Чекрыга Марина Александровна. Теория и практика реализации полномочий органов государственной власти в Российской Федерации в сфере осуществления конституционного контроля: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Чекрыга Марина Александровна;[Место защиты: Южно - Уральский государственный университет].- Челябинск, 2014.- 186 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Конституционный контроль: общетеоретический аспект 11**

1. Охрана Конституции Российской Федерации 11

2.Понятие, признаки и виды конституционного контроля 28

**Глава II. Конституционный контроль, осуществляемый судебными органами в Российской Федерации 52**

1.Судебные органы конституционного контроля в Российской Федерации 52

2.Отдельные проблемы осуществления судебного конституционного контроля 84

**Глава III. Иные органы государственной власти, имеющие полномочия по осуществлению конституционного контроля 119**

1. Конституционный контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами в Российской Федерации 119

2.Конституционный контроль, осуществляемый Президентом Российской Федерации, высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, органами исполнительной власти в Российской Федерации 132

Заключение 152

Библиографический список 163

## Понятие, признаки и виды конституционного контроля

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

Единообразного подхода к определению сущности контроля, как отмечает З. М. Карданова, в науке все еще не сложилось: одни ученые определяют его к ак средство, другие - как ф ункцию, третьи - как деятельность. Четвертые понимают под контролем, в первую очередь, обратную связь, как «…труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям – законам, планам, стандартам, правилам, приказам и т. д., по результатам воздействия субъекта на объект , допущенных отклонений от требований принятых управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования»1. Исследуя контроль, З.М. Карданова пишет о наличии родового понятия социального контроля и его разновидностях, к которым, наряду с муниципальным, производственным, общественным, можно отнести и государственный контроль.

По мнению К. В. Черкасова, государственный контроль - это составная часть в сякого рода социальных работ с одной стороны, а с другой – самостоятельная функционально-обособленная деятельность, заключающаяся в том, что уполномоченные на то органы государственной власти и их должностные лица, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, соответствует ли деятельность органов публичной власти и их служащих законодательству и поставленным перед ними задачам, установленным требованиям; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонения от поставленных целей и способов их достижения; принимают меры по их предотвращению и привлечению к ответственности виновных1.

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

По объекту государственного контроля можно выделить конституционный контроль. Изучение данного правового явления связано с вопросами понятия, правовой природы, видов конституционного контроля. Современная доктрина располагает совокупностью определений понятия конституционного контроля. За рубежом в силу признания за рассматриваемым институтом эффективного средства в обеспечении верховенства основного закона, деятельность по осуществлению конституционного контроля называется контролем конституционности законов, контролем конституционности права и др.2 С точки зрения Ю. Л. Шульженко, под конституционным контролем следует понимать деятельность компетентных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов конституции, законам, в ходе которой данные органы полномочны отменять обнаруженные несоответствия3. По мнению М. Б. Смоленского, конституционный контроль есть специфическая функция компетентных государственных органов по обеспечению верховенства конституции в системе нормативных актов, ее прямого, непосредственного действия в деятельности субъектов общественных отношений1. Также конституционный контроль определяется как «деятельность государственных органов, направленная на проверку соответс твия конституционным нормам правовых актов и действий органов государственной власти и местного самоуправления, а в некоторых странах и деятельность общественных объединений, принимающих участие в осуществлении публичной функции»2. Особо хотелось бы указать на признак конституционного контроля, содержащийся в определениях, которые дают Н. В. Витрук, И. А. Кравец, М. Б. Смоленский. Авторы включают в определение не только указание на деятельность по проверке соответствия нормативных правовых актов конституции, но и на осуществление проверки соответствия конституционным нормам деятельности субъектов общественных отношений. С изложенным уточнением согласна и И. А. Конюхова -основная функция конституционного контроля состоит в том , чтобы не допускать применения законов и других правовых актов, а также не допускать деятельности органов государственной власти, не соответствующих конституции – Основному закону государства3.

Авторы едины в указании на признак деятельности, осуществляемой специфическим субъектом права. Расхождения касаются только содержания этой деятельности. Верховенство права обеспечивается не только «исправлением ошибок», содержащихся в принятых, действующих нормативных правовых актах, но и в ыявлением не соответствующей конституционным нормам деятельности органов власти и должностных лиц. Вместе с тем это широкое определение не согласуется с правовым регулированием, имеющимся в Р оссийской Федерации (отдельные положения действующего законодательства будут рассмотрены далее). Следует обратить внимание на то, что конституционный контроль не всегда предполагает осуществление экспертизы соответствия лишь нормам Основного закона государства, как это отмечено в некоторых из представленных определений. Относительно самостоятельные части государств также могут иметь свои Основные законы (например, конституции и уставы субъектов Российской Федерации), которым должны соответствовать нормативные правовые акты, вводимые в действие на их территориях. Таким образом, определение понятия конституционного контроля являлось бы более точным, если бы содержало, в том числе, признак проведения экспертизы соответствия конституционным нормам нормативных правовых актов.

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

## Судебные органы конституционного контроля в Российской Федерации

В зависимости от особенностей законодательства страны в группу субъектов, наделенных правомочиями по осуществлению конституционного контроля, включаются различные органы государственной власти. В литературе часто конституционный контроль связывают с деятельностью судебных органов власти. 1. Среди судебных органов, осуществляющих функции конституционного контроля, существуют различия по ста тусу и полномочиям. Мировой теорией разработаны две модели конституционного контроля (а точнее судебного конституционного контроля): американская и европейская (диффузная и концентрированная соответственно). Диффузная модель судебного конституционного контроля возникла в странах англосаксонской правовой семьи. Основной особенностью рассматриваемой модели является то , что конституционный контроль не выделяется из системы общего правосудия и осуществляется судами общей юрисдикции в процессе конкретного спора о праве1.

В рамках диффузной модели судебного контроля выделяют две системы контроля. Первая - децентрализованная, при которой конституционный контроль осущ ествляет вся судебная система. Вторая система централизованная, при ней контроль осуществляется только высшими органами государственной власти. Второй моделью судебного конституционного контроля стала концентрированная (европейская) модель судебного конституционного контроля, характеризующаяся организационной и юрисдикционной самостоятельностью. При этой модели орган конституционного правосудия уполномочен рассматривать исключительно конституционно-правовые дела. В литературе можно встретить мнение, в соответствии с которым Россия пошла по пути создания концентрированной системы конституционного контроля, отличительной чертой которой является создание специализированного органа конституционного контроля в виде Конституционного Суда Российской Федерации1. Существует позиция, согласно которой есть и иные модели судебного конституционного контроля, например «смешанная» модель судебного конституционного контроля, которая создана сегодня в России. «…Ее основные черты являются в известной мере следствием присущего российской с удебной системе полиморфизма, т. е. наличия нескольких общегосударственных центров принятия судебных решений. В основе такого разделения лежит специализация судов и процессуальных форм их деятельности. Из указанных в части 2 статьи 118 Конституции России видов судопроизводства судебные полномочия, относящиеся к сфере конституционной юрисдикции, осуществляются в форме конституционного, гражданского и административного судопроизводства»2. Согласно статье 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Р оссийской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 18 и частью 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» конституционное судопроизводство в России помимо Конституционного Суда Р оссийской Федерации осуществляют конституционные (уставные) суды субъектов Р оссийской Федерации1. Однако рассматриваемые судебные органы конституционного контроля созданы лишь в 17 субъектах Р оссийской Федерации2, что вынуждает граждан применять крайнюю меру - обращаться в суды общей юрисдикции и арбитражные суды с целью проверки соответствия нижестоящих актов вышестоящим, несмотря на то , что указанные органы власти не наделены полномочиями по осуществлению конституционного судопроизводства. Отмеченные полномочия судов общей юрисдикции и арбитражных судов хоть и осуществляются вне конституционного судопроизводства, подпадают под характеристики конституционного контроля.

Поскольку Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что право на судебную защиту выступает гарантией в отношении всех конституционных прав и свобод, а закрепляющая это право статья 46 Конституции Российской Федерации находится в единстве со статьей 21, в соответствии с которой государство обязано сохранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав, наличие возможности лица обжаловать принятые органами государственной власти, должностными лицами решения, включая нормативные правовые акты, воплощающей в себе как индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, так и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционности правопорядка, является одной из важнейших составляющих нормативного содержания права каждого на судебную защиту1. Вместе с тем в правовом государстве должны обеспечиваться принципы равного права на справедливое правосудие, на эффективную и полную судебную защиту. Конституционный Суд в своем Постановлении отметил, что закрепленный в статье 19 Конституции Российской Федерации универсальный принцип юридического равенства и принцип формальной определенности права предполагают, что закон должен быть понятным, точным и недвусмысленным. Иное могло бы быть истолковано как возможность неоднозначного понимания закона и произвольного его применения2. Аналогичное по смыслу положение было сформулировано еще в 1999 году (пункт 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 9-П3).

## Отдельные проблемы осуществления судебного конституционного контроля

Решение Президента Российской Федерации о предупреждении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается в форме указа. Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент Российской Федерации вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, Федеральным законом № 184-ФЗ за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации предусмотрена соответствующая ответственность в отношении региональных парламентов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). На уровне субъектов Российской Федерации стоит проблема исполнения решений и региональных конституционных (уставных) судов.

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

В данном случае меры ответственности могут быть разными в разных субъектах Российской Федерации (в республике Северная Осетия - Алания, например, за неисполнение решений Конституционного Суда Ре спублики Северная Осетия – Алания установлен административный штраф в отношении должностных лиц в размере от од ной тысячи до трех тысяч рублей, в отношении юридических лиц - в размере от трех тысяч до семи тысяч рублей)1, где-то соот ветствующее правовое регулирование может и вообще отсутствовать. На основании изложенного, нормы об ответственности за неисполнение актов указанных органов целесообразно ввести централизованно федеральным законодательством (поскольку судоустройство относится в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации, а административное законодательство согласно статье 72 Конституции к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов). Изложенные положения позволяют сделать следующие выводы: 1. Деятельность Конституционного Суда Р оссийской Федерации по проверке федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Р оссийской Федерации, Правительства Р оссийской Федерации, конституций (уставов) субъектов Федерации с точки зрения соответствия не только Конституции, но и иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу в их конституционном истолковании, соответствует закону. 2. Наличие правил о конкурирующей компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации фактически позволяет пересматривать соответствующие решения региональных судов, принятые в рамках совместной компетенции Р оссийской Федерации и субъектов Р оссийской Федерации, в связи с чем предлагается ввести в законодательство правила об инстанционности судов. 3. Учитывая особый статус федеральных конституционных законов, их назначение – регулирование особо важных общественных отношений в жизни государства и общества - предлагается вве сти правила об их предварительном конституционном контроле. В Конституции Р оссийской Федерации: - статью 125 дополнить частью 5.1. следующего содержания: «5.1. Конституционный Суд Российской Федерации дает заключения о соответствии принятых федеральных конституционных законов Конституции Российской Федерации до их подписания Президентом Российской Федерации и обнародования»; - часть 6 статьи 125 изложить в следующей редакции: «6. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению; не соответствующие Конституции Российской Федерации принятые и не подписанные Президентом Российской Федерации федеральные конституционные законы не подлежат подписанию и обнародованию»; - часть 2 статьи 108 изложить в следующей редакции: «2. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение пяти дней направляется для подготовки заключения о его соответствии Конституции Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации, который дает соответствующее заключение в течение одного месяца»; - статью 108 дополнить частями 3 и 4 в следующих редакциях: «3. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает и о бнародует соответствующий Конституции Российской Федерации принятый в установленном порядке федеральный конституционный закон. 4. Не соответствующий Конституции Российской Федерации полностью или в части федеральный конституционный закон вновь рассматривается Государственной Думой и Советом Федерации в установленном порядке». Предлагаемые изменения в Конституцию Р оссийской Федерации повлекут необходимость внесения соответствующих изменений в федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Р оссийской Федерации, Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Р оссийской Федерации.

## Конституционный контроль, осуществляемый Президентом Российской Федерации, высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, органами исполнительной власти в Российской Федерации

Статья 22 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ предусматривает, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения. Его акты и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации.

Как и законодательные (представительные) органы, реализуя полномочия по принятию нормативных правовых актов, высшие должностные лица, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Р оссийской Федерации также осуществляют конституционный контроль. Региональные министерства, как правило, наделены правом издания нормативных правовых актов в четко очерченной сфере деятельности. Их акты должны удовлетворять принципу соответствия актам вышестоящих органов государственной власти, должностных лиц , развивать и основываться на них. Таким образом, издавая соответствующие нормативные правовые акты, рассматриваемые органы власти, как и федеральные министерства, «экспертируют» их в первую очередь на предмет законности. В связи с чем нет необходимости относить указанное полномочие к сфере конституционного контроля.

Однако, действующий Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» в части 1 статьи 27 устанавливает, что к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации может относиться рассмотрение вопросов соответствия нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации (помимо региональных законов) конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

То есть федеральный законодатель допускает ситуацию, при которой органы государственной власти субъектов Российской Федерации (не уточняя, какие именно) могут столкнуться с необходимостью напрямую применять конституцию (устав) региона, осуществляя при этом конституционный контроль принимаемых (издаваемых) нормативных правовых актов. Эта позиция отличается от подхода законодателя к определению компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (из которого виделось отсутствие необходимости осуществлять конституционный контроль соответствующих актов исполнительных органов государственной власти).

Представленные рассуждения позволяют сделать ряд выводов. 1. Президент Р оссийской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации обладает конституционными полномочиями по осуществлению конституционного контроля. К таким полномочия относятся: - издание нормативных правовых актов; - отмена постановлений и распоряжений (содержащих нормы права) Правительства Р оссийской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации. Президент Р оссийской Федерации как глава государства обладает большим перечнем иных конституционных полномочий (предусмотрены главой 4 Конституции Российской Федерации), в связи с чем осуществление конституционного контроля является дополнительным (неосновным) видом деятельности. 2. Правительство Российской Федерации может быть отнесено к органам государственной власти, наделенным полномочиями по осуществлению конституционного контроля. Правительство Р оссийской Федерации – высший орган исполнительной власти, в силу статьи 114 Конституции Российской Федерации обладающий свойственным исполнительной власти комплексом полномочий. Право издания конституционных нормативных правовых актов при его реализации включает в себя дополнительную функцию осуществления при этом конституционного контроля. 3. Высшие должностные лица и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Р оссийской Федерации, осуществляя функцию издания нормативных правовых актов, реализуют полномочия по конституционному (в том числе региональному конституционному (уставному) контролю. 4. Полномочия федеральных органов исполнительной власти, как и полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением высших исполнительных органов), связанные с установлением нормативно-правового регулирования, не должны относиться к конституционному контролю, поскольку в данных случаях осуществляется проверка законности актов. В рассматриваемых случаях практически не происходит прямого применения конституционных (уставных) норм , а развивается, уточняется нормативное регулирование, сосредоточенное в иных актах, обладающих большей юридической силой