

УДК 340

И.Ю. Остапович

Горно-Алтайский государственный университет

г. Горно-Алтайск, Россия

ostapovich7@mail.ru

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

[*Ostapovich I.Yu. Notion and essence of constitutional control*]

It is noted that the essence of the constitutional control can be defined taking into account four tasks solved by it. First, this ensuring rule of the Constitution, secondly, ensuring direct and direct action of the Constitution, in the third, use of control powers for development of legal space within the constitutional legality. The fourth problem of the constitutional control represents creation of legal opportunities for legislation development within the legal framework which bases are fixed in the country Constitution.

Key words: Constitutional control, concept of the constitutional control, essence of the constitutional control.

В современный период достаточно большой ряд научных исследований отчасти посвящен определению понятия и сущности конституционного контроля. Единое определение контроля в российской юридической науке отсутствует; существуют дефиниции, разработанные на основе теории управления (В.Г. Афанасьев), общих представлений о социальном контроле, включающем в себя государственный, общественный, муниципальный, производственный (З.М. Карданова), восприятия контрольной деятельности как осуществляемой специально уполномоченными органами (К.В. Черкасов) и др.

М.А. Нудель еще в середине 60-х гг. прошлого века характеризовал его как проверку законов с точки зрения их соответствия конституции [19], то в 1990-х гг. после всплеска интереса к практической реализации идей конституционного контроля в России были сформулированы более развернутые определения [21].

Ж.И. Овсепян отмечает, что конституционный контроль является средством и возможностью обеспечения стабильности общества путем последовательного и непрерывного характера его развития посредством проверки, выявления, констатации и устранения несоответствий нормативных актов Конституции, в ходе которой органы конституционного контроля полномочны отменять обнаруженные несоответствия [19]. Среди главных специфиче-

ских черт судебного конституционного контроля она выделяет: 1) вышестоящее (после парламентского контроля и референдума) положение в системе профессионального государственного контроля среди специализированных форм контрольной деятельности государства; 2) реализация контрольных полномочий в сфере управления и нормотворчества (как осуществляемого аппаратом управления, так и высшим органом законодательной власти; 3) исключительные полномочия по охране нормативного акта высшей юридической силы – конституции государства [20]. В данном определении приведены четыре стадии деятельности органа конституционного контроля, но оно носит слишком абстрактный характер, в силу которого не раскрывается ни принадлежность этих органов (отнесение к одной из ветвей власти, создание «надвластной» структуры), ни механизм их работы (каким образом происходит отмена «несоответствий»: инициативно и самостоятельно самим органом контроля, либо законодательной властью). Не очень ясной представляется и генеральная целевая установка деятельности органов конституционного контроля: возникает сомнение, а только ли ради стабильности в обществе они работают, и как следует понимать саму по себе стабильность.

Д.Л. Златопольский определил конституционный контроль как проверку соблюдения конституции и конституционных законов, а также проверку соответствия всех других актов высших органов государства действующей конституции [8; 9]. Здесь определенные сомнения вызывает проверка в отношении только актов высших органов государства, поскольку не раскрываются условия проверки на региональном уровне, если государство устроено по принципу федерации. Кроме того, затруднительно представить проверку соблюдения Основного закона и принятых конституционных законов, а также причину, по которой из сферы проверки выпадают федеральные законы, которые принимаются, например, российскими парламентариями ежегодно в количестве, близком к четырем сотням.

Ю.Л. Шульженко определяет конституционный контроль как деятельность компетентных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов конституции, в ходе чего такие органы уполномочены отменять обнаруженные несоответствия [32].

В.С. Нерсесянц под конституционным контролем понимает обеспечение конституционности и правового характера всей системы общеобязательных

актов и норм путем лишения юридической силы тех из них, которые носят антиконституционный, антиправовой характер [17]; он отрицает правотворческий характер деятельности органа конституционного контроля, руководствуясь сложившимся пониманием принципа разделения властей. Из приведенной дефиниции также не усматривается конкретизации деятельности органов конституционного контроля, начиная с момента их появления в российской правовой системе. В самой упрощенной форме конституционный контроль определяется как форма правосудия, заключающаяся в проверке конституционности законодательства и правоприменительной практики, необходимость существования которой обусловлена наличием конституции и проблемами поддержания баланса между различными ветвями власти [34], но такое определение носит усеченно-практический характер, может использоваться на словарно-энциклопедическом уровне.

В самой сложной форме конституционный контроль определяется, например, Н.В. Витруком и М.Б. Смоленским, которые включают в контрольную деятельность не только проверку соответствия Конституции нормативных правовых актов, но и проверку соответствия конституционным нормам деятельности субъектов общественных отношений и рассматривают конституционный контроль как функцию компетентных государственных органов по обеспечению верховенства Конституции и ее прямого, непосредственного действия [4].

Применительно к зарубежным правовым системам использовались такие дефиниции, как совокупность властных полномочий судебных органов, позволяющих им суверенно оценивать деятельность других государственных органов и должностных лиц и выносить по таким вопросам высшее и окончательное по своим юридическим последствиям решение [3] (С.В. Боботов); способ ограничения власти и разрешения конфликтов [2] (А. Бланкенагель); деятельность компетентных государственных органов, удостоверяющих и устраняющих несоответствие конституции законов, а также иных нормативных актов (М. Домагала) [6]. Здесь подчеркивается одна из форм осуществления конституционного контроля (судебный или внесудебный), а также его предназначение (сдерживание произвола власти), но при этом универсального характера они не носят, поскольку формулируются в отношении конкретных блоков конституционно-правовых норм, принятых в индивидуально определенном государстве.

Ряд правоведов, рассматривая понятие и сущность конституционного контроля, приходят к выводам о существовании в современной России его специфических разновидностей. Н.В. Витрук рассматривает конституционный контроль как специфическую функцию (особое направление деятельности) компетентных государственных органов (Президента, парламента, правительства, органов судебной власти) по обеспечению верховенства конституционных предписаний в системе нормативных актов, их прямого и непосредственного действия в правовом регулировании деятельности жизни общества [4]. Б.С. Эбзеев рассматривает конституционный контроль как самостоятельную сферу государственно-властной деятельности и делает обоснованный вывод о том, что в России осуществляют данный вид контроля не только Конституционный Суд (хотя доминирующее положение в этой сфере занимает именно судебный конституционный контроль), но и иные государственные органы (Президент и Правительство РФ обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации в силу положений ст. 78 Конституции, Президент РФ является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина в соответствии со ст. 80) [33]. Соответственно, согласно Н.В. Витруку и Б.С. Эбзееву, конституционный контроль распределен между тремя ветвями власти, и в равной степени, хотя и в различных формах, может осуществляться любой из них.

Л.В. Лазарев отражает сущность конституционного контроля как обеспечение верховенства и прямого действия Конституции, конституционно-правового качества законов и иных нормативных актов, конституционно очерченного баланса властей по горизонтали и вертикали, ограничение власти, защита прав и свобод человека и гражданина, то есть правовая защита Конституции [12]. Это определение, как и ряд других, рассмотренных выше, носит абстрактный характер, основано скорее на общеправовых установках и философии права, чем на действующем законодательстве.

Б.С. Эбзеев и М.В. Баглай проводят разграничение понятий «конституционный контроль» и «конституционный надзор» (хотя в ряде работ они используются как родственные или синонимичные) [10, с. 40]. Например, Б.С. Эбзеев утверждает, что органы конституционного надзора способствуют разрешению конституционного спора, как правило, посредством решений парламента и сами являются как бы органами парламента. А органы конституционного

контроля занимают самостоятельное место в системе разделения государственной власти и независимы от иных органов государственной власти в осуществлении своих полномочий, они принимают решения, которые носят окончательный характер [33]. М.В. Баглай считает вредным доверие функции обеспечения конституционной законности в сфере нормотворческой деятельности парламенту как органу, принимающему законы (самоконтроль не будет эффективным). Одновременно он полагает, что и глава государства не может быть вовлечен в эту сферу во избежание контроля исполнительной власти над законодательной. Методом исключения М.В. Баглай обосновывает необходимость наделения полномочиями конституционного контроля судебную власть (независимость от двух других ветвей и правоприменительная деятельность будет способствовать эффективному контролю). Различие контроля и надзора проводится по наличию правовых возможностей по отмене актов подконтрольного органа или же к указанию на ненадлежаще принятый поднадзорным органом акт, который он может самостоятельно изменить или отменить [1]. Система правовой охраны Конституции, сформировавшаяся в России, ориентирована на контрольные полномочия, вследствие чего на соотношении контроля и надзора далее полагаем останавливаться нецелесообразным.

Рассуждая о сущности конституционного контроля, необходимо привести и точки зрения, сформулированные учеными в диссертационных исследованиях последних лет. Целью органов конституционного контроля, как обоснованно указывает А.В. Зимин, не является создание новых правовых норм, это не входит в их компетенцию и подобная деятельность нарушала бы принцип разделения властей, а его задачей выступает восстановление «утраченного» подлинного смысла норм конституции и корректировка в соответствии с требованиями конституции нормативных актов и действий представителей высших органов власти, наделенных для выполнения своих конституционных обязанностей специальным конституционно-правовым статусом [7]. Как представляется, автор несколько смешивает цели и основные направления деятельности органов конституционного контроля.

Далее, О.В. Романова справедливо обращает внимание на то, что в системе государственной власти Конституционный Суд РФ выполняет функции как высшего конституционного судебного контроля, так и контроля за правотворчеством законодательной и исполнительной властей [24]. А.В. Молотов опреде-

ляет конституционный контроль двояко: в узком смысле как проверку компетентным государственным органом соответствия нормативного правового акта конституции государства, а в широком смысле как деятельность по проверке, выявлению, констатации, оценке и устранению несоответствия конституции не только различных правовых актов, но и отдельных процедур и действий [15]. В этом определении смешиваются абстрактные и конкретные начала, комбинируются процедурный и компетенционный аспекты контрольной деятельности. А.А. Проскурин, в свою очередь, полагает, что конституционный контроль – это особый правовой институт, представляющий собой структурно-функциональную систему, которая состоит из писаной Конституции, объекта конституционного контроля, совокупности контрольных органов, а также субъектов, правомочных обращаться в контрольные органы [23]. В такой формулировке из правильно сформированной системы выпадает ее сущность и причины создания, остается неясным, зачем функционирует система.

В ряде исследований ученые обращают внимание на системные особенности конституционно-контрольной деятельности как на одну из ее сущностных характеристик. Н.Н. Харитоновна определяет конституционный контроль как системную деятельность компетентных органов государства, осуществляемую по предусмотренным законом основаниям и процедурам с целью защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения верховенства и прямого действия конституции государства [28]. Представляется, что в данном определении, в отличие от предыдущего, отсутствует системная связь между контрольной деятельностью и субъектами ее осуществления. И.В. Петрова, подчеркивая, что одним из принципов организации и функционирования правового государства является верховенство Конституции в системе нормативно-правовых актов, а равно ее прямое, непосредственное действие, рассматривает конституционный контроль как центр всей системы контроля за законностью [22]. Однако в отрыве от характеристики механизмов контроля эта формулировка также выглядит абстрактной.

Сущность конституционного контроля может быть определена с учетом решаемых им четырех задач.

Первой из них является обеспечение верховенства Конституции – в рамках данной задачи происходит утверждение Конституции как главного источника права, обладающего высшей юридической силой. Деятельность органа консти-

туционного контроля позволяет дисквалифицировать любой нормативный правовой акт, в отношении которого установлено его несоответствие Основному закону, при этом сам он остается неподконтрольным никакому из властных субъектов и пользуется полной независимостью, отступление от которой может расцениваться в том числе как попытка изменения конституционного строя. Законность в деятельности органа конституционного контроля гарантируется принципом публичности как демократическим компонентом государственного управления, а также высоким профессионализмом лиц, реализующих контрольные полномочия, и коллегиальным характером их деятельности [11].

Второй задачей конституционного контроля является обеспечение непосредственного и прямого действия Конституции – приоритет конституционных положений прямо подразумевает непосредственное и прямое действие, но при этом может возникать ситуация, когда принятые нормативные правовые акты не соответствуют положениям Основного закона. Ю.А. Тихомиров, анализируя терминологическое понятие конституционной нормы, установил, что она обладает всеми признаками правовой нормы вообще, но с частными особенностями, определяемыми ведущим местом, которое занимает конституционная норма, как и конституция в целом, среди правовых норм [26]. В более поздних работах он же совместно с И.В. Котелевской обосновал презумпцию отсутствия расхождения между нормативным правовым актом и Конституцией, которая не работает в одном случае: когда данное расхождение очевидно [27]. При установлении расхождения применяться должна конституционная норма, как обладающая высшей юридической силой, что неоднократно отражалось в правовых позициях Конституционного Суда РФ (Особенно ярко это видно на примере актов Конституционного Суда, посвященных вопросам уголовного судопроизводства: например, в Постановлениях от 03.05.1995 г. № 4-П, в котором признано не соответствующим положениям Конституции правило, установленное в УПК РСФСР, относительно круга лиц, имеющих право обжаловать постановление об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу; от 27 июня 2000 г. № 11-П, в соответствии с которым признано, что положения УПК РСФСР не соответствуют регламентированному Конституцией праву на защиту и пр.).

Третьей задачей конституционного контроля выступает использование контрольных полномочий в целях развития правового пространства в рамках конституционной законности – в этой связи важным направлением в ряде ли-

тературных источников считается вывод органа конституционного контроля из системы какой-либо ветвей власти [16], что представляется носящим утопический характер, поскольку самостоятельная (контрольная) власть по российской Конституции не предусматривается, а даже если бы и существовало такое конституционное положение, орган конституционного контроля неминуемо оказался бы в иерархической системе, в которой пришлось бы выстраивать соответствующие взаимосвязи. Достаточно интересные выводы делает С.М. Шахрай в своем масштабном исследовании действующей российской конституции: ее процедурная сбалансированность во многом предопределила устойчивость порожденного ею политического режима, а многообразие конституционных механизмов (в том числе наличие института судебного конституционного контроля) позволило преодолеть ряд политических кризисов, разрешенных правовым путем [31].

И, наконец, четвертая задача конституционного контроля представляет собой создание правовых возможностей для развития законодательства в рамках правового поля, основы которого закреплены в Конституции страны. Как отмечается в некоторых работах, реализация конституционных норм происходит в условиях формирования системы действующего права страны. В то же время, в силу многомерности государства и политически обусловленных действий органов публичной власти [18; 30] указанный процесс фактически может быть заторможен. Л.С. Мамут указывает, что мировой опыт учит тому, что реализация принципов и норм конституции, воплощение в жизнь ценностей конституционализма, могут быть успешными только тогда, когда налицо высокий уровень культуры (в особенности политической и правовой), всего общества и каждого отдельного его члена, каким бы статусом он не обладал. Такая культура достигается, в частности, если в государстве устанавливаются и торжествуют порядок, организованность, дисциплина [14]. Разделяя эту позицию, укажем, что вопросы политической и правовой культуры в современной России еще во многом не решены.

Обобщив высказанные в научной литературе позиции, можно определить конституционный контроль как деятельность государственных органов, наделенных специальной компетенцией непосредственно в Основном законе, основанную на правоприменительных и правотворческих началах и направленную на утверждение верховенства и прямого действия принятой в государстве Конституции.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 2002.
2. *Бланкенагель А.* «Детство, отрочество, юность» Российского Конституционного Суда. М., 1996.
3. *Боботов С.В.* Конституционный контроль в буржуазных странах: доктрина и практика // Советское государство и право. 1989. № 3
4. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. М., 1998.
5. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие: судебное конституционное право и процесс. М., 2011.
6. *Domagala M.* Kontrola zgodnosci prawa z konstytucja w europejskich panstwach socjal-istycznych. W., 1986.
7. *Зимин А.В.* Конституционный контроль в системе разделения властей: теоретико-правовые аспекты / Дис. канд. юрид. наук. М., 2002.
8. *Златопольский Д.Л.* Контроль над соблюдением конституции и конституционный суд в государствах Восточной Европы // Вестник Московского университета. Серия 11.
9. *Златопольский Д.Л.* Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. Учебник для вузов. М., 1999.
10. *Ильинский И.П., Щетинин Б.В.* Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах // Советское государство и право. 1969. № 9.
11. *Кравец И.А.* Размышления о верховенстве Конституции: подходы и измерения // Проблемы права. 2008. № 1.
12. *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003.
13. *Limbach J.* The Concept of the Supremacy of the Constitution // The Modern Law Review. 2001. Vol. 64.
14. *Мамут Л.С.* Перспективы развития российского конституционализма на общемировом фоне // Конституционный вестник. 2008. № 1.
15. *Молотов А.В.* Абстрактный и конкретный судебный нормоконтроль в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации / Дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 2003.

16. *Медушевский А.Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций. М., 2002.
17. *Нерсесянц В.С.* Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. М., 1998.
18. *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М., 2004.
19. *Нудель М. А.* Конституционный контроль в капиталистических странах. М., 1968.
20. *Овсепян Ж.И.* Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов-на-Дону, 1992.
21. *Остапович И.Ю.* Сравнительный анализ категорий «судебный конституционный контроль» и «специализированный конституционный надзор» // Российский юридический журнал. 2008. № 2.
22. *Петрова И.В.* Конституционный Суд – орган конституционного контроля в Российской Федерации / Дис. канд. юрид. наук. М., 2004.
23. *Проскурин А.А.* Перспективы развития конституционного контроля в Российской Федерации / Дис. канд. юрид. наук. Орел, 2006.
24. *Романова О.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России по вопросам нормотворчества федеральных государственных органов: 1994 – 1999 гг. / Дис. канд. юрид. наук. М., 2002.
25. *Смоленский М.Б.* Конституционное (государственное) право России. Ростов, 2002.
26. *Тихомиров Ю.А.* Конституционные нормы // Теоретические основы Советской Конституции. М., 1981.
27. *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999.
28. *Харитонова Н.Н.* Правовое регулирование осуществления конституционного контроля в Российской Федерации: системно-функциональные и федеративные аспекты / Дис. канд. юрид. наук. М., 2006.
29. *Четвернин В.А.* Введение в курс общей теории права и государства: Учебное пособие. М., 2003.

30. *Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7.
31. *Шахрай С.М.* О Конституции: Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М., 2013.
32. *Шульженко Ю.Л.* Конституционный контроль в России. М., 1995.
33. Элементарные начала общей теории права / Под ред. В.И. Червонюка. М., 2003.
34. *Эбзеев Б.С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1996.

REFERENCES

1. *Baglay M.V.* Constitutional right of the Russian Federation. М., 2002.
2. *Blankenagel A.* "Childhood, adolescence, youth" Russian Constitutional Court. М., 1996.
3. *Bobotov S.V.* The constitutional control in the bourgeois countries: doctrine and practice//Soviet state and right. 1989. № 3.
4. *Vitruk N.V.* Constitutional justice. М, 1998.
5. *Vitruk N.V.* Constitutional justice: judicial constitutional right and process. М., 2011.
6. *Domagala M.* Kontrola zgodnosci prawa z konstitucja w europejskich panstwach socjal-istycznych. W., 1986.
7. *Zimin A.V.* The constitutional control in system of division of the authorities: teoretiko-legal aspects. Dis. ... edging. юрид. sciences. М., 2002.
8. *Zlatopolsky D.L.* Control over observance of the constitution and the constitutional court in the states of Eastern Europe//the Bulletin of the Moscow university.
9. *Zlatopolsky D.L.* state law of foreign countries: Eastern Europe and Asia. The textbook for higher education institutions. М., 1999.
10. *Ilyinsky I.P., Shchetinin B. V.* The constitutional control and protection of the constitutional legality in the socialist countries//the Soviet state and the right. 1969. No. 9.

11. Kravets I.A. Reflections about rule of the Constitution: approaches and measurements//right Problems. 2008. No. 1.
12. Lazarev L.V. Legal positions of the Constitutional Court of Russia. M, 2003.
13. Limbach J. The Cocept of the Supremacy of the Constitution // The Modern Law Review. 2001. Vol. 64.
14. Manut H.P. Prospects of development of the Russian constitutionalism on a universal background//the Constitutional messenger. 2008. No. 1.
15. Molotov A.V. Abstract and concrete judicial compliance assessment in activity of the Constitutional Court of the Russian Federation. Dis. ... edging. юрид. sciences. Tyumen, 2003.
16. Medushevsky A.N. Comparative constitutional right and political institutes: course of lectures. M, 2002.
17. Nersesyants V.S. Yurisprudention. Introduction to a course of the general theory of the right and states. M.: Norma-Infra. M., 1998.
18. Nersesyants B.C. General theory of the right and state: The textbook for higher education institutions. M, 2004.
19. Nudel M.A. The constitutional control in the capitalist countries. M., 1968. – Page 233.
20. Ovsepyan Zh. I. Judicial constitutional control in foreign countries. Rostov-on-Don, 1992.
21. Ostapovich I.Yu. Comparative analysis of the categories "judicial constitutional control" and "specialized constitutional supervision"//Russian legal magazine No. 2. 2008.
22. Petrova I.V. The constitutional court – body of the constitutional control in the Russian Federation. Dis. ... edging. юрид. sciences. M., 2004.
23. Proskurin A.A. Prospects of development of the constitutional control in the Russian Federation. Dis. ... edging. юрид. sciences. Eagle, 2006.
24. Romanova O.V. Legal positions of the Constitutional Court of Russia on rule-making of federal government bodies: 1994-1999 Dis. ... edging. юрид. sciences. M., 2002.
25. Smolensk M.B. Constitutional (state) right of Russia. Rostov, 2002.

26. *Tikhomirov Yu.A.* Constitutional norms//Theoretical bases of the Soviet Constitution. M., 1981.
27. *Tikhomirov Yu.A.*, Kotelevskaya I.V. Legal acts: educational and practical and handbook. M., 1999.
28. *Kharitonov N.N.* Legal regulation of implementation of the constitutional control in the Russian Federation: systemic-functional and federal aspects. Dis. ... edging. юрид. sciences. M, 2006.
29. *Chetvernin V.A.* Introduction to a course of the general theory of the right and states: Manual. M, 2003.
30. *Chirkin V.E.* The public power in modern society//the Magazine of Russian law. 2009. No. 7.
31. *Shakhrai S.M.* About the Constitution: Basic law as instrument of legal and socio-political transformations. M, 2013.
32. *Shulzhenko Yu.L.* The constitutional control in Russia. M, 1995. Page 9.
33. The elementary beginnings of the general theory of the right / Under the editorship of V. I. Chervonyuk. M., 2003.
34. *Ebzeev B.S.* Constitution. Constitutional state. Constitutional court. M, 1996.

14 апреля 2015 г.
