать свое решение. Правительство Российской Федерации, таким образом, «отставляется» Президентом Российской Федерации по утрате доверия, юридически не измеримого. Указанный вывод подтверждается также анализом содержания Указов Президента «О Правительстве Российской Федерации» от 23 августа 1998 года № 983, от 24 февраля 2004 года № 264, от 12 сентября 2007 года № 1884, в которых отсутствуют указания на какие-либо причины, основания принятия соответствующих решений.

Таким образом, указанное полномочие Президента Российской Федерации не может быть отнесено к конституционному контролю.

Аналогичный вывод можно сделать и в отношении полномочия осуществить роспуск Государственной Думы. Согласно части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации после трехкратного представления Президентом Российской Федерации и отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой, Президент назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

Статьей 84 Конституции России предусмотрено полномочие Президента Российской Федерации назначать референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Не позднее чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, Президент направляет их в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии

Конституции Российской Федерации инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума. Основанием для назначения референдума будет решение Суда.

В данном случае функцию, связанную с установлением конституционности вопроса, выносимого на референдум, осуществляет Конституционный Суд Российской Федерации. Данное полномочие было добавлено в часть 1 статьи 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» 4 июня 2014 года.

Президент контролирует деятельность высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации – назначает Председателя Правительства Российской Федерации, имеет право председательствовать на заседаниях указанного органа государственной власти, решает вопрос о его отставке, назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров и др.

Как гарант Конституции Российской Федерации он наделен конституционным правом отмены постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации. Рассматриваемое полномочие по отмене нормативных правовых актов указанного органа власти (закрепленное в части 3 статьи 115 Основного закона) должно быть отнесено к конституционному контролю. Поскольку соответствующая оценка осуществляется самим Президентом Российской Федерации без обращения в какой-либо орган государственной власти.

Конституцией Российской Федерации (частью 3 статьи 107) предусмотрено особое право – право вето – конституционное право Президента Российской Федерации отклонить федеральный закон с повторным рассмотрением его в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

Администрация Президента Российской Федерации осуществляет подготовку предложений о подписании Президентом федеральных законов либо об их отклонении. Этот вид работы ориентирован на осуществление экспертизы соответствия действующему законодательству (поскольку в случае отклонения Президентом принятого федерального закона, он формулирует мотивы принятия такого решения, а также свою редакцию этого закона (статья 134 Регламента Государственной Думы).

Однако Администрация Президента Российской Федерации властными полномочиями в этой сфере не обладает, а решение Президента Российской Федерации может быть преодолено повторным одобрением федерального закона парламентом.

Таким образом, данное полномочие Президента Российской Федерации к конституционному контролю не относится, хотя оно и является эффективным – А. Г. Чернявский отмечает статистику отклонения значительного числа законов (более 50%) по причине их низкого качества, обращает внимание на недостатки профессиональной правовой экспертизы и пренебрежение ею¹.

Президент Российской Федерации наделен правом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации в случае обнаружения положений федеральных законов, противоречащих, по его мнению, Конституции Российской Федерации.

Указанные полномочия Президент Российской Федерации осуществляет, опираясь на формируемый им, как было сказано, государственный орган – Администрацию Президента Российской Федерации².

¹ См.: Чернявский А. Г. Правоохранительные органы: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. Б. Н. Габричидзе. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – С. 26.

² См.: Об Администрации Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 // Российская газета. – 2004. – № 63.

Особые функции в Администрации Президента осуществляет Государственно-правовое управление Президента, которое отвечает за подготовку:

- законопроектов для внесения в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы,
- проектов заключений Президента на законопроекты, принятые Государственной Думой в первом чтении,
- предложений о подписании (отклонении) Президентом федеральных законов в случае их соответствия (несоответствия) Конституции России и федеральным законам,
- проектов указов, распоряжений и поручений Президента,
- проектов обращений Президента в Конституционный Суд и др.¹

Несмотря на полномочия Государственно-правового управления Президента, связанные с проведением «конституционно-правовой» экспертизы, властного характера они не носят и юридически не могут быть отнесены к конституционному контролю.

Таким образом, Президент Российской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации обладает конституционными полномочиями по осуществлению конституционного контроля, а именно:

- издание нормативных правовых актов;
- отмена постановлений и распоряжений (содержащих нормы права) Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации.

Президент Российской Федерации как глава государства обладает большим перечнем иных конституционных полномочий (предусмотрены главой 4 Конституции Российской Федерации), в связи с чем осуществление

¹ См.: Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 28 мая 2004 г. № 699 // СЗ РФ. – 2004. – № 22. – Ст. 2147.

конституционного контроля является дополнительным (неосновным) видом деятельности.

Как отмечает А. С. Чесноков, важнейшим элементом правового статуса любого органа государственной власти является его право принятия правовых актов¹.

Указание федерального конституционного закона на то, что Правительство Российской Федерации является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации, не говорит о том, что оно является органом, обладающим лишь полномочиями, направленными на исполнение норм права. Конституция Российской Федерации в части 1 статьи 115 закрепляет правило, согласно которому Правительство на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Деятельность Правительства Российской Федерации, связанная с созданием правовых норм, должна рассматриваться как неотъемлемая часть его статуса. «...как правило, нормы закона носят общий характер и требуют дальнейшей конкретизации, которая осуществляется на подзаконном уровне. Этим в целом можно объяснить «тяготение» исполнительной власти к нормотворчеству – важной и емкой функции Правительства, без которой невозможны ни его самостоятельность, ни полноценное осуществление других функций»².

Конституция России, как отмечает Ю. Л. Шульженко, закрепила трехзвенную систему органов конституционного контроля на федеральном уровне: «В целом ее можно отнести к такому виду, как парламентская и специализированного органа конституционного контроля. Основная роль в

¹ См.: Чесноков А. С. Президент и правительство: модель взаимодействия при осуществлении государственной власти в Российской Федерации. С. 65 – 66.

² Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. С. 113.

осуществлении конституционного контроля отведена в России парламенту и Конституционному Суду. Президент имеет лишь незначительные полномочия в данной области»¹. А также: «Исполнительная власть в соответствии с п. 1 ст. 110 Конституции осуществляется Правительством Российской Федерации. Однако какими-либо функциями в области конституционного контроля этот орган не наделяется»².

Указанный автор разделяет вывод о том, что российский парламент является органом, обладающим полномочиями по конституционному контролю. Законодательный орган оценивает и вводит в правовое поле страны новые нормы, соблюдая требование Конституции Российской Федерации о том, что законы должны соответствовать ей. Правительство Российской Федерации рассматривается как нормотворческий орган, чьи акты также должны соответствовать Основному закону страны (это установлено непосредственно Конституцией Российской Федерации). В связи с чем вывод о том, что Правительство Российской Федерации не осуществляет конституционный контроль, представляется ошибочным.

Правительство Российской Федерации – высший орган исполнительной власти, в силу статьи 114 Конституции Российской Федерации обладающий свойственным исполнительной власти комплексом полномочий. Право издания конституционных нормативных правовых актов при его реализации включает в себя и дополнительную функцию осуществления при этом конституционного «самоконтроля».

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений. Автор С. Д. Хазанов отмечает, что в практике

¹ Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России. С. 140.

² Там же. С. 139.

издания правительственных актов встречаются также распоряжения нормативно-технического и нормативно-организационного характера¹.

Нередко в своем нормотворчестве Правительство Российской Федерации выходит за пределы установленной компетенции. Фактически изменяя правовую норму, подменяет собой парламент Российской Федерации, Президента Российской Федерации.

Примером может послужить Определение Конституционного Суда Российской Федерации № 404-О от 11 июля 2006 года, в соответствии с которым Правительство определило, по существу, действие федерального закона по кругу лиц, на что федеральным законом не было уполномочено. Конституционный Суд указал на то, что тем самым Правительство Российской Федерации вышло за пределы своих полномочий и нарушило требование о том, что нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, изданные по поручению законодателя в целях создания правового механизма реализации законодательных предписаний, не могут противоречить закону и подменять собою его нормы².

Таким образом, конституционного контроля, осуществляемого самим Правительством Российской Федерации, недостаточно. Конституционный Суд Российской Федерации наделен правом оценивать конституционность нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в порядке части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации. Сформировалась практика, в соответствии с которой акты Правительства «экспертируются» и при проведении проверки конституционности федерального закона, если правительственные акты приняты в развитие и во исполнение федеральных законов. В соответствии с правовой позицией,

¹ См.: Конституционное право России: учеб. / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин... С. 410.

² См.: По запросу Калининградской областной Думы о проверке конституционности подпункта «б» пункта 3 Правил выдачи удостоверений единого образца гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне: определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2006 г. № 404-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 1.

изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 27 января 2004 года № 1-П, если правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина осуществляется не непосредственно федеральным законом, а постановлением Правительства Российской Федерации, причем именно в силу прямого предписания данного закона, на основании и во исполнение которого оно издано и который оно конкретизирует, тем самым предопределяя практику его исполнения, проверка конституционности закона не может быть осуществлена без учета смысла, приданного ему актом Правительства Российской Федерации. Конституционным Судом разрешается вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации, как самого закона, так и постановления Правительства, без применения которого невозможно и применение закона¹.

Данные случаи подтверждают, что несмотря на то, что Правительство Российской Федерации издает подзаконные правовые акты, часто им осуществляется самостоятельное правовое регулирование, которое ориентируется не на федеральное законодательство, а на нормы Основного закона. С учетом изложенного, правомерным представляется вывод об осуществлении Правительством Российской Федерации функции конституционного контроля.

Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314

«О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» предусматривает, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Функцией по принятию нормативных правовых актов – изданию на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации,

¹ См.: По жалобе гражданина Тимова Евгения Михайловича на нарушение его конституционных прав рядом положений Федерального закона «О радиационной безопасности населения» и Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения: определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2007 г. № 633-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 6.

федеральных конституционных законов, федеральных законов, обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц, наделены федеральные министерства. Федеральные службы и федеральные агентства полномочиями по установлению в соответствующей сфере деятельности нормативно-правового регулирования, кроме случаев, предусмотряемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, не наделены. Правительство Российской Федерации уполномочено отменять акты федеральных органов исполнительной власти.

Отмечу, что нормативное правовое регулирование в данных случаях фактически осуществляется во исполнение федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации (конституционность которых презюмируется, контролируется), в рамках полученных от Правительства Российской Федерации заданий. То есть работа ведется с актами более высокого уровня, которым должен соответствовать разрабатываемый акт (и это правило обеспечивается процессуальным законодательством, предусматривающим возможность обжалования нижестоящего акта на предмет его соответствия вышестоящему). На основании изложенного, в рассматриваемых случаях практически не происходит прямого применения Конституции Российской Федерации, в отличие от случаев принятия законов, издания нормативных правовых актов Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Таким образом, полномочия рассматриваемых органов власти принимать нормативные правовые акты, а также право Правительства Российской Федерации отменять акты этих органов власти связаны с оценкой, в первую очередь, законности принимаемых (отменяемых) нормативных правовых актов.

Это косвенно подтверждается компетенцией Конституционного Суда Российской Федерации, установленной Конституцией России в статье 125, а также в статье 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», которая не включает в перечень нормативных правовых актов, подлежащих оценке на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, нормативные правовые акты, принятые федеральными органами исполнительной власти, за исключением Правительства Российской Федерации.

Данный факт не вполне согласуется с предлагаемым подходом к определению понятия конституционного контроля, а также правилом части 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации о том, что Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Однако следует признать, что обеспечение именно законности указанных актов, как правило, является наиболее целесообразным, реальным и достаточным.

Исходя из принципа федеративного устройства российского государства, регионы страны располагают своими органами законодательной, исполнительной и судебной власти, а также высшими должностными лицами.

Государственная власть в субъекте Российской Федерации осуществляется также на основании принципа верховенства Конституции Российской Федерации. Региональные органы государственной власти несут ответственность за нарушение Конституции Российской Федерации, а также обеспечивают соответствие ей принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности.

Нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации в различных вариациях предусматривают указанные правила: «В случае принятия органами государственной власти Республики Башкортостан

нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации ... органы государственной власти Республики Башкортостан несут ответственность в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом»¹, «Законы области и иные нормативные правовые акты области не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам»², «Основные требования, предъявляемые к нормативным правовым актам: соответствие нормативного правового акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, ...»³ и др.

Законодательство регионов, предусматривающее право принятия нормативных правовых актов их высшими должностными лицами, специально устанавливает обязанность обеспечивать исполнение Конституции Российской Федерации. Например, «Губернатор Пермского края на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов ... издает указы и распоряжения»⁴, «Указы и распоряжения Главы республики не могут противоречить Конституции Российской Федерации ...»⁵, «Губернатор Калининградской области при осуществлении своих полномочий обязан соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы...»⁶ и др.

¹ О нормативных правовых актах Республики Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. (ред. от 11 июля 2012 г.) № 42-з // Советская Башкирия. – 1996. – № 162 (23640).

² О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области: закон Брянской области от 3 ноября 1997 г. (ред. от 20 декабря 2012 г.) № 28-3 // Брянские известия. – 1997. – № 217.

³ О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики: закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. (ред. от 28 ноября 2012 г.) № 48-РЗ // День Республики. – 2002. – № 152 (16194).

⁴ О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края: закон Пермского края от 7 сентября 2007 г. (в ред. от 29 февраля 2012 г.) № 107-ПК // Собрание законодательства Пермского края. – 2007. – № 10.

⁵ О системе органов государственной власти в Республике Северная Осетия – Алания: конституционный закон Республики Северная Осетия – Алания от 26 января 2001 г. (в ред. от 24 января 2006 г.) № 1-РЗ // Северная Осетия. – 2006. – № 22 (24573).

⁶ О Губернаторе Калининградской области: уставный закон Калининградской области от 29 сентября 2005 г. (в ред. от 22 ноября 2012 г.) № 651 // Российская газета («Запад России»). – 2005. – № 219.

Указанные акты должны соответствовать и Основному закону субъекта Российской Федерации, что позволяет говорить об осуществлении правовой экспертизы на предмет соответствия проекта нормативного правового акта региональным конституционным (уставным) нормам. Изложенное позволяет сделать вывод об отнесении полномочий по изданию нормативных правовых актов высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации к конституционному контролю.

Аналогичные полномочия предусмотрены и в отношении высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

«Правительство Московской области по вопросам, находящимся в его компетенции, вправе принимать постановления, которые не могут противоречить Конституции Российской Федерации ... Уставу Московской области»¹, «Осуществляя свои полномочия, Правительство Рязанской области издает постановления и распоряжения, которые не могут противоречить Конституции Российской Федерации ... Уставу Рязанской области...»² и др.

Статья 22 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ предусматривает, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения. Его акты и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта

¹ О системе исполнительных органов государственной власти Московской области: закон Московской области от 19 июля 2005 г. (в ред. от 22 ноября 2012 г.) № 185/2005-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2005. – № 136.

² О системе исполнительных органов государственной власти Рязанской области: закон Рязанской области от 18 апреля 2008 г. (в ред. от 15 февраля 2011 г.) № 47-ОЗ // Рязанские ведомости. – 2008. – № 72.

Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации.

Как и законодательные (представительные) органы, реализуя полномочия по принятию нормативных правовых актов, высшие должностные лица, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации также осуществляют конституционный контроль.

Региональные министерства, как правило, наделены правом издания нормативных правовых актов в четко очерченной сфере деятельности. Их акты должны удовлетворять принципу соответствия актам вышестоящих органов государственной власти, должностных лиц, развивать и основываться на них. Таким образом, издавая соответствующие нормативные правовые акты, рассматриваемые органы власти, как и федеральные министерства, «экспертируют» их в первую очередь на предмет законности. В связи с чем нет необходимости относить указанное полномочие к сфере конституционного контроля.

Однако, действующий Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» в части 1 статьи 27 устанавливает, что к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации может относиться рассмотрение вопросов соответствия нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации (*помимо региональных законов*) конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

То есть федеральный законодатель допускает ситуацию, при которой органы государственной власти субъектов Российской Федерации (не уточняя, какие именно) могут столкнуться с необходимостью напрямую

применять конституцию (устав) региона, осуществляя при этом конституционный контроль принимаемых (издаваемых) нормативных правовых актов. Эта позиция отличается от подхода законодателя к определению компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (из которого выделось отсутствие необходимости осуществлять конституционный контроль соответствующих актов исполнительных органов государственной власти).

Представленные рассуждения позволяют сделать ряд выводов.

1. Президент Российской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации обладает конституционными полномочиями по осуществлению конституционного контроля. К таким полномочия относятся:

- издание нормативных правовых актов;
- отмена постановлений и распоряжений (содержащих нормы права)

Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации.

Президент Российской Федерации как глава государства обладает большим перечнем иных конституционных полномочий (предусмотрены главой 4 Конституции Российской Федерации), в связи с чем осуществление конституционного контроля является дополнительным (неосновным) видом деятельности.

2. Правительство Российской Федерации может быть отнесено к органам государственной власти, наделенным полномочиями по осуществлению конституционного контроля. Правительство Российской Федерации – высший орган исполнительной власти, в силу статьи 114 Конституции Российской Федерации обладающий свойственным исполнительной власти комплексом полномочий. Право издания конституционных нормативных правовых актов при его реализации включает в себя дополнительную функцию осуществления при этом конституционного контроля.

3. Высшие должностные лица и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляя функцию издания нормативных правовых актов, реализуют полномочия по конституционному (в том числе региональному конституционному (уставному) контролю).

4. Полномочия федеральных органов исполнительной власти, как и полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением высших исполнительных органов), связанные с установлением нормативно-правового регулирования, не должны относиться к конституционному контролю, поскольку в данных случаях осуществляется проверка законности актов.

В рассматриваемых случаях практически не происходит прямого применения конституционных (уставных) норм, а развивается, уточняется нормативное регулирование, сосредоточенное в иных актах, обладающих большей юридической силой.

Заключение

Избранная тема диссертационного исследования является достаточно широкой. Представленная работа не претендует на полный ее охват. Вместе с тем, цель и задачи поставленные в начале работы, представляются достигнутыми.

Рассмотрено место конституционного контроля в системе охраны конституционных норм, определены признаки и виды конституционного контроля, определены судебные органы в Российской Федерации, наделенные полномочиями по осуществлению конституционного контроля, выделены иные органы государственной власти в Российской Федерации, также наделенные полномочиями по осуществлению конституционного контроля, рассмотрены отдельные проблемы, связанные с его осуществлением, сформулированы предложения по преодолению указанных проблем.

Исследование избранных вопросов темы позволило сделать следующие выводы:

1. Правовая охрана конституции – система юридических средств, установленных государством, при помощи которых:

– достигается строгое соблюдение режима конституционной законности,

– обеспечивается соответствие конституции правовых актов, а также их норм.

2. Обязанность обеспечивать соблюдение конституционных норм возлагается как на федеральные органы государственной власти, так и на органы государственной власти регионального уровня (органы государственной власти в порядке статьи 11 Конституции Российской Федерации).

3. На основании анализа имеющихся в теории подходов к определению понятия конституционного контроля и норм действующего законодательства

Российской Федерации сформулировано уточненное определение понятия конституционного контроля как деятельности компетентных органов государственной власти:

– по проверке, выявлению, устранению несоответствий конституционным нормам нормативных правовых актов органов государственной власти в Российской Федерации, местного самоуправления, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

– по толкованию конституционных норм;

– по недопущению издания неконституционных нормативных правовых актов.

4. Из данного определения понятия конституционного контроля выделены его признаки:

– это вид деятельности, осуществляемой

– специальными субъектами – органами государственной власти;

– содержание деятельности направлено:

1) на выявление, проверку, устранение несоответствий конституционным нормам нормативных правовых актов органов государственной власти в Российской Федерации, местного самоуправления, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

2) на толкование конституционных норм;

3) на недопущение издания неконституционных нормативных правовых актов.

5. Сделан вывод о том, что конституционный контроль присущ многим органам государственной власти, особое положение среди которых занимают Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

6. Основные различия конституционного контроля и конституционного надзора заключаются в следующем:

– контролирующий орган наделен правом отмены (недопущения введения в число действующих, исключения из числа действующих) неконституционных нормативных правовых актов, договоров между органами государственной власти в Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации;

– в результате контроля вопрос разрешается по существу, устраняются недостатки.

7. Конституционный Суд Российской Федерации является специализированным органом конституционного контроля, обладающим особым механизмом «отмены» неконституционных правовых актов.

8. Органы государственной власти, наделенные полномочиями по осуществлению конституционного контроля, в зависимости от цели создания, могут быть подразделены на две группы:

– специально созданные для осуществления этого вида деятельности (специализированные органы конституционного контроля);

– для которых осуществление конституционного контроля наряду с основным видом деятельности является дополнительным (неосновным).

К первой группе относятся:

- Конституционный Суд Российской Федерации;
- конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Ко второй:

- Федеральное Собрание Российской Федерации;
- Президент Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации;

- законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации;
- высшие должностные лица субъектов Российской Федерации;
- высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации;
- арбитражные суды и суды общей юрисдикции.

9. Россией взят курс на реализацию европейской модели конституционного контроля (создание специализированных органов, наделенных соответствующей компетенцией – Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации). Однако данная модель все еще не реализована в полной мере.

10. Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации обладает собственной компетенцией. В целях подтверждения исключительности полномочий Конституционного Суда Российской Федерации предлагается внести изменения в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»:

часть 1 статьи 18 изложить в следующей редакции: «Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно, независимо, на исключительной основе осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства».

Статью 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» дополнить частью 6, в соответствии с которой «Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет предоставленные ему Конституцией Российской Федерации полномочия на исключительной основе».

11. В России к судебным органам государственной власти, специально созданным для осуществления конституционного контроля, относятся

Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

В регионах, в которых не созданы специализированные органы конституционного контроля, вопрос о соответствии нижестоящих актов вышестоящим решается судами общей юрисдикции и арбитражными судами (однако эти органы государственной власти конституционное судопроизводство не осуществляют).

12. Отсутствие единообразного подхода к организации деятельности органов региональной конституционной юстиции:

– влияет на степень обеспеченности конституционного права граждан, проживающих в разных субъектах Российской Федерации, на судебную защиту;

– увеличивает разницу в обеспечении конституционности принимаемых (издаваемых) в разных субъектах Российской Федерации актов.

13. Диспозитивная норма части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», предусматривающая право субъектов Российской Федерации на создание конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, должна быть изменена на императивное правило, устанавливающее обязательное учреждение таких органов, что позволит обеспечить принцип равноправия, равное право на судебную защиту независимо от места проживания граждан Российской Федерации; создать единую систему судебных органов конституционного контроля; реализовать принцип разделения властей на уровне субъектов Российской Федерации, а также установить единообразную компетенцию и процедуру осуществления конституционного судопроизводства судебными органами конституционного контроля субъектов Российской Федерации.

14. Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации по проверке федеральных законов, нормативных правовых актов Президента

Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Федерации с точки зрения соответствия не только Конституции, но и иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу в их конституционном истолковании, соответствует закону.

15. Наличие правил о конкурирующей компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации фактически позволяет пересматривать соответствующие решения региональных судов, принятые в рамках совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в связи с чем предлагается ввести в законодательство правила об инстанционности судов.

16. Учитывая особый статус федеральных конституционных законов, их назначение – регулирование особо важных общественных отношений в жизни государства и общества – предлагается ввести правила об их предварительном конституционном контроле. В Конституцию Российской Федерации внести следующие изменения:

– статью 125 дополнить частью 5.1. следующего содержания:
«5.1. Конституционный Суд Российской Федерации дает заключения о соответствии принятых федеральных конституционных законов Конституции Российской Федерации до их подписания Президентом Российской Федерации и обнародования»;

– часть 6 статьи 125 изложить в следующей редакции:

«6. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению; не соответствующие Конституции Российской Федерации принятые и не подписанные Президентом Российской Федерации федеральные конституционные законы не подлежат подписанию и обнародованию»;

– часть 2 статьи 108 изложить в следующей редакции:

«2. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение пяти дней направляется для подготовки заключения о его соответствии Конституции Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации, который дает соответствующее заключение в течение одного месяца.»;

– статью 108 дополнить частями 3 и 4 в следующих редакциях:

«3. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает и обнародует соответствующий Конституции Российской Федерации принятый в установленном порядке федеральный конституционный закон.

4. Не соответствующий Конституции Российской Федерации полностью или в части федеральный конституционный закон вновь рассматривается Государственной Думой и Советом Федерации в установленном порядке».

Предлагаемые изменения в Конституцию Российской Федерации повлекут необходимость внесения соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

17. В целях обеспечения выполнения обязанностей по исполнению Конституции Российской Федерации, решений Конституционного Суда Российской Федерации, предлагается ввести правило о ежегодном предоставлении отчетов об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации Президентом

Российской Федерации – дополнить статью 84 Конституции Российской Федерации, предусматривающую полномочия Президента Российской Федерации, пунктом «ж» следующего содержания:

«представляет Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодные отчеты об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Часть 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации, устанавливающую предмет ведения Совета Федерации, дополнить пунктом «к»: «заслушивает ежегодные отчеты Президента Российской Федерации об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Часть 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации, устанавливающую предмет ведения Государственной Думы, дополнить пунктом «и»: «заслушивает ежегодные отчеты Президента Российской Федерации об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Часть 3 статьи 100 Конституции Российской Федерации изложить в редакции:

«3. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, отчетов Президента Российской Федерации об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств».

18. В связи с необходимостью обеспечения исполнения норм Конституции Российской Федерации, решений Конституционного Суда Российской Федерации, сохранения баланса полномочий органов государственной власти, целесообразно предусмотреть представление аналогичных ежегодных отчетов Федерального Собрания Российской Федерации Президенту Российской Федерации. Статью 84 Конституции

Российской Федерации, предусматривающую полномочия Президента Российской Федерации, дополнить пунктом «з» следующего содержания:

«рассматривает и обнародует ежегодные отчеты Федерального Собрания Российской Федерации об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Часть 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации, устанавливающую предмет ведения Государственной Думы, дополнить пунктом «к»: «представляет Президенту Российской Федерации ежегодные отчеты Федерального Собрания Российской Федерации об исполнении Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Изменения потребуют внесения соответствующих правил в Регламенты Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

19. На уровне субъектов Российской Федерации стоит проблема исполнения решений региональных конституционных (уставных) судов. Нормы об ответственности за неисполнение актов указанных органов целесообразно ввести централизованно федеральным законодательством.

20. Парламент Российской Федерации осуществляет конституционный контроль:

- вновь принимаемых им нормативных правовых актов,
- новых редакций действующих нормативных правовых актов.

Указы Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного или военного положения, рассматриваемые как нормативные правовые акты, должны соответствовать Конституции Российской Федерации. В связи с этим полномочия Совета Федерации по их утверждению относятся к конституционному контролю.

21. Принимая нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации осуществляет конституционный (уставный) контроль. Его

задачей является принятие нормативного правового акта, соответствующего не только Конституции Российской Федерации, но и конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

22. Законодательные (представительные) органы государственной власти в Российской Федерации являются органами государственной власти, для которых осуществление конституционного контроля наряду с основным видом деятельности (принятие законов, представительство интересов электората) является дополнительным (неосновным).

23. Президент Российской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации обладает конституционными полномочиями по осуществлению конституционного контроля, а именно:

- издание нормативных правовых актов;
- отмена постановлений и распоряжений (содержащих нормы права)

Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации.

Президент Российской Федерации как глава государства обладает большим перечнем иных конституционных полномочий (предусмотрены главой 4 Конституции Российской Федерации), в связи с чем осуществление конституционного контроля является дополнительным (неосновным) видом деятельности.

24. Правительство Российской Федерации может быть отнесено к органам государственной власти, наделенным полномочиями по осуществлению конституционного контроля. Правительство Российской Федерации – высший орган исполнительной власти, в силу статьи 114 Конституции Российской Федерации обладающий свойственным исполнительной власти комплексом полномочий. Право издания конституционных нормативных правовых актов при его реализации включает в себя дополнительную функцию осуществления при этом конституционного контроля.

25. Высшие должностные лица и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляя функцию издания нормативных правовых актов, реализуют полномочия по конституционному (в том числе региональному конституционному (уставному) контролю).

26. Полномочия федеральных органов исполнительной власти, как и полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением высших исполнительных органов), связанные с установлением нормативно-правового регулирования, не должны относиться к конституционному контролю, поскольку в данных случаях осуществляется проверка законности актов.

Институт конституционного контроля в России имеет свои проблемы, но вместе с тем и перспективы развития, связанные с переоценкой значения и эффективности полномочий нормотворческих органов по его осуществлению.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря; СЗ РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 1; – 2009. – № 1. – Ст. 2; – 2014. – № 9. – Ст. 851.

2. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 6 июня 2014 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Российской Федерации 24 июня 1994 г. // СЗ РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

3. О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 5 февраля 2014 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Российской Федерации 23 октября 1996 г. // СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

4. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Российской Федерации 11 апреля 1997 г. // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

5. О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 27 марта 2014 г.): одобрен Гос. Думой Федер. Собр. Российской Федерации 26 апреля 2001 г. // СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

6. О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.): одобрен Гос.

Думой Федер. Собр. Российской Федерации 27 декабря 2001 г. // СЗ РФ. – 2002. – № 5. – С. 375.

7. О референдуме Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 24 апреля 2008 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

8. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (в ред. 25 декабря 2012 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Российской Федерации 25 мая 1994 г. // СЗ РФ. – 1994. – № 8. – Ст. 801.

9. О международных договорах Российской Федерации: федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Российской Федерации 16 июня 1995 г. // СЗ РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2757.

10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Российской Федерации 22 сентября 1999 г. // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

11. Арбитражный процессуальный кодекс: федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 28 июня 2014 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Российской Федерации 14 июня 2002 г. // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

12. Гражданский процессуальный кодекс: федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Российской Федерации 23 октября 2002 г. // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

13. Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ. (в ред. от 20 апреля 2014 г.) // СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.

14. О статусе судей в Российской Федерации: Закон от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 6 июня 2014 г.) // Российская газета. – 1992. – № 170.

15. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (в ред. от 2 июля 2014) // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.

16. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (в ред. от 9 июля 2014 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 7. – Ст. 635.

17. О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 мая 2012 г. № 124-СФ // СЗ РФ. – 2012. – № 23. – Ст. 2948.

18. О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 8 июня 2012 г. № 484-6 ГД // СЗ РФ. – 2012. – № 25. – Ст. 3278.

19. О Государственном совете Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 (ред. от 9 апреля 2014 г.) // Российская газета. – 2000. – № 172.

20. О Правительстве Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 23 августа 1998 г. № 983 // СЗ РФ. – 1998. – № 34. – Ст. 4071.

21. О Правительстве Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 24 февраля 2004 г. № 264 // СЗ РФ. – 2004. – № 9. – Ст. 766.

22. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22 июня 2010 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

23. Об Администрации Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 (в ред. от 3 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1188; 2010. № 8. Ст. 838.

24. Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 (в ред. от 25 июля 2014 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.

25. Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 28 мая 2004 г. № 699 (в ред. от 25 июля 2014 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 22. – Ст. 2147.

26. О Правительстве Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 12 сентября 2007 г. № 1184 // СЗ РФ. – 2007. – № 38. – Ст. 4514.

27. Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. (принята сессией ЗС (Хасэ) – Парламента РА 10 марта 1995 г.) (в ред. от 20 марта 2014 г.) // Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. – 1995. – № 16.

28. Конституция Республики Ингушетия (принята Народным Собранием - Парламентом РИ 27 февраля 1994 г.) (в ред. от 8 мая 2013 г.) // Сборник Конституций субъектов федерации «Конституции Республик в составе Российской Федерации». – 1995. – Выпуск 1.

29. О Губернаторе Калининградской области: уставный закон Калининградской области от 29 сентября 2005 г. (в ред. от 25 апреля 2013 г.) № 651 // Российская газета («Запад России»). – 2005. – № 219.

30. О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области: закон Брянской области от 3 ноября 1997 г. (ред. от 1 августа 2014 г.) № 28-3 // Брянские известия. – 1997. – № 217.

31. О Конституционном Суде Республики Адыгея: закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 (4 апреля 20013 г.) // Ведомости ГС - Хасэ Республики Адыгея. – 1996. – № 6.

32. О Конституционном Суде Республики Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 (в ред. от 29 апреля 2014 г.) // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2004. – № 3 (177).

33. О Конституционном Суде Республики Бурятия: закон Республики Бурятия от 25 октября 1994 г. № 42-1 (в ред. от 13 декабря 2013 г.) // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. – 1995. – № 2.

34. О Конституционном Суде Республики Ингушетия: конституционный закон Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 г. (в ред. от 09.04.2013 г.) № 10-РКЗ // Ингушетия. – 2002. – № 5.

35. О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики: закон Кабардино-Балкарской Республики от 12 декабря 1997 г. № 38-РЗ (в ред. от 17 декабря 2013 г.) // Кабардино-Балкарская правда. – 1997. – № 246-247.

36. О Конституционном Суде Республики Карелия: закон Республики Карелия от 7 июля 2004 г. № 790-ЗРК (в ред. от 7 июня 2013 г.) // СЗ РК. – 2004. – № 7.

37. О Конституционном Суде Республики Коми: закон Республики Коми от 31 октября 1994 г. № 7-РЗ (в ред. от 5 мая 2014 г.) // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. – 1994. – № 11.

38. О Конституционном Суде Республики Марий Эл: закон Республики Марий Эл от 11 марта 1997 г. № 14-З (в ред. от 23 октября 2013 г.) // Марийская правда. – 1997 – № 51.

39. О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве: конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. 16-з № 363-II (в ред. от 5 декабря 2013 г.) // Якутские ведомости. – 2002. – № 25.

40. О Конституционном Суде Республики Северная Осетия – Алания: закон Республики Северная Осетия – Алания от 15 июня 2001 года № 17-РЗ (в ред. от 14 июля 2011 г.) // Северная Осетия. – 2001. – № 127.

41. О Конституционном Суде Республики Татарстан: закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 г. № 1708-ХП (в ред. от 3 декабря 2009 г.) // Республика Татарстан. – 1998. – № 240.

42. О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики: закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. (в ред. от 29 апреля 2014 г.) № 48-РЗ // День Республики. – 2002 – № 152(16194).

43. О нормативных правовых актах Республики Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 года № 42-3 (в ред. от 4 марта 2014 г.) // Советская Башкирия. – 1996. – № 162 (23640).

44. О системе органов государственной власти в Республике Северная Осетия – Алания: конституционный закон Республики Северная Осетия – Алания от 26 января 2001 г. (в ред. от 24 января 2006 г.) № 1-РЗ // Северная Осетия. – 2006. – № 22 (24573).

45. О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края: закон Пермского края от 7 сентября 2007 г. (в ред. от 29 февраля 2012 г.) № 107-ПК // Собрание законодательства Пермского края. – 2007 – № 10.

46. О системе исполнительных органов государственной власти Рязанской области: закон Рязанской области от 18 апреля 2008 г. (в ред. от 15 февраля 2011 г.) № 47-ОЗ // Рязанские ведомости. – 2008. – № 72.

47. Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений: закон Республики Северная Осетия – Алания от 1 августа 2003 г. № 31-РЗ (ред. от 18 февраля 2013 г., с изм. от 27 декабря 2013 г.) // Северная Осетия. – 2003.

48. Об Уставном Суде города Москвы: закон города Москвы от 13 февраля 2002 г. № 10 (в ред. от 4 апреля 2012 г.) // Вестник Мэрии Москвы. – 2002. – № 12.

49. Об Уставном Суде Калининградской области: закон Калининградской области от 2 октября 2000 г. № 247 (в ред. от 22 декабря 2009 г.) // Дмитрия Донского, 1. – 2000. – № 83, 86, 89.

50. Об Уставном суде Московской области: закон Московской области от 26 сентября 2006 г. № 153/2006-ОЗ (в ред. от 17 мая 2007 г.) // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2006. – № 185.

51. Об Уставном суде Самарской области: закон Самарской области от 1 декабря 2006 г. № 145-ГД (ред. от 6 мая 2009 г., с изм. от 3 декабря 2009 г.) // Волжская коммуна. – 2006. – № 230 (25783).

52. Об Уставном Суде Свердловской области: областной закон от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ (в ред. от 6 июня 2014 г.) // Областная газета. – 1997. – № 69.

Учебники, монографии и научные статьи

53. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность – 2-е изд. – М.: РЮИД, «Сашко», 2000. – 528 с.

54. Алебастрова И. А. Конституционные принципы: проблемы юридической природы и эффективности реализации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 7.

55. Антонова Л. И. О некоторых вопросах правового регулирования статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации: концепция и проблемы реализации: вторая ежегодная научно-практическая конференция «Право и политика – 2005». – СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. – 144 с.

56. Артемова С. Т. Правовая природа и место актов официального нормативного толкования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 2.

57. Большой юридический словарь / под ред. профессора А. Я. Сухарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА, 2008. – 858 с.

58. Бондарь Н. С. Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности // Журнал российского права. – 2005. – № 11 (107).

59. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: постановка проблемы в контексте роли Конституционного Суда в утверждении «живого» российского конституционализма // LEX RUSSICA. – 2009. – № 2.

60. Брежнев О. В. Некоторые проблемы становления органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 1.

61. Брежнев О. В. Проблемы организации и осуществления судебного конституционного контроля в субъектах Российской Федерации – Курск: Издательство КИГМС; 2005. – 108 с.

62. Брежнев О. В. Проблема «совместной компетенции» в сфере судебного нормоконтроля в России и пути ее решения» // Журнал российского права. – 2006. – № 6.

63. Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. – М.: Городец-издат., 2001. – 508 с.

64. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005.

65. Волошин В. С. Вступительное слово // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Материалы Всероссийского совещания, 2000.

66. Гатауллин А. Г., Васин А. Г. Взаимодействие конституционных (уставных) судов с судами общей и арбитражной юрисдикции // Российская юстиция. – 2008. – № 7.

67. Гатауллин А. Г. К вопросу о совершенствовании конституционного контроля в субъектах Российской Федерации // Юридический мир. – 2007. – № 9.

68. Гончаров М. В. Принцип разделения властей и нормотворческие полномочия в Российской Федерации. // Вестник Уставного Суда Свердловской области. – № 1(8). – 2006. – 159 с.

69. Гончаров В. В. О роли регионального конституционного правосудия в укреплении исполнительной вертикали власти и преодолении центробежных тенденций в государственном управлении // Российский судья. – 2010. – № 2. – С. 36 – 40.

70. Городилов А. А., Корнюшенков Г. В., Кузьев Ю. А., Куликов А. В. Становление и развитие уставной юстиции: проблемы и опыт Калининградской области: монография / под общ. ред. Ю. А. Кузьева. – Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2008.

71. Горюнов В. В. О совершенствовании системы органов конституционного правосудия в России // Российская юстиция. – 2011. – № 9.

72. Гуцан Н. Ф. К вопросу о понятии «правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 11.

73. Даниленко Д. В. Основные направления эволюции современного конституционализма // Право и политика. – 2009. – № 9.

74. Девликамов А. А. О некоторых проблемах в деятельности органов конституционного правосудия субъектов Российской Федерации // Право и политика. – 2008. – № 6.

75. Дегтев Г. В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые конституционные основы. – М.: Юристъ, 2005. – 237 с.
76. Денисов С. А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. – 2002. – № 3.
77. Джагарян А. А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации – М.: Формула права, 2008. – 176 с.
78. Джангирян Ж. Д. Разделение властей в Республике Армения: конституционная модель и практика. – М.: Издательство МГУ, 2003. – 240 с.
79. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2012 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». – М.: Совет Федерации, 2013. – 138 с.
80. Дудко И. А. Еще раз к вопросу о юридической силе решений Конституционного Суда Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».
81. Едидин Б. А. Формирование административной юстиции в России: некоторые вопросы теории и практики // Российский судья. – 2004. – № 11.
82. Ершов В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: судебная практика // Российская юстиция. – 2003. – № 5.
83. Жилин Г. А. Полномочия судов: порядок определения // СПС «КонсультантПлюс».
84. Зиновьев А. В. Статус Конституционного Суда России и его деятельность нуждаются в совершенствовании // Правоведение. – 2007. – № 5(274).
85. Иванин А. А., Павликов С. Г. Обеспечение законности в деятельности исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации // Правоведение. – 2007. – № 5(274).

Федерации с участием конституционных (уставных) судов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 22.

86. Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2012 году // <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2012.aspx>.

87. Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2013 году // <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2013.aspx>.

88. Истиховская М. Д. Законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации в системе разделения властей (на примере Республики Коми) // Общество и право. – 2009. – № 2.

89. Караев Р. Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации. монография. – Ростов-на-Дону: Изд-во «Ростиздат», 2007. – 191 с.

90. Карданова З. М. Понимание президентского контроля в системе государственного контроля // Право и государство: теория и практика. – 2008. – № 12(48).

91. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 461 с.

92. Козырев А. А. Принцип разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации. – М.: РАСН, 2001. – 46 с.

93. Колобашкина С. С. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в системе государственной внесудебной защиты прав граждан // Адвокат. – 2011. – № 4. С. 34 – 38.

94. Конституции государств Европы в 3 т. / под общей ред. Л. А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т. 2 – 840 с.

95. Конституции государств Европы в 3 т. / под общей редакцией Л. А. Окунькова. – М.: издательство Норма, 2001. – Т. 3 – 792 с.
96. Конституции зарубежных стран: сборник / сост. В. Н. Дубровин. – М.: Юрлитинформ, 2008. – 448 с.
97. Конституционное право России: курс лекций / С. И. Некрасов, Ю. Л. Шульженко, А. Н. Лебедев [и др.] / отв. ред. Ю. Л. Шульженко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 480 с.
98. Конституционное право России: учебник / под ред. Н. А. Михалевой. – М.: Эксмо, 2006. – 864 с.
99. Конституционное право Российской Федерации: учебник / под общей ред. Н. В. Витрука. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 656 с.
100. Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. – 544 с.
101. Конюхова И. А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. – М.: ОАО «Издательский дом “Городец”», 2006. – 592 с.
102. Корнюшенков Г. В. Допустимость обращений граждан в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации // Российской судья. – 2004. – № 11.
103. Коровинских Д. С. Доронина, О. Н Система правовой охраны Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 5.
104. Кравец И. А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – Спб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004.
105. Кряжков В. А. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 3.
106. Курбатов А. Я. Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

107. Лебедев В. А., Киреев, В. В. Правовые принципы суверенной демократии // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 19.

108. Ливеровский А. А., Петров М. В. Некоторые особенности реализации принципа состязательности в конституционном (уставном) процессе // Журнал конституционного права. – 2008. – № 1.

109. Ломовцева М. Л. Некоторые проблемы организации и деятельности органов конституционного судебного контроля в Российской Федерации. // Вестник Уставного суда Свердловской области – 2006. – № 1(8). – 159 с.

110. Маклаков В. В. Конституционный контроль в странах – членах Европейского союза (Справочник) – Москва, 1995. – 64 с.

111. Майоров В. И., Фартыгин А. Л. Совершенствование судебного конституционного контроля в субъектах Российской Федерации. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2002. – 180 с.

112. Малгин И. Н. К вопросу об особенностях взаимодействия конституционных (уставных) судов с Конституционным Судом РФ и арбитражными судами // Право и политика. – 2008. – № 7.

113. Мельникова Т. Н. Влияние Конституционного суда РФ на развитие законодательства при осуществлении конституционного контроля // Современное право. – 2008. – № 11.

114. Милушева Т. В., Ишеков К. А. К вопросу об ответственности государства в сфере законотворчества // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 8.

115. Митюков М. А. Исполнение актов Конституционного суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Российская юстиция. – 2001. – № 6.

116. Митюков М. А. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции (опыт социологического осмысления) // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 14.

117. Моршакова Т. Г. Конституционное правосудие: критерии оценки качества // СПС «КонсультантПлюс».

118. Несмеянова С. Э. Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации: монография. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2003. – 201 с.

119. Обзор поступающих обращений в Конституционный Суд Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/Statistic.aspx>.

120. Обращения, поступившие в Конституционный Суд Российской Федерации в 1995 – 2012 гг. [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://www.ksrf.ru/ru/Treatments/Pages/NewReference.aspx>.

121. Органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] // Режим доступа http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Pages/KS_subjects.aspx.

122. Осипян Б. А. Сотрудничество российских органов конституционного правосудия между собой и с иными судами как дополнительная гарантия для принятия единообразных решений и надлежащего их исполнения // Администратор суда. – 2011. – № 4.

123. Павликов С. Г. О правовом регулировании деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Российский судья. – 2004. – № 11.

124. Павликов С. Г. О совершенствовании правового регулирования статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 3.

125. Павликов С. Г. Конституционное регулирование организации судебной власти: пробел в праве или оптимальная модель // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 4.

126. Петрова Н. А. Нужна ли субъектам Российской Федерации судебная ветвь государственной власти? // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 21.

127. Петрушев В. А. О юридической природе постановлений Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 11.

128. Пирбудагова Д. Ш. Институт конституционного контроля и охрана конституционной законности в Республике Дагестан: вопросы истории, теории и практики: монография. – Махачкала: ИПЦ ДГУ, 2003. – 352 с.

129. Половцев И. Н. О необходимости существования уставного (конституционного) суда субъекта Российской Федерации / Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации: концепция и проблемы реализации: Вторая ежегодная научно-практическая конференция «Право и политика – 2005». – СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005 – 144 с.

130. Портнова Е. В. Разграничение компетенции между Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации в сфере защиты основных прав и свобод человека и гражданина // Журнал конституционного правосудия. – 2010. – № 5. – С. 30 – 33.

131. Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой – М.: Норма, 2005. – 113 с.

132. Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: Материалы Всероссийского совещания 24 декабря 1999 г. в г. Москве. – М., 2000.

133. Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве: учебник / под ред. А. Я. Сухарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – 464 с.

134. Седукина О. Н. К вопросу о нормотворческой деятельности высших судов России // Российский судья. – 2004. – № 11.

135. Сергевнин С. Л. Конституционный нормоконтроль и отдельные общетеоретические проблемы судебного нормотворчества // История государства и права. – 2009. – № 22. – С. 6.

136. Смоленский М. Б. Конституционное (государственное) право России: учебник. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. – 416 с.
137. Стадничук С. В. К вопросу о пределах конституционного контроля в области законопроектной деятельности // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2008. – № 4.
138. Тарасов А. М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля // Государство и право. – 2004. – № 10.
139. Теория государства и права: учебник / под ред. В. Я. Кикотя, В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2008. – 624 с.
140. Теория государства и права: учебник / под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Юрайт-Издат, 2006. – 613 с.
141. Толстых В. Л. Прямое действие Конституции // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 4. – С. 9.
142. Увачев В. А. Механизм разделения властей в правовом государстве. – М.: Изд-во «Перспектива», 2003. – 96 с.
143. Хабриева Т. Я. Правовая охрана Конституции. – Издательство Казанского университета, 1995. – 220 с.
144. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2007. – 320 с.
145. Харитоновна Н. Н. Перспективы эволюции конституционного контроля: зарубежная и отечественная практика // Право и политика. – 2005. – № 11.; 2006. – № 1.
146. Цалиев А. М. Совершенствование законодательства – важнейшее условие организации и деятельности конституционных (уставных) судов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 1.
147. Цалиев А. М., Штадлер Г. Органы конституционной юстиции и прокуратуры: общие задачи и проблемы взаимодействия // Законность. – 2007. – № 5.

148. Цалиев, А. М., Качмазов, О.Х. Дальнейшее развитие конституционных (уставных) судов – актуальная задача судебной реформы // Российский судья. – 2009. – № 4.

149. Цалиев А. М. Судебная власть в системе разделения властей субъекта Российской Федерации // Российская юстиция. – 2009. – № 2.

150. Чеботарев Г. Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации: монография. – Тюмень: Издательство тюменского университета, 1997. – 220 с.

151. Черкасов К. В. Контроль как основное направление деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 4.

152. Чернявский А. Г., Кузнецов С. М., Эриашвили Н. Д. Правоохранительные органы: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция»; под ред. Б. Н. Габричидзе. – М.: ЮНИТИ–ДАНА: Закон и право, 2009. – 511 с.

153. Чесноков А. С. Президент и правительство: модель взаимодействия при осуществлении государственной власти в Российской Федерации: монография. – М.: Изд-во РГТЭУ, 2005. – 460 с.

154. Чиркин В. Е. Конституционное право России: учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. – М: Юристъ, 2006. – 447 с.

155. Чиркин В. Е. Контрольная власть. – М.: Юристъ, 2008. – 213 с.

156. Школа С. Н., Курдюк П. М. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации: теоретический и историко-правовой анализ. – Краснодар: Кубанский государственный аграрный университет, 2007. – 174 с.

157. Шобухин В. Ю. Прокуратура – основа надзорно-контрольной власти в России // Государство и право. – 2007. – № 11.

158. Шугрина Е. С. Муниципальное право: учебник – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2010. – 528 с.

159. Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России. – М.: Институт государства и права РАН, 1995. – 175 с.

Материалы практики

160. По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 1 и п. 4 ст. 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. «О дорожных фондах в Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1996 г. № 16-П // Российская газета. – 1996. – № 136.

161. По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. – № 3.

162. По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 5.

163. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. – № 5.

164. По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан

П. Н. Белецкого, Г. А. Никовой, Р. В. Рукавишникова, В. Л. Соколовского и Н. И. Таланова: постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2003 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. – № 4.

165. По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. – № 2.

166. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго»: постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 4.

167. По делу о проверке конституционности части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» в связи с жалобами граждан А. Ф. Кутиной и А. Ф. Поварничиной: постановление Конституционного Суда РФ от 27 ноября 2008 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 6.

168. По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов: постановление

Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 1.

169. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно - розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой: определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 6.

170. По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 250-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

171. По жалобе гражданина Бородкина Владимира Федоровича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2003 год» и «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним: определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 2004 г. № 344-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 1.

172. По жалобе граждан Гришина Михаила Ивановича, Грошевой Галины Ивановны, Мустафенкова Владимира Трофимовича и Назарова Валентина Васильевича на нарушение их конституционных прав положениями статьи 6.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», части третьей статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 11 марта 2005 г. № 148-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 5.

173. По жалобе гражданина Шалота Владимира Федоровича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации:

определение Конституционного Суда РФ от 20 октября 2005 г. № 513-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 2.

174. Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Половцева Игоря Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 50 и 79 Устава Санкт-Петербурга, статей 15, 18, 20, 29, 30 и 37 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга», а также отдельными положениями Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» и Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 2 февраля 2006 г. № 20-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

175. По жалобе граждан Бирюкова Виктора Васильевича, Карпенко Александра Иосифовича и других на нарушение их конституционных прав пунктом 5 статьи 27 Закона Краснодарского края «О внесении изменений в отдельные законодательные акты и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Краснодарского края: определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2006 г. № 88-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 5.

176. По запросу Калининградской областной Думы о проверке конституционности подпункта «б» пункта 3 Правил выдачи удостоверений единого образца гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне: определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2006 г. № 404-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 1.

177. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 г. № 332-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 5.

178. По жалобе гражданина Тимова Евгения Михайловича на нарушение его конституционных прав рядом положений Федерального

закона «О радиационной безопасности населения» и Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения: определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2007 г. № 633-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 6.

179. По жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н. А. Горшениной, Н. И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области: определение Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 5.

180. По жалобе гражданки Шуровой Элеоноры Александровны на нарушение ее конституционных прав Законом Республики Бурятия «Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия: определение Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2008 г. № 480-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 5.

181. По жалобе гражданина Радзиевского Бориса Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями Федерального закона «О лекарственных средствах»: определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2008 г. № 676-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 1.

182. О разьяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2008 г. № 556-О-Р // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 6.

183. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Прионежский муниципальный район» Республики Карелия на нарушение конституционных прав и свобод рядом положений части 11 статьи 154 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»»: определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. № 401-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 5.

184. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (ред. от 9 февраля 2012 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – № 1; 2010. – № 8.