

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Е. В. Портнова*

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ как органы судебного конституционного контроля

Аннотация. В статье доказывается, что конституционные (уставные) суды субъектов РФ имеют двойственную природу. Основные законы субъектов РФ относят конституционные (уставные) суды одновременно к органам государственной власти и к судебным органам субъектов РФ. Кроме того, содержится указание на их независимый и самостоятельный характер по отношению к другим ветвям государственной власти. Конституционный контроль как разновидность государственной деятельности имеет свои цели (обнаружение, устранение противоречий), осуществляется специальными субъектами (органами конституционного контроля), имеет сферу применения (законы, иные нормативные правовые акты, правоприменительная практика), а также обладает необходимыми средствами (приемами и способами) ее осуществления. Цели конституционного контроля заключаются не только в обеспечении режима законности в государстве, но и в целесообразности законодательного акта с позиции обеспечения прав и свобод человека и гражданина. На основании решения органа конституционного контроля неконституционный акт полностью или в части теряет юридическую силу и устраняется из системы законодательства. Характер решений конституционных и уставных судов свидетельствует о наличии у данных органов правокорректирующей функции. Однако следует учитывать то обстоятельство, что органы конституционной юстиции субъектов Федерации в своих решениях не создают новые правовые нормы, а лишь корректируют с помощью своих правовых позиций то, что уже имеется в законодательстве субъекта РФ. Следовательно, данные органы разрешают посредством конституционного судопроизводства споры, имеющие значение для укрепления конституционной законности и правопорядка на территории соответствующего субъекта РФ.

Ключевые слова: конституционный контроль, конституционный надзор, судебный конституционный контроль, конституционные (уставные) суды.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.87.2.088-094

В законодательстве субъектов РФ конституционные (уставные) суды характеризуются как судебные органы конституционного контроля, которые самостоятельно и независимо осуществляют судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

© Портнова Е. В., 2018

* Портнова Елена Витальевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры частного и публичного права Пензенского государственного университета
Elena_v_portnova@rambler.ru
440026, Россия, г. Пенза, ул. Красная, д. 40

ства. Отсюда конституционные (уставные) суды являются органами государственной власти субъектов РФ, органами судебной власти, обладающими независимостью и самостоятельностью. Их двойственная природа находит свое отражение также в некоторых региональных законах об органах конституционной юстиции. Например, в ст. 1 Закона Московской области от 26 сентября 2006 г. указано, что Уставный суд входит в судебную систему РФ и систему органов власти Московской области¹.

В отношении определения правовой природы конституционных (уставных) судов субъектов РФ интересно определение Конституционного Суда РФ от 3 марта 2015 г. № 421-О. В нем Конституционный Суд РФ уточнил, что «конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации является — в силу принципа разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации — самостоятельным конституционным (уставным) органом судебной власти, который, с одной стороны, подчиняется вытекающим из Конституции Российской Федерации и федерального законодательства общим принципам, определяющим организацию и осуществление правосудия, а с другой — находится в сфере регулирующего воздействия самого субъекта Российской Федерации, в том числе учреждается в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и финансируется из его бюджета».

В этом же решении Конституционный Суд РФ впервые определил государственно-правовую природу конституционных (уставных) судов субъектов РФ, указав, что данные органы высту-

пают в качестве «регионального субсидиарного звена механизма обеспечения конституционной законности в конкретном субъекте Российской Федерации»².

В науке конституционного права не раз высказывалась точка зрения о том, что понятия «конституционный контроль» и «уставный контроль» являются синонимами³. Данное мнение следует поддержать, поскольку формулировка указанных понятий исходит из названия учредительного акта субъекта РФ — конституция или устав. Конституция и устав субъекта РФ наделены равной юридической силой, так как представляют собой основной закон субъекта РФ⁴.

Главное предназначение региональных конституционных (уставных) судов видится в осуществлении ими конституционного контроля над соответствием законодательных актов субъектов РФ их конституциям (уставам).

В современной юридической литературе понятия «конституционный контроль» и «конституционный надзор», как правило, различают. Раньше они рассматривались в качестве синонимов. Ю. Л. Шульженко одним из первых в конституционно-правовой доктрине разделил данные понятия. В частности, им выделены общие характеристики конституционного контроля и конституционного надзора. Он указал, что их объединяет общая цель — правовая охрана Конституции. Особое внимание автор обращает на различия между ними, которые, на его взгляд, вытекают из мер юридической ответственности, применяемых к нарушителю. А именно: контролирующий орган вправе отменить незаконный акт, а надзорный орган не вправе это сделать⁵.

¹ Ежедневные новости. Подмосковье. 2006. 5 окт. № 185.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 марта 2015 г. № 421-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия «О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием закона Республики Бурятия “О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”» // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision190793.pdf> (дата обращения: 18 декабря 2017 г.).

³ Боброва В. К. Проблемы правового регулирования статуса уставного суда субъекта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 10.

⁴ Гошуляк В. В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2000. С. 9.

⁵ Шульженко Ю. Л. Институт конституционного надзора в Российской Федерации. М., 1998. С. 4.

Конституционный контроль федерального уровня определяется как «деятельность уполномоченных государственных органов, совершаемая с целью проверки, обнаружения, констатации и устранения противоречий законодательных актов конституции, законам, по результатам которой данные органы государственной власти вправе отменять выявленные противоречия»⁶. Приведенное определение можно применить также к региональному уровню, уточнив, что такая деятельность совершается с целью обнаружения, констатации и устранения противоречий нормативных правовых актов субъектов РФ региональным конституциям (уставам). Конституционный контроль как разновидность государственной деятельности имеет свои цели (обнаружение, устранение противоречий), осуществляется специальными субъектами (органами конституционного контроля), имеет сферу применения (законы, иные нормативные правовые акты), а также обладает необходимыми средствами (приемами и способами) ее осуществления.

По мнению Е. М. Терехова, предназначение конституционного контроля состоит не только в обнаружении неконституционных нормативных правовых актов. Он также играет роль барьера, который ограничивает деятельность отдельных органов государственной власти и их должностных лиц⁷. Однако, по нашему мнению, орган конституционного контроля выполняет все же контрольные, а не ограничительные функции.

А. Б. Вайман поднимает вопрос о соотношении конституционного контроля и судебной власти, указывая при этом на существенные различия в характере выполняемых органами судебной и контрольной власти задач. Главное предназначение судебных органов — осуществ-

ление правосудия; они также вправе применять меры государственного принуждения за нарушения закона. Основная задача контролирующих органов — проверка соответствия актов и действий государственных органов, иных органов, их должностных лиц с точки зрения законности и целесообразности⁸.

Вместе с тем нельзя отождествлять контрольную ветвь государственной власти и контрольную деятельность иных органов — это не одно и то же. В связи с этим необходимо разграничить судебные органы и органы контрольной власти. Каждый контрольный орган вправе по собственной инициативе проводить проверку подконтрольной организации. Судебные органы не наделены подобным правом. К ним должен кто-то обратиться. Указанное положение служит основанием для отнесения конституционных (уставных) судов к судебным, а не к контрольным органам государственной власти. Кроме того, следует учитывать и то, что данные органы, помимо контрольных полномочий, осуществляют иные полномочия, не связанные с контрольными.

Некоторые исследователи в области конституционного права не разделяют конституционный контроль и конституционный надзор и воспринимают их как тождественные понятия, представляющие собой особую форму реализации государственных функций⁹. Так, А. Б. Яблонская, говоря о единстве контроля и надзора, определяет контрольно-надзорную функцию государства как реализуемую с помощью государственного аппарата деятельность органов государственной власти по проверке законности и эффективности действий и решений субъектов права в границах своих полномочий. Вместе с тем автор указывает, что данная функция требует разделения полномо-

⁶ Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 9.

⁷ Терехов Е. М. Судебный конституционный контроль как условие оптимизации правоинтерпретационной деятельности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 (102). С. 107.

⁸ Вайман А. Б. К вопросу о конституционном контроле в Российской Федерации // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 2. С. 105.

⁹ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С. 43—48.

чий по контролю и надзору в пределах единой функции¹⁰.

А. С. Новикова под контрольно-надзорной деятельностью предлагает понимать форму реализации государственных функций по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением нормативных правовых актов уполномоченными на то органами государственного механизма¹¹.

В науке конституционного права преобладает мнение о том, что конституционный контроль на уровне субъектов РФ представляет собой деятельность уполномоченных государственных органов по обеспечению верховенства региональных конституций (уставов) в иерархии законодательных актов соответствующего субъекта РФ. Средством обеспечения верховенства конституции является деятельность по выявлению и устранению из правового поля неконституционных актов, а также по предупреждению их издания¹². Именно реальное обеспечение верховенства Конституции признается одним из главных признаков правового государства.

Д. Н. Вороненков и С. А. Комаров предлагают рассматривать конституционный контроль в качестве системной деятельности уполномоченных органов государственной власти, осуществляемой на основаниях, определенных законом, с целью защиты основ конституционного строя, прав и свобод личности, обеспечения верховенства Конституции в правовой системе¹³.

Кроме того, посредством проведения конституционного контроля можно избежать издания противоречащих Конституции нормативных правовых актов. В этом случае уместно вести речь о превентивном (предупредительном) контроле, осуществляемом судебными органами власти до принятия нормативного правового акта парламентом или в течение временного промежутка между его одобрением парламентом и подписанием Президентом РФ. Представители модели предупредительного конституционного контроля утверждают, что именно эта его форма наиболее эффективна с позиции того, что в действующей правовой системе практически исключается возможность принятия неконституционных актов, что в результате способствует устойчивости законодательства¹⁴. Следовательно, превентивный конституционный контроль создает необходимые предпосылки для предотвращения конституционно-правовых коллизий.

В правовой доктрине также выделяются цели, которые преследует конституционный контроль. К ним, в частности, относятся следующие: охрана основ конституционного строя, обеспечение прав и свобод личности, повышение эффективности управления государством, обеспечение стабильности государственного устройства, обеспечение конституционности законодательных актов, введение в режим законности действий должностных лиц, утверждение законности и правопорядка¹⁵.

¹⁰ Яблонская А. Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 4. С. 95.

¹¹ Новикова А. С. О формах реализации функций государства // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2015. № 113. С. 4—5.

¹² Гатауллин А. Г. Теоретические и организационно-правовые основы конституционного судебного контроля в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. С. 21 ; Кузнецова Е. В. Основания деятельности органов конституционной юстиции по выявлению пробелов в праве // Вопросы управления. 2015. № 1 (13). С. 161—162.

¹³ Вороненков Д. Н., Комаров С. А. Конституционный контроль как средство демократизации российской государственности // Конституция Российской Федерации: доктрина и практика : материалы науч.-практ. конф., посвященной 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. Санкт-Петербург, 13—14 ноября 2008 г. М. : Норма, 2009. С. 302.

¹⁴ Жеребцова Е. Е. Институт судебного конституционного контроля в механизме обеспечения единства правового пространства Российской Федерации // Право и государство. 2009. № 9. С. 22.

¹⁵ Беляев В. П. Контроль как форма юридической деятельности и гарантия законности // Право и политика. 2004. № 2. С. 15.

Следует добавить, что цели конституционного контроля заключаются не только в обеспечении режима законности в государстве, но и в целесообразности законодательного акта с позиции обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Ключевая функция надзора ориентирована на безусловное соблюдение конституционных положений, а также исполнение законов и иных нормативных правовых актов. К тому же реализация надзорной функции не связана с оценкой целесообразности законодательных актов. Отличительная черта конституционного контроля заключается в наделении соответствующих органов государственной власти определенными полномочиями исполнительной власти, в то время как органы, осуществляющие надзор, лишены указанных полномочий. Более того, контроль допускает возможность применения административных санкций к нарушителю закона.

Анализ юридической литературы позволяет сделать вывод о том, что большинство правоведов рассматривают конституционный контроль с точки зрения функционального подхода, обращая внимание на его сущностные характеристики и черты.

Подобно законодательной деятельности, как верно отмечает Ж. И. Овсепян, судебным конституционным контролем следует считать деятельность, направленную на совершенствование нормативных правовых актов и восполнение правовых пробелов. С помощью судебного конституционного контроля теряют юридическую силу законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ, отдельные их положения, не соответствующие конституциям (уставам) субъектов РФ, а также производится правовое толкование конституционных норм и принципов¹⁶. Сходство судебного конституционного контроля с законодательным или иным правотворческим процессом заключается также в том, что при

осуществлении судебного конституционного контроля фактические обстоятельства дела, доказательства их полноты и достаточности практически не исследуются.

Таким образом, конституционные (уставные) суды субъектов РФ имеют двойственную природу. Они одновременно являются судебными органами и государственными органами, осуществляющими конституционный контроль посредством конституционного судопроизводства на территории соответствующего субъекта РФ.

Отнесение региональных конституционных (уставных) судов именно к судебным органам является само собой разумеющимся фактом, поскольку это не палаты и не комитеты конституционного (уставного) надзора, а именно суды. Конституционные и уставные суды осуществляют свои функции обособленно друг от друга, без взаимных связей. Данные органы являются простой совокупностью региональных органов конституционного контроля, не образующих единую систему и не имеющих функциональных связей. Их полномочия и вопросы судопроизводства фиксируются не в федеральном законе, а в соответствующих законах субъектов РФ, которые очень схожи между собой, однако имеют ряд отличий. Основываясь на этом, можно вести речь о том, что региональные органы конституционной юстиции не образуют единой подсистемы судебной ветви власти.

Таким образом, конституционные и уставные суды субъектов РФ относятся к региональным органам судебного конституционного контроля, которые вправе отменять противоречащие учредительным актам субъектов РФ законы или иные нормативные правовые акты. Следовательно, данные органы разрешают посредством конституционного судопроизводства споры, имеющие значение для укрепления конституционной законности и правопорядка на территории соответствующего субъекта РФ.

¹⁶ Овсепян Ж. И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов н/Д, 2006. С. 480.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Беляев В. П. Контроль как форма юридической деятельности и гарантия законности // Право и политика. — 2004. — № 2. — С. 9—19.
2. Боброва В. К. Проблемы правового регулирования статуса уставного суда субъекта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2000. — 25 с.
3. Вайман А. Б. К вопросу о конституционном контроле в Российской Федерации // Вестник экономики, права и социологии. — 2011. — № 2. — С. 103—106.
4. Вороненков Д. Н., Комаров С. А., Конституционный контроль как средство демократизации российской государственности // Конституция Российской Федерации: доктрина и практика : материалы науч.-практ. конф., посвященной 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. Санкт-Петербург, 13—14 ноября 2008 г. — М. : Норма, 2009. — С. 302—319.
5. Гатауллин А. Г. Теоретические и организационно-правовые основы конституционного судебного контроля в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2009. — 53 с.
6. Гошуляк В. В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. — М., 2000. — 337 с.
7. Ермолов И. А. Роль конституционных судов в осуществлении конституционного контроля в республиках Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002. — 26 с.
8. Жеребцова Е. Е. Институт судебного конституционного контроля в механизме обеспечения единства правового пространства Российской Федерации // Право и государство. — 2009. — № 9. — С. 22—25.
9. Кузнецова Е. В. Основания деятельности органов конституционной юстиции по выявлению пробелов в праве // Вопросы управления. — 2015. — № 1 (13). — С. 160—169.
10. Новикова А. С. О формах реализации функций государства // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. — 2015. — № 113. — С. 1—10.
11. Овсепян Ж. И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). — Ростов н/Д, 2006. — 672 с.
12. Терехов Е. М. Судебный конституционный контроль как условие оптимизации правоинтерпретационной деятельности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2015. — № 1 (102). — С. 106—110.
13. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М., 1997. — 568 с.
14. Шульженко Ю. Л. Институт конституционного надзора в Российской Федерации. — М., 1998. — 113 с.
15. Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России. — М., 1995. — 175 с.
16. Яблонская А. Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти // Пробелы в российском законодательстве. — 2009. — № 4. — С. 93—96.

Материал поступил в редакцию 18 апреля 2017 г.

CONSTITUTIONAL (STATUTORY) COURTS OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AS BODIES OF JUDICIAL CONSTITUTIONAL CONTROL

PORTNOVA Elena Vitalievna — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Private and Public Law, Penza State University
Elena_v_portnova@rambler.ru
440026, Russia, Penza, ul. Krasnaya, 40

Abstract. *The article argues that the constitutional (statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation are of a dual nature. The basic laws of the constituent entities of the Russian Federation refer constitutional (statutory) courts to State authorities and to the judicial authorities of the constituent entities of*

the Russian Federation. In addition, their independent and autonomous nature in relation to the other branches of State power. Constitutional control, as a kind of public activity has its purposes (detection, elimination of contradictions), is carried out by special agents (bodies of the constitutional control), has the scope of application (laws, other regulatory legal acts, practice), and possesses the necessary means (methods and ways) for its implementation. The purpose of the constitutional control is not only provision of the rule of law in the State, but also the appropriateness of legislative act from a position of ensuring human and civil rights and freedoms. On the basis of a decision of a body of the constitutional control, an unconstitutional act loses its legal force in whole or in part and is eliminated from the system of legislation. The nature of the decisions of the constitutional and statutory courts testifies to the presence of law adjusting function with these bodies. However, it is necessary to take account of the authorities of the constituent entities of the Russian Federation do not create new constitutional norms in their decisions but only adjust those that already exist in the legislation of the Russian Federation. Therefore, through constitutional jurisdiction the authorities settle disputes relevant to the strengthening of constitutional legitimacy and the rule of law in the territory of the Russian Federation.

Keywords: constitutional control, constitutional supervision, judicial constitutional control, constitutional (statutory) courts.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Belyaev V. P. Kontrol' kak forma yuridicheskoy deyatel'nosti i garantiya zakonnosti // Pravo i politika. 2004. № 2. S. 9-19.
2. Bobrova V. K. Problemy pravovogo regulirovaniya statusa ustavnogo suda sub»ekta Rossijskoj Federacii// Avtoref. dis...kand. yurid. nauk. M.,2000. — 25 s.
3. Vajman A. B. K voprosu o konstitucionnom kontrole v Rossijskoj Federacii // Vestnik ehkonomiki, prava i sociologii. 2011. № 2. S. 103—106.
4. Voronenkov D. N., Komarov S. A., Konstitucionnyj kontrol' kak sredstvo demokratizacii rossijskoj gosudarstvennosti // Konstituciya Rossijskoj Federacii. M., 2009. S. 302-319.
5. Gataullin A. G. Teoreticheskie i organizacionno-pravovye osnovy konstitucionnogo sudebnogo kontrolya v sub»ektah Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... doktora yurid. nauk. Saratov, 2009. -53 s.
6. Goshulyak V. V. Teoretiko-pravovye problemy konstitucionnogo i ustavnogo zakonodatel'stva sub»ektov Rossijskoj Federacii. M.,2000. 337 s.
7. Ermolov I. A. Rol' konstitucionnyh sudov v osushchestvlenii konstitucionnogo kontrolya v respublikah Rossijskoj Federacii // Avtoref. dis... kand. yurid. nauk. M.,2002. — 26 s.
8. Zherebcova E. E. Institut sudebnogo konstitucionnogo kontrolya v mekhanizme obespecheniya edinstva pravovogo prostranstva Rossijskoj Federacii // Pravo i gosudarstvo. 2009. № 9. S. 22-25.
9. Kuznecova E. V. Osnovaniya deyatel'nosti organov konstitucionnoj yusticii po vyavleniyu probelov v prave // Voprosy upravleniya. 2015. № 1 (13). S. 160-169.
10. Novikova A. S. O formah realizacii funkcij gosudarstva // Politematicheskij setевой ehlektronnyj nauchnyj zhurnal Kubanskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. 2015. № 113. S. 1-10.
11. Ovsepyan Zh. I. Sistema vysshih organov gosudarstvennoj vlasti v Rossii (dialektika konstitucionno-pravovyh osnov s nachala HKH po nachalo HKHI v.). Rostov n,D., 2006. 672 s.
12. Terekhov E. M. Sudebnyj konstitucionnyj kontrol' kak uslovie optimizacii pravointerpretacionnoj deyatel'nosti // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii. 2015. № 1 (102). S. 106-110.
13. Chirkin V. E. Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran. M., 1997. — 568 s.
14. Shul'zhenko Yu. L. Institut konstitucionnogo nadzora v Rossijskoj Federacii. M, 1998. — 113 s.
15. Shul'zhenko Yu. L. Konstitucionnyj kontrol' v Rossii. M., 1995. — 175 s.
16. Yablonskaya A. B. Kontrol'no-nadzornaya funkciya gosudarstvennoj vlasti // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. 2009. № 4. S. 93—96.