УДК 342.4:342.565.2

Гашина Н.Н.,
и.о. зав. кафедрой «Международно-правовые дисциплины»
Орловского филиала РАНХиГС при Президенте РФ,
кандидат юридических наук

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В демократическом и правовом государстве обеспечение режима конституционной законности является ключевым фактором развития страны в соответствии с духом и буквой Конституции. Конституционный контроль, выступая важнейшим средством обеспечения реального существования конституционализма, является одним из самых действенных механизмов реализации конституционных положений, он не только повышает эффективность законодательного процесса, но и значительно сокращает негативные последствия неконституционного закона. Статья посвящена исследованию роли конституционного контроля в обеспечении эффективности российского конституционного законодательства. Особое внимание уделяется необходимости своевременного и полного исполнения решений Конституционного суда правотворческими органами.

Ключевые слова: верховенство Конституции РФ, конституционное законодательство, конституционный контроль, Конституционный суд РФ, эффективность конституционного законодательства.

Важнейшей гарантией построения в Российской Федерации демократического правового государства и развития гражданского общества является достижение высокого качества и эффективного функционирования нормативно-правовой системы страны.

Понятие «эффективность» (от латинского «effectus»), то есть результат, следствие каких-либо причин, действий. Соответственно эффективность означает действенность, результативность, но не любую, а заранее намеченную, целевую, приводящую к необходимым результатам[1].

Эффективность конституционного законодательства — это его способность оказывать оптимальное воздействие на соответствующие общественные отношения таким путём, при котором обеспечивается адекватная реализация норм конституционного законодательства[2]. Эффективность (результативность) конституционного законодательства предопределена рядом условий. Во-первых, это совершенствование конституционного законодательства. Оно должно полностью отвечать критериям качества как в содержательном, так и в

технико-юридическом смысле. Пока приходится констатировать несоответствие конституционного законодательства предъявляемым требованиям из-за практики поспешного применения, законотворческих ошибок, противоречивости, отсутствия синхронизации и гармонизации конституционного законодательства. Во-вторых, это полноценное правоприменение. В-третьих, это высокий уровень правосознания. Представляется наиболее важным не столько хорошее знание гражданами закона, сколько позитивное оценивание его.

Эффективность конституционного законодательства напрямую зависит от верховенства Конституции, согласованности и непротиворечивости федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации. Эффективность конституционного законодательства определяется исходя из тех целей, которые были поставлены в начале работы над законопроектом и проявляется только в процессе действия конституционного законодательства. Обеспечение эффективности законодательства непосредственно связано с обеспечением оптимальных условий деятельности органов государственной власти.

Верховенство Конституции (ч. 2 ст. 4) предполагает, что остальные правовые акты должны соответствовать ей, иначе они неконституционны. Конституционность норм текущего законодательства является важнейшим критерием эффективности конституционного законодательства[3]. Проверку такого соответствия осуществляют в том числе различные государственные органы. У любого государства формируется универсальная контрольная функция, вытекающая из существа публичной, государственной власти. Конституция Российской Федерации, как известно, закрепила два уровня законодательства: федеральный и региональный, что с неизбежностью порождает проблему их гармонизации.

Слово «контроль» французского происхождения в Большом толковом словаре русского языка имеет несколько значений: 1) наблюдение с целью проверки или надзора, проверка; 2) учреждение, проверяющее чью-либо деятельность; 3) собирательное от слова контролеры[4]. В Большом юридическом словаре присутствует словосочетание «контрольная власть»[5], обозначающее, согласно одной из теорий в науке конституционного права, власть, занимающую самостоятельное место в системе разделения властей наряду с законодательной, исполнительной и судебной, которая в большинстве государств представлена высшими органами государства особого рода (конституционные суды, счетные палаты, государственные контролеры, суперинтенданты, омбудсмены).

Термин «контроль» в научной литературе и в практической деятельности употребляется достаточно часто. Проблемы контроля являются предметом исследования представителей различных научных направлений: теории управления, философии, экономической науки и политологии. Полагаем, что под правовым контролем следует понимать вид деятельности органов публичной власти по анализу и проверке нормативных правовых актов на их конституционность. Понятия «контроль» и «надзор» различаются, что проявляется и в тех мерах, которые могут применить государственные органы, осуществляющие соответствующие функции. Надзорные органы сами обычно не обладают правом отмены правового акта, но путем соответствующего реагирования пытаются обеспечить законность на практике. Контролирующие же органы, наоборот, отличаются не только правом отмены правовых актов, но и активным вмешательством в незаконную деятельность.

Одной из специфических правовых форм государственной деятельности является конституционный контроль. В основе функционирования органов конституционного правосудия (единственных среди органов государственной власти) находится обязанность добиваться конституционной законности, построения на территории страны единого правового пространства во главе с Конституцией России. Именно органы конституционного правосудия наделены наибольшим объемом полномочий по контролю за формированием единого правового пространства, носящих системный и всесторонний характер. Конституту-

ционный контроль нельзя рассматривать в границах всего лишь юрисдикционной деятельности, ведь его цель — обеспечение согласованности текущего законодательства и Конституции РФ, а не только пресечение правонарушений[6]. Конституционный суд РФ, будучи высшим специализированным органом конституционного контроля, принимаемыми решениями самостоятельно и независимо защищает Конституцию РФ, обеспечивает ее верховенство, прямое действие, дальнейшее упрочение и согласованность системы российского конституционного законодательства. Тем самым обеспечивается основная цель правового государства — верховенство права и Конституции РФ.

В Российской Федерации объектом конституционного контроля является соответствие Конституции РФ: федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ; договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов, договоров между органами государственной власти субъектов РФ; не вступивших в силу международных договоров РФ.

Следует отметить, что в отечественной юридической литературе существуют разные точки зрения относительно сущности актов судебного конституционного контроля. В частности, правоведы считают, что им присущи следующие характеристики: судебные решения имеют нормативный характер и стоят на одной ступени с актами органов исполнительной и законодательной власти[7]; они представляют собой не нормативно-правовые установления, а особую разновидность актов толкования права[8]; они являются судебными прецедентами[9]; напротив, изучаемые акты судебными прецедентами не являются[10]; в части своих последствий акты органов судебного конституционного контроля носят нормативный, а в части правовой природы — легальный характер[11]; являются актами, в которых «выражается результат деятельности по уяснению и разъяснению действительного смысла положений основных законов субъектов Российской Федерации» (применительно к конституционным и уставным судам субъектов Российской Федерации)[12]; им «присуща материально-правовая сила закона, но это решение не является нормативным актом и не рассматривается в качестве прецедента, имеющего нормативно-регулирующее значение, хотя фактически и выступает таковым»[13]; это акты, «содержащие только официальную конституционную доктрину»[14]; акты оценки норм права с точки зрения их конституционности[15]; нормативные интерпретационные акты[16]; это особого рода источники права[17].

Мы разделяем позицию тех авторов, которые рассматривают решения Конституционного суда РФ как разновидность официального нормативного толкования. Полагаем, что постановления и определения Конституционного суда РФ, содержащие правовые позиции, которые регулируют общественные отношения, входящие в предмет конституционного права, однозначно входят в отрасль конституционного законодательства.

В соответствии со статьями 79—81 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации»[18] решение Конституционного суда окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения, если иное не вытекает из текста принятого акта. Решение Конституционного суда действует непосредственно, не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Если решением Конституционного суда нормативный акт признан не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из решения Конституционного суда Российской Федерации вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо, принявшие этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии ново-

го нормативного акта, который должен, в частности, содержать положения об отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. До принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция Российской Федерации. При этом правовые позиции Конституционного суда, изложенные в текстах его решений, в том числе касающиеся необходимости осуществления нормативного регулирования, обязательны вне зависимости от указания их в мотивировочной или резолютивной части. Нормативным и методологическим критерием оценки пробелов законодательства Конституционным судом является Конституция с заложенными в ней принципами права. Общие (общепризнанные) принципы права, как это вытекает из Конституции Российской Федерации (статьи 2, 6, 15, 17, 19), являются непосредственно действующими и, следовательно, применимыми в конституционном правосудии.

В соответствии с ч. ст. 125 Конституции РФ акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Так, в Постановлении Конституционного суда от 31 января 2008 года № 2-П[19] по делу о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 14 ФЗ от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ»[20] признано не соответствующим Конституции Российской Федерации положение пункта 2 статьи 14 указанного Федерального закона. По результатам рассмотрения дел о проверке конституционности (в порядке частей 2 и 4 ст. 125 Конституции РФ) в период с 1 января 2010 года по 1 декабря 2010 года полностью или частично неконституционными признаны восемь оспариваемых нормативных положений.

В целях своевременного исполнения своих решений Конституционный суд регулярно (к осенней и зимней сессиям) направляет в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации перечень необходимых изменений законодательного регулирования.

Однако в целом практика исполнения решений Конституционного суда правотворческими органами, прежде всего законодателем, показывает, что часть вынесенных решений исполняется несвоевременно либо не исполняется вовсе. По состоянию на февраль 2009 года истекли сроки исполнения ряда решений Конституционного суда[21]. По словам В.Д. Зорькина[22], в перечень предложений Конституционного суда, направленный в Государственную Думу для возможного рассмотрения в период весенней сессии 2009 года, были включены позиции, сроки исполнения по которым исчисляются десятилетиями (в частности, позиции Постановления Конституционного суда от 2 февраля 1996 года № 4-П, Постановления Конституционного суда от 20 февраля 1996 года № 5-П).

Решениям Конституционного суда РФ присущ высокий авторитет по следующим основаниям:

— характер решений нормативный,

— непосредственное действие решений,

— общеобязательность и юридическая сила, позволяющая интерпретировать конституционные нормы и дисквалифицировать акты федерального и регионального законодательства, а также косвенным образом давать оценку правоприменительной практике.

Существует мнение о необходимости включить Конституционный суд РФ в систему органов так называемой четвертой «контрольной власти», выводя его тем самым из судебной системы[23]. Например, Н.С. Бондарь полагает, что Конституционной суд РФ «неизбежно выступает в качестве положительного законодателя»[24], что особенно важно в условиях несовершенства законодательства переходного периода. Роль Конституционного суда РФ в правотворческом процессе

довольно специфична, ведь назначение данного органа государственной власти состоит в использовании и применении конституционных норм.

Таким образом, конституционный контроль — особый вид правоохранительной деятельности в государстве, заключающийся в проверке соответствия законов и иных нормативных актов Конституции данной страны. Без конституционного контроля, важнейшей составляющей современного демократического конституционного государства, невозможно обеспечение конституционной законности, верховенства Основного закона, а сама Конституция останется не более чем декларацией принципов.

Обеспечение конституционной законности, повышение эффективности конституционного законодательства в стране во многом зависят от своевременного и полного исполнения решений Конституционного суда правотворческими органами. Решения Конституционного суда РФ играют важную роль в законотворчестве и правоприменительной практике Российской Федерации. Следует отметить, что встречающиеся трудности с их исполнением в целом не носят концептуального характера.[25] Посредством контроля выявляются конституционные правонарушения в виде принятия нормативно-правовых актов, не соответствующих Конституции РФ и российскому конституционному законодательству, проводится корректировка, изменение правовых норм. Важнейшая задача контроля в этой связи — предупреждение нежелательных последствий, формирование единого правового пространства и, как следствие, повышение эффективности российского конституционного законодательства.

---

[1] Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. № 10. С. 6.

[2] Аничкин Е.С. Условия и критерии эффективности российского конституционного законодательства // Журнал «Российское право в Интернете». 2009. № 5 // URL: http://www.rpi.msal.ru/prints/200905_11anichkin.html

[3] См.: Кравец И.А. Конституционность нормативных правовых актов: доктрина и практика в России // Право и политика. 2006. № 8. С. 27—32.

[4] Большой толковый словарь русского языка / Под ред. С.А. Кузнецова. СПб.: Норинт, 2000. С. 452.

[5] Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М. 2008. С. 340.

[6] Несмеянова С.Э. Понятие и структура конституционно-правового статуса органа государственной власти (на примере Конституционного суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 7.

[7] См.: Ершов Е.А. Юридическая природа правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации // Российский судья. 2005. № 2.; Непомнящих Е.В. Понятие правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2003. № 10. С. 11; Сивицкий В.А., Терюкова Е.Ю. Решения Конституционного суда Российской Федерации как источник конституционного права Российской Федерации // Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 1997. № 3. С. 75 и др.

[8] См., напр.: Байтин М.И. О юридической природе решений Конституционного суда Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 1. С. 8.; Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного суда России. М., 2008. С. 58—59.

[9] Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М.: Норма. 2007. С. 116—117; Котов О.Ю. Влияние решений Конституционного суда России на гражданское судопроизводство. М., 2002. С. 50.

Гук П.А. Судебный прецедент как источник права. Пенза, 2003. С. 94. и др.

[10] Страшун Б. Решения Конституционного суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие. 2001—2002. № 4, 5. С. 155, 156.

[11] См.: Анишина В.И. Конституционные принципы как основа самостоятельности судебной власти: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 19.

[12] Худолей К.М. Функции актов толкования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 7.

[13] Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. М., 1997. С. 164.

[14] Бондарь Н.С. Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного суда РФ как источников права // Журнал российского права. 2007. № 4. С . 75—85.

[15] Бойков А.Д. Опасность негативного правотворчества // Право и политика. 2000. № 9. С. 25, 29.

[16] Татаринов С.А. Постановления Конституционного суда Российской Федерации в системе источников конституционного права // Государственная власть и права человека / Отв. ред. В.Ф. Воловича. Томск, 2001. С. 132.

[17] См.: Захаров В.В. Решения Конституционного суда РФ в системе источников российского права // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 31; Гаврюсов Ю.В. О некоторых взглядах на правовую природу решений органов конституционной юстиции // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 53.

[18] О Конституционном суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 28.12.2010 г. № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2011. № 1. Ст. 1.

[19] СЗ РФ. 2008. № 6. Ст. 540.

[20] СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

[21] Информация о работе Конституционного суда РФ в 2008 году и выявленных в практической деятельности пробелах в законодательстве размещена на официальном сайте Конституционного Суда РФ // URL: http://www.ksrf.ru/Decision/Generalization/Pages/InformationJob.aspx

[22] URL: http://www.ksrf.ru/Decision/Generalization/Pages/InformationJob.aspx

[23] Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государствоведения. М., РАН, ИГиП. 1994.

[24] Бондарь Н.С. Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности // Журнал российского права. 2005. № 11. С. 15—30.

[25] Малявкина Н.В. Теоретико-правовые аспекты органа публичной власти в российской федерации//Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 4. С. 124—130.

Gashina N.N., e-mail: vestnik.gmu@yandex.ru
Acting as head of the department "International-Legal Disciplines" of the Orel branch of RANE and CS under the President of the RF, Candidate of Juridical Sciences

CONSTITUTIONAL CONTROL AS A FACTOR IN THE EFFECTIVENESS OF THE CONSTITUTIONAL LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

In a democratic and jural state the enforcement of constitutional legitimacy is the key to development in accordance with the spirit and letter of the Constitution. Constitutional control, being the most important means to ensure the actual existence of constitutionalism, is one of the most effective mechanisms for the implementation of constitutional provisions, it not only improves the efficiency of the legislative process, but also significantly reduces the negative consequences of an unconstitutional law. The article is devoted to the study of the role of constitutional control in the implementation of the effectiveness of the Russian constitutional law. Particular attention is paid to the need for timely and full implementation of the decisions of the Constitutional Court of the legislative bodies.

Key words: rule of the Constitution, constitutional law, constitutional control, the Constitutional Court of Russia, the effectiveness of constitutional law.