

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.036-043

О. В. Брежнев*

Предварительный конституционный контроль и его реализация в России: проблемы теории и практики

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы, касающиеся юридической природы, нормативного регулирования и порядка реализации в Российской Федерации института предварительного конституционного контроля. Обеспечивая устранение в превентивном порядке выявленных нарушений, осуществление этого вида конституционного контроля таит в себе определенные риски, связанные с ограниченными временными рамками его реализации, невозможностью учета интерпретации оспоренной нормы в правоприменении и др. Показаны допустимые формы использования предварительного контроля в деятельности органов конституционного правосудия в России (при проверке конституционности международных договоров РФ, оценке конституционных поправок и др.); исследована практика реализации соответствующих полномочий. Особое внимание уделено анализу правовых позиций Конституционного Суда РФ, обуславливающих пределы осуществления предварительного судебного конституционного контроля. Рассмотрен вопрос о полномочиях конституционных (уставных) судов субъектов РФ в исследуемой области.

Ключевые слова: предварительный; конституционный контроль; орган; конституция; суд; регламентация; правосудие; проект; норма; правовой акт; договор.

Для цитирования: Брежнев О. В. Предварительный конституционный контроль и его реализация в России: проблемы теории и практики // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 10. — С. 36—43. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.036-043.

© Брежнев О. В., 2020

* Брежнев Олег Викторович, доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета (г. Курск)
ул. 50 лет Октября, д. 94, г. Курск, Россия, 305040
obrezhnev@yandex.ru

Preliminary Constitutional Review and its Implementation in Russia: Problems of Theories and Applications

Oleg V. Brezhnev, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Financial Law, Constitutional, Civil and Administrative Procedure, Southwestern State University (Kursk)
ul. 50 let Oktyabrya, d. 94, Kursk, Russia, 305040
obrezhnev@yandex.ru

Abstract. The paper is devoted to the problems concerning the legal nature, normative regulation and the procedure for the implementation of the institute of preliminary constitutional review in the Russian Federation. Although the exercise of this type of constitutional control ensures the prevention of the detected violations, it also carries certain risks associated with the limited time frame of its implementation, impossibility of taking into account interpretation of the contested norm in law enforcement, etc. The author demonstrates permissible forms of the use of preliminary control in the activity of the bodies of constitutional justice in Russia (when checking the constitutionality of international agreements and treaties of the Russian Federation, evaluating constitutional amendments, etc.). The author also investigates the practice of implementing the relevant powers. Particular attention is paid to the analysis of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation that stipulate the limits of the implementation of preliminary judicial constitutional review. The paper examines the issue of the powers of constitutional (charter) courts of constituent entities of the Russian Federation in the area under consideration.

Keywords: preliminary; constitutional review; body; constitution; court; regulation; justice; draft; rule; legal act; contract.

Cite as: Brezhnev OV. Predvaritelnyy konstitutsionnyy kontrol i ego realizatsiya v Rossii: problemy teorii i praktiki [Preliminary Constitutional Review and its Implementation in Russia: Problems of Theories and Applications]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(10):36-43. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.036-043. (In Russ., abstract in Eng.).

Конституционный контроль играет особую роль в механизме правовой охраны конституции. Будучи нацеленным на обеспечение реализации основных конституционных ценностей (разделение властей, федерализм, приоритет прав и свобод человека и др.) в законотворчестве и правоприменении, он представляет собой деятельность по проверке соответствия конституции нормативных и иных правовых актов, действий высших государственных органов и должностных лиц.

В институциональном отношении конституционный контроль может осуществляться органами государственной власти общей компетенции (главой государства, парламентом, правительством, судами общей юрисдикции) наряду с множеством иных полномочий, а также специализированными судебными или несудебными органами (конституционными судами, конституционными советами или палатами и др.) в качестве основного направле-

ния деятельности, отражающего их предназначение. В каждом конкретном государстве под влиянием определенных факторов (особенности правовой системы, устройство государственной власти, исторические традиции и др.) сложилась та или иная организационная модель реализации соответствующих полномочий.

Традиционно конституционный контроль подразделяют на предварительный (превентивный) и последующий. Предварительный контроль осуществляется в отношении проектов законов и иных нормативных правовых актов, официально внесенных на рассмотрение парламента или иного государственного органа, или (что встречается чаще) в отношении закона или иного нормативного акта, принятого соответствующим органом, но не вступившего в силу. Последующий контроль реализуется исключительно в отношении принятых и вступивших в силу нормативных правовых актов.

Предварительный конституционный контроль обладает рядом достоинств: он обеспечивает устранение конституционных нарушений в превентивном порядке, т.е. еще до того, как соответствующий акт будет применяться, воздействуя, быть может, негативным образом на систему общественных отношений; как следствие этого, данный вид конституционного контроля в большей мере, чем последующий контроль, способствует обеспечению стабильности действующего нормативного правового регулирования; реализация предварительного контроля позволяет избежать необходимости отмены подзаконных нормативных правовых актов, а также пересмотра правоприменительных решений, принятых во исполнение неконституционной нормы¹.

В то же время предварительный конституционный контроль обладает и рядом недостатков.

Во-первых, предварительный контроль в отношении проектов законов, если он реализуется не органом законодательной власти, в известной мере влечет за собой вмешательство органа, его осуществляющего, в законодательный процесс, что не только может восприниматься как умаление самостоятельности парламента в законотворческой сфере, но и способствует некоторой «политизации» деятельности контрольного органа, что особенно значимо в том случае, если данный орган является судебным.

Во-вторых, предварительный контроль не позволяет учитывать особенности восприятия оспариваемой нормы правоприменительными органами: об этом до вступления акта в силу можно судить только в гипотетическом плане. При этом, как показывает практика осуществления конституционного правосудия, нарушения конституционных прав и свобод зачастую обусловлены не столько содержанием нормы зако-

на, сколько ее истолкованием при применении. Исходя из этого, предварительный контроль, в отличие от последующего, вряд ли можно рассматривать как эффективное средство обеспечения конституционной законности в правоприменительной деятельности.

В-третьих, в силу особенностей организации правотворческого процесса осуществление предварительного конституционного контроля, как правило, ограничено более узкими временными рамками, чем реализация последующего контроля, что не всегда обеспечивает всесторонний и полный характер соответствующей проверки.

В-четвертых, предварительный конституционный контроль достаточно сложно сочетаем с другими его видами в пределах компетенции одного органа. Например, если в отношении одного и того же акта может осуществляться как предварительный, так и последующий контроль, то соответствующий орган будет вынужден в определенных ситуациях отступать от ранее выраженных правовых позиций, ибо те из них, которые были сформулированы при осуществлении предварительного контроля, не учитывают особенностей истолкования оспоренной нормы правоприменительными органами. Если предварительный конституционный контроль сочетается с обязательным и при этом является доминирующим в сфере конституционного правосудия, как это имеет место, например, в Республике Беларусь, то это придает данной деятельности излишне формальный, своего рода экспертно-консультационный характер, что снижает правозащитные возможности этого института².

Как показывает анализ зарубежного опыта конституционного контроля, конституционные суды осуществляют преимущественно после-

¹ О достоинствах предварительного конституционного контроля см.: *Ярускин Р. С.* Конституционное судопроизводство в системе гарантий конституционализма: перспективы предварительного конституционного контроля в России // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2003. № 4. С. 45—59.

² В соответствии со ст. 22 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, гл. 14 Закона Республики Беларусь от 08.01.2014 № 124-З «О конституционном судопроизводстве» Конституционный суд преимущественно в порядке письменного производства осуществляет обязательный предварительный конституционный контроль в отношении всех законов, принятых Национальным собранием, до их подписания Президентом Республики.

дующий контроль и, как правило, лишь в некоторых случаях на них возлагаются полномочия, связанные с предварительным контролем (в отношении конституционных поправок, международных договоров и некоторых других актов). Напротив, специализированные несудебные органы традиционно осуществляют главным образом предварительный контроль.

При этом в последние годы более отчетливо стала проявляться тенденция, связанная с наделением несудебных органов конституционного контроля дополнительными полномочиями, связанными с последующим контролем. Например, Конституционный совет Франции в соответствии с конституционной реформой 2008 г. получил право рассмотрения так называемого «приоритетного вопроса о конституционности», т.е. обращений Государственного совета или Кассационного суда о проверке конституционности закона, подлежащего применению судом при рассмотрении конкретного дела³. Конституционный совет Республики Казахстан в 2017 г. был наделен полномочием по рассмотрению дел о проверке конституционности вступивших в силу законов и иных нормативных правовых актов по обращению Президента Республики (ранее последующий контроль осуществлялся Конституционным советом Казахстана только по обращениям судов). Данную тенденцию можно рассматривать как признание эффективности последующего контроля в системе мер, направленных на правовую охрану конституции.

Отметим, что осуществлявший свою деятельность в 1990—1991 гг. Комитет конституционного надзора СССР был наделен отдельными полномочиями в сфере не только последующего, но и предварительного надзора. В соответствии с ч. 5 ст. 124 Конституции (Основного Закона) СССР Комитет конституционного надзора: по поручению Съезда народных депутатов СССР представлял ему заключения о соответствии Конституции СССР проектов законов СССР и

иных актов, внесенных на рассмотрение Съезда (п. 1); по поручению Съезда народных депутатов СССР, по предложениям не менее одной пятой членов Верховного Совета СССР, Президента СССР, высших органов государственной власти союзных республик представлял Верховному Совету СССР или Президенту СССР заключения о соответствии проектов актов, внесенных на рассмотрение Верховного Совета СССР и его палат, Конституции СССР и законам СССР, принятым Съездом народных депутатов СССР (п. 4). При этом в практике Комитета конституционного надзора эти полномочия, по сути, реализации не получили. Отчасти, по-видимому, это было связано и с тем, что законодательство СССР о конституционном надзоре детально регламентировало правовые последствия принятия Комитетом заключений только применительно к тем случаям, когда предметом проверки являлся вступивший в силу правовой акт.

Первоначально предполагалось, что полномочиями, в том числе по предварительному конституционному надзору, аналогичными тем, которыми обладал союзный Комитет, должен быть наделен и Комитет конституционного надзора РСФСР, создание которого предусматривалось Законом РСФСР от 27.10.1989 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР»⁴. Однако данный орган, как известно, так и не был создан. В 1990 г. было принято решение о создании Конституционного Суда России — судебного органа, наделенного полномочиями по реализации главным образом последующего конституционного контроля.

В настоящее время КС РФ вправе в ограниченных пределах осуществлять и предварительный контроль. В соответствии с Конституцией РФ (п. «г» ч. 2 ст. 125) КС РФ разрешает дела о проверке конституционности не вступивших в силу международных договоров РФ в связи с запросами Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Со-

³ См.: Антонов А. В. Реформа Конституционного Совета Франции // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 2. С. 27—38; Бондарева Е. А. Институт предварительного конституционного контроля в России и Франции: теория и практика применения // Вестник Воронежского государственного университета. 2013. № 2. С. 57—67.

⁴ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1303.

вета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Как вытекает из Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁵ (п. 1 ст. 89), запрос о проверке конституционности международного договора РФ может быть направлен после его подписания, но до ратификации Государственной Думой или утверждения иным федеральным органом государственной власти. Специфика предмета запроса и последующего судебного разбирательства обусловлена тем, что заявители вправе оспаривать конституционность как международного договора РФ в целом, так и отдельных его положений (п. 8 и 9 ч. 2 ст. 37, ч. 3 ст. 74, п. 1 и 2 ч. 1 ст. 91 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»). Но в случае признания неконституционными даже отдельных норм международного договора РФ с момента провозглашения соответствующего постановления КС РФ международный договор РФ *в целом* не подлежит введению в действие и применению, т.е. не может быть ратифицирован, утвержден или не может вступить в силу иным образом (ч. 2 ст. 91 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»).

Как отметил КС РФ в постановлении от 09.07.2012 № 17-П по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора РФ — Протокола о присоединении РФ к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации⁶, не исключается проверка конституционности федерального закона о ратификации международного договора РФ по порядку принятия, т.е. посредством последующего конституционного контроля. Но и при осуществлении предварительного контроля допускается проверка

отдельных процедурных аспектов подготовки соответствующего законопроекта, таких как его согласование с субъектами РФ по вопросам, относящимся к сфере их совместного с РФ ведения, на стадии подписания и одобрения Правительством РФ законопроекта о ратификации.

Отметим, что федеральный законодатель определенным образом встроил процедуру предварительного судебного конституционного контроля в отношении международного договора РФ в предусмотренный Федеральным конституционным законом от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»⁷ порядок принятия в РФ нового субъекта⁸. Данный Закон (ч. 4 ст. 7) предусматривает, что после подписания международного договора о принятии в РФ нового субъекта Президент РФ в обязательном порядке обращается в КС РФ с запросом о проверке конституционности данного не вступившего в силу международного договора РФ. Дальнейшая ратификация этого договора возможна только в том случае, если КС РФ признает его соответствующим Конституции РФ (ч. 1 ст. 8 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»).

Специфика данного полномочия КС РФ заключается в том, что, во-первых, предварительный конституционный контроль сочетается с обязательным, во-вторых, рассмотрение дела может быть инициировано лишь одним субъектом — Президентом РФ, в-третьих, предварительный конституционный контроль выполняет специфическую функцию по установлению надлежащих конституционных оснований для принятия решения, касающегося изменения федеративного устройства России, и тем самым гарантирует его конституционность. Реа-

⁵ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁶ СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4169.

⁷ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916.

⁸ См.: Карцев А. С. К вопросу о реализации конституционного контроля в отношении международного договора о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 4. С. 1—6.

лизация этого полномочия КС РФ, в отличие от большинства других, не связана с разрешением конституционно-правового спора. Правовая позиция Президента РФ, изложенная в его запросе в КС РФ, может быть связана исключительно с обоснованием соответствия Конституции РФ не вступившего в силу международного договора РФ, так как у главы государства после его подписания вряд ли могут быть сомнения в отношении конституционности этого акта. Но это не избавляет Президента РФ от необходимости обращения в КС РФ, решение которого не направлено на разрешение спора, а выполняет иную функцию — придает процедуре реализации государственно-властного полномочия качество конституционной легальности.

Вышесказанное обуславливает и определенную процессуальную специфику реализации данного полномочия КС РФ: в деле участвует только одна сторона — заявитель, судебное разбирательство не основано на противоборстве различных позиций, точек зрения, интересов и, как следствие, возможно определенное упрощение процедуры (отказ от предварительного изучения обращения судьей КС РФ и от проведения слушания по делу). Именно из подобного понимания процессуальных особенностей разрешения этой категории дел исходил КС РФ при рассмотрении дела о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора о принятии в РФ Республики Крым и об образовании в составе РФ новых субъектов (постановление от 19.03.2014 № 6-П⁹).

Что касается конституционного контроля в отношении проектов федеральных законов, то он осуществляется Государственной Думой при рассмотрении законопроекта в первом чтении (ч. 1 ст. 118 Регламента Государственной Думы). После принятия федерального закона неконституционность его норм может стать основанием для отклонения данного закона Президен-

том РФ в порядке ч. 3 ст. 107 Конституции РФ или для возвращения его в соответствующую палату Федерального Собрания «в случае нарушения палатой установленных Конституцией Российской Федерации требований к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур» (постановление КС РФ от 22.04.1996 № 10-П¹⁰).

В определении от 17.07.2014 № 1567-О¹¹ КС РФ, отказывая в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», отметил, что закон о конституционной поправке в силу требований ч. 1 ст. 15, ч. 2 ст. 16 и ст. 134—136 Конституции РФ не может противоречить положениям ее гл. 1, 2 и 9 как по содержанию, так и по порядку принятия. Возникающие при этом споры носят конституционный характер, а потому подлежат разрешению в порядке конституционного судопроизводства, что соответствует предназначению судебного конституционного контроля. Данное обстоятельство обуславливает возможность возложения на КС РФ федеральным законодателем полномочия по проверке закона о поправке к Конституции РФ с точки зрения соответствия положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ *до его вступления в силу*, т.е. в порядке предварительного контроля, до того момента, пока соответствующие поправки не стали неотъемлемой составной частью Конституции РФ. Данное полномочие КС РФ могло бы способствовать обеспечению единства понимания и гармоничной реализации конституционных норм¹². Однако пока федеральный законодатель так и не реализовал эту правовую позицию КС РФ.

Отдельные полномочия, связанные с осуществлением предварительного конституци-

⁹ СЗ РФ. 2014. № 13. Ст. 1527.

¹⁰ СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

¹¹ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. II). Ст. 4397.

¹² См.: Шустров Д. Г. Решение органа конституционного контроля по делам о проверке конституционности изменения конституции и его правовые последствия // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 3. С. 2—8.

онного контроля, реализуются и конституционными (уставными) судами субъектов РФ.

Анализ законодательства субъектов РФ о конституционных (уставных) судах показывает, что нередко эти органы наделяются полномочиями по проверке соответствия конституции (уставу) субъекта РФ *не вступивших в силу отдельных публично-правовых договоров и соглашений*:

- между органами государственной власти различных субъектов РФ (Республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика);
- между органами государственной власти соответствующего субъекта РФ и органами местного самоуправления (Республика Адыгея, Чеченская Республика);
- о международных и внешнеэкономических связях субъектов РФ с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями зарубежных стран (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Татарстан).

Отметим, что в отношении публично-правовых договоров между органами государственной власти различных субъектов РФ конституционными (уставными) судами может осуществляться *только* предварительный конституционный контроль. Иное входило бы в противоречие с принципами, на которых основано федеративное устройство России: равноправия субъектов РФ (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ) и самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий (ч. 2 ст. 11, ст. 73 Конституции РФ).

Соответствующая правовая позиция еще в 2001 г. была сформулирована Верховным Судом РФ, который указал на то, что признание такого *вступившего в силу* договора не соответствующим конституции (уставу) одного из субъектов РФ, являющегося его участником, влечет за собой прекращение действия этого договора, в силу двустороннего характера вытекающих из него обязательств, и в отношении другого субъекта РФ, на территорию и органы власти которого не распространяется действие конституции (устава), которому противоречит

договор. Поэтому полномочие конституционных (уставных) судов по осуществлению последующего конституционного контроля в отношении этой категории публично-правовых договоров уже тогда было признано противоречащим федеральному законодательству (определение Верховного Суда РФ от 29.03.2001 по делу № 12-Г01-3). Позднее аналогичную правовую позицию сформулировал и КС РФ в постановлении от 06.12.2018 № 44-П по делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и самого этого Соглашения¹³.

Предусмотрены законодательством субъектов РФ еще некоторые полномочия конституционных (уставных) судов, связанные с осуществлением предварительного конституционного контроля:

- проверка соответствия конституции республики проекта нормативного правового акта, выносимого на республиканский или местный референдум (Республика Адыгея, Чеченская Республика). Принятие решения о неконституционности данного проекта влечет за собой прекращение всех процедур, связанных с проведением соответствующего референдума;
- дача заключений по проектам уставных законов о внесении изменений в устав области о наличии или об отсутствии противоречия предлагаемых к принятию норм иным положениям устава (Калининградская область). Соответствующие законопроекты могут быть рассмотрены Калининградской областной Думой только после получения заключения Уставного суда;
- проверка не вступившего в силу конституционного закона о внесении изменений и дополнений в конституцию республики с точки зрения соблюдения соответствующей процедуры его принятия (Республика Саха (Якутия)). Если данная процедура признается нарушенной, оспоренный акт возвращается в законодательный орган власти на повторное рассмотрение.

¹³ СЗ РФ. 2018. № 51. Ст. 8095.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антонов А. В. Реформа Конституционного Совета Франции // Журнал конституционного правосудия. — 2011. — № 2. — С. 27—38.
2. Бондарева Е. А. Институт предварительного конституционного контроля в России и Франции: теория и практика применения // Вестник Воронежского государственного университета. — 2013. — № 2. — С. 57—67.
3. Карцев А. С. К вопросу о реализации конституционного контроля в отношении международного договора о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта // Журнал конституционного правосудия. — 2015. — № 4. — С. 1—6.
4. Шустров Д. Г. Решение органа конституционного контроля по делам о проверке конституционности изменения конституции и его правовые последствия // Журнал конституционного правосудия. — 2018. — № 3. — С. 2—8.
5. Ярускин Р. С. Конституционное судопроизводство в системе гарантий конституционализма: перспективы предварительного конституционного контроля в России // «Черные дыры» в российском законодательстве. — 2003. — № 4. — С. 45—59.

Материал поступил в редакцию 3 января 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Antonov A. V. Reforma Konstitucionnogo Soveta Francii // Zhurnal konstitucionnogo pravosudiva. — 2011. — № 2. — S. 27—38.
2. Bondareva E. A. Institut predvaritel'nogo konstitucionnogo kontrolya v Rossii i Francii: teoriya i praktika primeneniya // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2013. — № 2. — S. 57—67.
3. Karcev A. S. K voprosu o realizacii konstitucionnogo kontrolya v otnoshenii mezhdunarodnogo dogovora o prinyatii v Rossijskuyu Federaciju novogo sub"ekta // Zhurnal konstitucionnogo pravosudiva. — 2015. — № 4. — S. 1—6.
4. Shustrov D. G. Reshenie organa konstitucionnogo kontrolya po delam o proverke konstitucionnosti izmeneniya konstitucii i ego pravovye posledstviya // Zhurnal konstitucionnogo pravosudiva. — 2018. — № 3. — S. 2—8.
5. Yaruskin R. S. Konstitucionnoe sudoproizvodstvo v sisteme garantij konstitucionalizma: perspektivy predvaritel'nogo konstitucionnogo kontrolya v Rossii // «Chernye dyry» v rossijskom zakonodatel'stve. — 2003. — № 4. — S. 45—59.