

Еникеев О.А., кандидат юридических наук, доцент

доцент кафедры «государственного права»

Башкирский Государственный Университет

Россия, г. Уфа

Мухаметзянов Р.А.,

студент

2 курс, факультет «Институт Права»

Башкирский Государственный Университет

Россия, г. Уфа

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УРОВНИ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: В данной статье анализируются институциональные уровни конституционного контроля в Российской Федерации. В работе делается вывод, что после принятия Конституции РФ, российские суды приступили к разрешению споров граждан и организации в новых правовых условиях. Главным требованием, на которое систематично уделял внимание и Верховный Суд РФ, было неукоснительное соблюдение положений Основного закона РФ. Многие законодательные акты, как федеральные, так и региональные, были несовершенны. Перед судами часто ставились вопросы о применении законов, недвусмысленно противоречащих Конституции РФ. В итоге, судебная система выработала практику, основанную на логическом толковании ст.ст. 15 и 120 Конституции РФ.

Ключевые слова: конституционный контроль, институциональные уровни, система государственных органов.

Annotation: This article analyzes the institutional levels of constitutional control in the Russian Federation. The work concludes that after the adoption of the

Constitution of the Russian Federation, Russian courts began to resolve disputes of citizens and organizations in the new legal conditions. The main requirement, which the Supreme Court of the Russian Federation systematically paid attention to, was strict compliance with the provisions of the Basic Law of the Russian Federation. Many laws, both federal and regional, were imperfect. The courts often raised questions about the application of laws that unequivocally contradict the Constitution of the Russian Federation. As a result, the judicial system has developed a practice based on a logical interpretation of article. 15 and 120 of the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: *constitutional control, institutional levels, system of state bodies.*

Вопрос о субъектах, осуществляющих конституционный контроль, тесно сопрягается с вопросами о видах конституционного контроля, в связи с чем, мы посчитали целесообразным осветить положения о субъектах (институциональных уровнях) конституционного контроля в Российской Федерации, который частично будет затрагивать положения о видах этой деятельности.

Система государственных органов построена таким образом, что эти органы не только сами обязаны соблюдать Конституцию РФ, но и вправе (в то же время обязаны) обеспечить соблюдение основ конституционного строя и другими органами государственной власти.

Контрольных (надзорных) органов множество; можно сказать, что каждый орган практически является контрольным органом по отношению к другому (нижестоящему) органу. Однако, для нас представляет интерес деятельность по конституционному контролю трех звеньев органов государства, которые по своей сущности призваны осуществлять поддержание правопорядка в России - Президент РФ, прокуратура РФ и суды (имеем в виду суды общей юрисдикции, арбитражные суды).

Президент Российской Федерации. Президент РФ объявлен

Конституцией РФ гарантом соблюдения Основного закона государства, обеспечения соблюдения прав и свобод граждан. Данный статус обязывает Президента РФ при осуществлении своих полномочий повсеместно без исключений принимать меры по обеспечению соблюдения Конституции РФ от всех субъектов, которые с ним соприкасаются¹.

Разумеется, что бы Президент РФ мог реализовать данные полномочия, законодательство предусматривает множество механизмов. Укажем на некоторые из них. В современной российской государственности основной формой нарушения положений Конституции РФ, а вместе с тем и прав и свобод человека и гражданина, стало принятие законов, которые впоследствии признаются неконституционными полностью или в части.

Чтобы не допустить данную ситуацию, Президент РФ, согласно ч. 3 ст. 107 Конституции РФ наделен полномочием отклонять принятый Федеральным Собранием РФ федеральный закон в течение 14 дней с момента его поступления на подписание. Следует отметить, что глава государства вправе отклонить закон не только по соображениям его противоречия Конституции РФ, но и по иным мотивам.

Анализ статистики законотворческой деятельности показывает, что Президент РФ практически всегда отклоняет федеральные законы по мотивам их некачественной юридической техники, недостатками в полноте правового регулирования и другими политическими или экономическими соображениями.

Доля отклоненных федеральных законов также крайне незначительна.

Так, за период работы Государственной Думы РФ VI созыва было принято 2200 законопроектов, из которых Президентом РФ подписано 2196 федеральных законов. Президентом РФ отклонен 1 федеральный закон, а

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 08.11.2021).

Советом Федерации - 23. Из этого количества (2196 федеральных законов) 227 о ратификации международных договоров, 43 - федеральные конституционные законы. Таким образом, подписано 1926 ординарных федеральных законов².

В связи с этим, говорить о практической эффективности данного механизма конституционного контроля не приходится. С учетом того, что только за январь-май 2018 года Конституционный Суд РФ принял 9 постановлений, которым нормы федерального законодательства признаны не соответствующими положениям Конституции РФ, свидетельствует о необходимости улучшения работы по конституционному анализу федеральных законов Государственно-правовым управлением Президента РФ³.

Россия - федеративное государство с широкими полномочиями органов государственной власти субъектов РФ. Многоуровневая форма законодательного регулирования, как на федеральном, так и на региональном уровне, на фоне защиты интересов субъекта РФ, способна привести к нарушению Конституции РФ и иных федеральных законов органами региональной власти.

По данной причине Президент РФ должен осуществлять оперативный контроль над действиями органов власти субъекта РФ, которые могут привести к нарушению Конституции РФ, прав и законных интересов граждан и организаций. Законодательство устанавливает два разных порядка осуществления президентского конституционного контроля - в отношении исполнительной власти и законодательной власти субъекта РФ.

Согласно ч. 2 ст. 85 Основного закона РФ глава государства вправе приостановить действие как нормативного, так и индивидуально-конкретного

² Статистика законодательного процесса за 6 созыв сайт Государственной Думы РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://old.duma.gov.ru> (дата обращения: 30.11.2021).

³ Статистика по решениям Конституционного Суда РФ: сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 30.11.2021).

акта органов исполнительной власти субъекта РФ, если они противоречат Конституции РФ или другим федеральным и международным нормам.

Имеются около тридцати случаев вынесения таких указов о приостановлении действий актов глав и правительств регионов России.

В основном, большая их часть приходится на 2000 год начальный период наведения конституционного порядка в системе органов государства всех уровней. Приостановленные указом Президента РФ акты нарушали конституционные основы: свободу передвижения товаров, работ и услуг, свободу передвижения граждан и выбора места жительства, право заниматься предпринимательством, равенства всех форм собственности т.д.⁴

В данных Указах Президента РФ в большинстве случаев предлагается отменить принятые неконституционные акты.

Следует отметить, что ч. 3 ст. 29 Федерального закона № 184-ФЗ предусмотрено право органа исполнительной власти субъекта РФ опротестовать Указ Президента РФ в Конституционном Суде РФ путем направления запроса в данный суд⁵. Однако, если региональный правовой акт нарушает нормы Конституции РФ, однако принят по вопросам исключительной компетенции субъекта Федерации, то данный вопрос не подлежит разрешению Конституционным Судом РФ (п.п. «б» п. 1 ч. 1 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном суде РФ»)⁶.

Таким образом, решение главы государства о приостановлении действия исполнительных актов региональной власти является действенным способом

⁴ См., например: Указ Президента РФ от 12 августа 2000 г. № 1500 «О приостановлении действия постановления губернатора Тульской области от 12 апреля 2000 г. № 137 «Об упорядочении лицензирования деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 08.05.2021).

⁵ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 08.05.2021).

⁶ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О конституционном суде Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 08.05.2021).

поддержания конституционного порядка. К тому же, решение Президента РФ невозможно обойти путем издания нового аналогичного акта (и. 2 ст. 29 Федерального закона № 184-ФЗ).

В отношении законодательного органа субъекта РФ Президент РФ уполномочен внести представление об устранении нарушений Конституции РФ и федерального законодательства, допущенных конституциями (уставами) и иными законами региона.

Данный механизм объясняется тем, что даже решение Президента РФ, являясь подзаконным актом, не может приостановить действие закона, хоть и принятого субъектом РФ. Однако, на данный момент не зафиксировано ни одного случая внесения такого представления⁷.

Таким образом, Президент РФ наделен достаточными полномочиями по поддержанию конституционного порядка в Российской Федерации как в отношении федерации в целом, так и его частей. Вопрос об эффективности данных полномочий является не столько правовым, а сколько практическим и политическим.

Прокуратура Российской Федерации. Прокуратура РФ - центральный надзорный орган нашего государства, единственной задачей деятельности которого является обеспечение законности во всех сферах жизнедеятельности. Обеспечение конституционного порядка - главный участок прокурорского надзора. Федеральный закон «О прокуратуре РФ» предусматривает механизм конституционного контроля в виде принесения прокурором протеста в адрес органа, принявшего не соответствующий Конституции РФ как нормативный, так и конкретно-индивидуальный правовой акт⁸.

Согласно ст. 23 Закона о прокуратуре РФ, при ее логическом толковании с другими нормами федерального законодательства, прокурор вправе внести

⁷ Винокуров А.Ю. Надзор за соответствием правовых актов Конституции Российской Федерации: предмет и пределы // Российская юстиция 2012. № 10. С 41.

⁸ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 08.11.2021).

протест на неконституционные муниципальные акты, законы и иные акты органов власти субъектов Федерации, на акты федеральных органов исполнительной власти ниже Правительства РФ. Федеральный законодатель уделяет особое внимание прокурорскому надзору за региональным законодательством. Так, п. 1 ст. 27 Федерального закона № 184-ФЗ обязывает прокурора субъекта РФ опротестовывать законы и иные акты органов региональной власти, нормы которых противоречат Конституции РФ, тем самым угрожают основам конституционного строя РФ.

Данный протест должен быть рассмотрен в течение десяти дней с момента получения, а коллегиальный орган власти вправе рассмотреть его в ближайшем заседании. Протест прокурора может быть удовлетворен или отклонен.

Процессуальное законодательство РФ, при отказе удовлетворить протест прокурора, позволяет последнему оспаривать данные акты в судебном порядке. Например, согласно ст. 20 и 39 КАС РФ, прокурор вправе предъявить административный иск в пользу неопределенного круга лиц об оспаривании закона субъекта РФ в суд субъекта РФ²⁶.

В конце отметим на несогласованность норм федерального законодательства о статусе Генеральной прокуратуры в вопросе конституционного контроля. С одной стороны, прокуратура РФ центральный орган по обеспечению законности в государстве. С другой стороны, согласно ст. 125 Конституции РФ и ст. 84 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», Генеральный прокурор РФ не наделен полномочием по внесению в Конституционный Суд РФ запроса о соответствии нормативного правового акта Конституции РФ.

Суды общей юрисдикции. Роль судов общей юрисдикции, как и арбитражных судов, в обеспечении конституционного порядка при осуществлении правосудия по конкретным делам, не однозначна. Связано это с разным теоретическим видением Верховного Суда РФ и Конституционного

Суда РФ вопросов применения законодательства, противоречащего Конституции РФ, но не признанною на момент разрешения спора неконституционным.

После принятия Конституции РФ, российские суды приступили к разрешению споров граждан и организации в новых правовых условиях. Главным требованием, на которое систематично уделял внимание и Верховный Суд РФ, было неукоснительное соблюдение положений Основного закона РФ. Многие законодательные акты, как федеральные, так и региональные, были несовершенны. Перед судами часто ставились вопросы о применении законов, недвусмысленно противоречащих Конституции РФ. В итоге, судебная система выработала практику, основанную на логическом толковании ст.ст. 15 и 120 Конституции РФ (о прямом действии Конституции РФ и подчиненности судов только ему и федеральному закону)⁹.

Данная судебная практика в итоге нашла свое отражение в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года № 8¹⁰.

В ее первоначальной редакции было указано, что суды применяют Конституцию РФ в обоснование своих решений не только в случае обнаружения пробела в законе, наличии конкретной нормы в Конституции РФ, не требующей развития в другой норме, но и при противоречии Конституции РФ закона, принятого как до Конституции РФ, так и после него (п.п. «а»-«г» п. 2 Постановления ПВС РФ от 31 октября 1995 года № 8).

На основании этого, суд имел возможность разрешить принятое к производству дело даже в случае обнаружения противоречия регулирующего закона Конституции РФ, указав в решении суда мотивы неприменения нормы закона, а применения нормы Конституции РФ.

⁹ Моршакова Т.Г. Судебное правоприменение в России: о должном и реальном. М.: Р. Валент. 2010. С. 174.

¹⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // База судебных актов, судебных решений и нормативных документов «Судебные и нормативные акты РФ» [Электронный ресурс]. URL:<https://sudact.ru/arbitral/doc/fktjM1OoW2QL/> (дата обращения: 15.11.2021).

Суду не требовалось обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности подлежащего применению закона, однако суд был вправе по своему усмотрению направить такой запрос, но не был обязан. Решение вопроса о запросе лежало в процессуальном русле. Суд обязан был учитывать мнения спорящих сторон, а при принесении соответствующего ходатайства - уведомить другую сторону и принять во внимание ее мнение.

К тому же, при направлении запроса, суд приостанавливал разбирательство. Постановление (определение) суда о приостановлении производства - акт, затрудняющий доступ к правосудию, поэтому подлежал обжалованию отдельно. Суд может направить запрос только после истечения срока обжалования, что в свою очередь является дополнительным моментом к увеличению сроков разрешения спора. В связи с этим, суды предпочитали разрешить спор путем толкования конституционной нормы, не прибегая к конституционному разбирательству, что играло позитивную роль в укреплении.

Использованные источники:

1. Винокуров А.Ю. Надзор за соответствием правовых актов Конституции Российской Федерации: предмет и пределы // Российская юстиция 2012. № 10. С 41.
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 08.11.2021).
3. Моршакова Т.Г. Судебное правоприменение в России: о должном и реальном. М.: Р. Валент. 2010. С. 174.
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // База судебных актов, судебных

решений и нормативных документов «Судебные и нормативные акты РФ» [Электронный ресурс]. URL:<https://sudact.ru/arbitral/doc/fktjM1OoW2QL/> (дата обращения: 15.11.2021).

5. См., например: Указ Президента РФ от 12 августа 2000 г. № 1500 «О приостановлении действия постановления губернатора Тульской области от 12 апреля 2000 г. № 137 «Об упорядочении лицензирования деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 08.05.2021).

6. Статистика законодательного процесса за 6 созыв сайт Государственной Думы РФ [Электронный ресурс]. URL. <http://old.duma.gov.ru> (дата обращения: 30.11.2021).

7. Статистика по решениям Конституционного Суда РФ: сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 30.11.2021).

8. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 08.11.2021).

9. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 08.05.2021).

10. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О конституционном суде Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 08.05.2021).