

УДК 342
DOI 10.52452/19931778_2022_5_80

КОНСТИТУЦИОННЫЙ НАДЗОР И КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2022 г.

К.Ю. Гоглева

Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел России, Санкт-Петербург

goglevakseniya@gmail.com

Поступила в редакцию 31.08.2022

Предлагаемая читателю статья посвящена исследованию института конституционного надзора и конституционного контроля как специфических видов государственной контрольной деятельности и их роли в системе разделения властей в Российской Федерации. Автор доказывает, что институт государственного контроля – неотъемлемый элемент баланса ветвей власти, обеспечивающий систему их сдержек и противовесов. Отдельное внимание уделено дифференциации понятий государственного контроля, конституционного контроля, конституционного надзора и т.д. в нормативной и научной литературе, в том числе посредством предметного анализа деятельности прокуратуры Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, система разделения властей, государственный контроль, конституционный контроль, конституционный надзор, Конституционный Суд Российской Федерации, прокуратура Российской Федерации, судебный контроль.

Укрепление законности, безопасности и правопорядка как гарантия благополучия граждан – одна из приоритетных задач развития современного мирового сообщества, базирующегося на основах уважения и защиты прав и свобод человека. Эффективное функционирование правозащитного механизма невозможно без обеспечения государственного контроля и надзора над деятельностью государственных органов всех ветвей власти, направленного не столько на обеспечение их независимости друг от друга, сколько на осуществление их качественного взаимодействия и сбалансированной совместной работы.

В целях аргументации мнения автора относительно предмета исследования данной статьи хотелось бы отдельно остановиться на самом понятии государственного контроля и его дифференциации от смежных правовых дефиниций, таких как конституционный контроль, конституционный надзор, административный надзор, контрольно-надзорная деятельность и т.д., ввиду того, что современное научное сообщество не выражает единства мнений по данному вопросу, а законодатель не дает его легального истолкования ни в одном из существующих отечественных нормативно-правовых актов. Также определенную проблему вызывает неко-

торое противоречие в определении содержательных характеристик и признаков, призванных разграничить данные понятия, в конституционном и административном праве, о чем подробнее речь пойдет далее.

«У любой бюрократии, где бы она ни находилась, есть искушение воспользоваться своим положением, если хотите, превосходством, над рядовым гражданином. Но наличие закона, все же, ограничивает произвол» [1, с. 15]. При этом законодательная база любого государства «старой» или «новой» демократии должна быть построена на абсолютном соответствии ее содержания признакам национального конституционализма и соблюдении основных принципов и норм международного права (в Российской Федерации данный принцип закреплен ч. 1 и ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, входящей в Основы конституционного строя России).

Вместе с тем, как отмечает Б.С. Эбзеев, «детально регламентируя многие, даже частные вопросы организации и деятельности государства и его органов, Конституция в то же время содержит достаточно общие и не отличающиеся формальной определенностью положения, которые формулируют лишь некоторые наиболее важные начала правового регулирования общественных отношений» [2, с. 278], что предподре-

А.Ф. Кони

деляет их дальнейшую детализацию и регламентацию посредством издания законов и подзаконных правовых актов органами публичной власти различного уровня. Следовательно, должен существовать и государственный механизм по определению соответствия данных нормативных актов основам и принципам конституционализма, обладающий реально действующими инструментами по оперативному реагированию и устранению возможно возникающих коллизий и правовых пробелов. Таковым и является институт конституционного контроля и надзора, являющийся одним из видов государственного контроля.

Анализируя институт государственного контроля, профессор В.Е. Чиркин определяет его как особый вид деятельности органов государства, имеющих контрольные полномочия, осуществляемый посредством особых процедур и завершающийся определенным результатом, таким, например, как составление акта проверки, ревизии или установление общей картины состояния, в целях достижения желаемого управленческого результата [3, с. 100].

Е.А. Лукашева предлагает авторское определение контрольной деятельности через регламентацию ее целей: обеспечение законности, охрану конституционных прав человека и гражданина, создание благоприятных условий жизни и т.п., одновременно говоря о вариативности форм осуществления данного рода деятельности со стороны различных органов всех трех ветвей власти в соответствии с их конституционными полномочиями [4, с. 381–409].

А.В. Мартынов определяет содержание контрольной деятельности так: «деятельность государственных органов и их должностных лиц, наделенных компетенцией и полномочиями, осуществляемая с использованием различных методов управляющего воздействия, по оценке установленных контрольных фактов (соответствия заданным параметрам) в деятельности подконтрольного объекта для дальнейшей ее корректировки или распространения положительного опыта, а также поощрения подконтрольного объекта» [5, с. 207].

Институциональный характер конституционно-правового регулирования предопределяет особый, всеобщий характер определения предмета его регулирования. Так, положения Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина, изложенные в главе 2, имеют «всеобщее регулятивное значение и выступают как общеобязательный правовой стандарт и конституционное требование к правовому качеству официальных нормативных актов, к организации и деятельности всех вет-

вей власти и должностных лиц» [6, с. 343]. Что, следовательно, должно составлять содержание деятельности всех ветвей власти.

В настоящее время учеными выделяется свыше 50 федеральных органов контроля [7, с. 168]. И, хотя в Конституции Российской Федерации отсутствуют положения, регламентирующие контрольно-надзорную власть, отдельные контрольные и надзорные полномочия высших государственных органов и должностных лиц закрепляются в ней непосредственно. В частности, на основании их содержания можно выделить следующие виды государственной контрольной деятельности.

1. Парламентский контроль, осуществляемый законодательной ветвью власти, представленной в Российской Федерации Федеральным Собранием, состоящим из Государственной Думы РФ и Совета Федерации РФ (глава 5 Конституции Российской Федерации).

2. Контроль органов исполнительной власти, во главе с Правительством Российской Федерации (глава 6 Конституции Российской Федерации), определяемый рядом исследователей в качестве «административного надзора», так как реализуется государственными органами, входящими в исполнительную ветвь власти. Подобный род деятельности прямо предусмотрен в качестве одной из функций деятельности органов исполнительной власти, закрепленных в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [8].

3. Судебный контроль, в состав которого входит судебный конституционный контроль, осуществляемый Конституционным Судом Российской Федерации, и контроль судов общей юрисдикции (глава 7 Конституции Российской Федерации). Следует отметить, что судебные органы Российской Федерации, наряду с функцией правосудия, реализуют контрольные функции по отношению к действиям органов исполнительной власти в части определения законности и обоснованности вынесенных ими решений («административный контроль»), а также осуществляют рассмотрение дел «о неконституционности, во-первых, деятельности законодателя и, во-вторых, исполнителя» [9, с. 12–13].

4. Президентский контроль, осуществляемый как непосредственно Президентом РФ, так и полномочными контролирующими органами и должностными лицами (например, полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах) (глава 4 Конституции Российской Федерации).

5. Общественный контроль. На наш взгляд, в соответствии с содержанием Федерального кон-

ституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» к данному виду контроля, например, в некоторой степени, можно отнести правозащитную деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который организационно не входит в систему ни одного органа государственной власти и не подотчетен им.

6. Прокурорский надзор (глава 7 Конституции Российской Федерации).

Все вышеперечисленные органы государственной власти и высшие должностные лица в ходе своей контрольной деятельности осуществляют защиту конституционных прав и свобод граждан, а также способствуют поддержанию баланса системы сдержек и противовесов в соответствии с принципом разделения властей как основой демократического строя государства (ст. 10 Конституции Российской Федерации), что, по своей сути, и составляет содержание объекта конституционного контроля и надзора.

Опираясь на вышеизложенные доктринальные точки зрения, следует еще раз отметить, что государственная контрольная деятельность – это составная часть законодательно регламентированной управленческой деятельности его полномочных органов и высших должностных лиц [7, с. 169], несовершенство которой и недостаточная «отлаженность» на всех уровнях которой является, в соответствии с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации от 10.01.2000, одной из угроз на пути формирования демократического правового государства и гражданского общества. Следовательно, крайне важно формально отграничить и легально закрепить понятие и содержание данного рода деятельности путем нормативного установления.

Несмотря на двуединое определение целей и задач государственной контрольной деятельности полномочных органов, состоящей в фактическом отождествлении контрольного и надзорного производства, как в нормативной, так и в научной литературе подобная точка зрения представляется не совсем верной [10, с. 4]. Так, на наш взгляд, органы надзора не обладают нормативно-распорядительными полномочиями в отношении поднадзорных органов, а лишь осуществляют надзор за исполнением законов и иных нормативных актов, и, следовательно, различия между ними следует легально закрепить на законодательной основе во избежание правовых коллизий, влекущих за собой неоднозначную оценку со стороны правоприменителей. Как это, например, возникло с изданием

Правительством Российской Федерации Постановления от 22.04.2002 «Положения о Федеральном надзоре по ядерной и радиационной безопасности», характеристика функций которого представляет собой скорее контрольную, а не надзорную деятельность органа исполнительной власти.

Рассмотрим данный тезис несколько подробнее на примере прокуратуры Российской Федерации как «единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (ст. 129 Конституции РФ).

Вышеперечисленные контрольные органы, осуществляя свою деятельность, в первую очередь призваны проконтролировать выполнение задач, поставленных перед подконтрольными объектами, эффективность, правильность, результативность их действий, обоснованность выносимых ими решений. Они вправе вмешиваться в их деятельность, отменять решения, давать обязательные указания, то есть фактически вмешиваются в их организационную деятельность [7, с. 180]. Органы прокуратуры же осуществляют надзорные действия только при поступлении информации о нарушении закона (ст. 21, 26 Федерального закона от 17.01.1992 № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации»). Однако Конституционный Суд Российской Федерации, являющийся высшим органом конституционного контроля в Российской Федерации (ч. 1 ст. 125 Конституции Российской Федерации), также не обладает правом рассмотрения дел в рамках конституционного нормоконтроля по собственной инициативе. Следовательно, данный фактор не является исключительным при дифференциации конституционного контроля и надзора в рамках рассмотрения их в качестве видов государственной контрольной деятельности.

Вторым отграничивающим признаком является обязательность исполнения решений органов конституционного контроля и надзора. Так, в компетенцию органов прокуратуры, в отличие, например, от Конституционного Суда Российской Федерации, не входит отмена нормативного акта в случае выявленного в ходе проверки явного противоречия его содержания конституционным правоустановлениям. Они полномочны лишь приносить протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обратиться в суд в порядке, предусмотренном процессуальным

законодательством Российской Федерации (ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 17.01.1992 № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации»). С другой стороны, не обладает данным правом фактически ни один из перечисленных выше органов конституционного контроля, полномочных лишь обращаться к практике конституционного судопроизводства для разрешения вопросов, выявленных противоречий и пробельности законодательства (ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации).

Третий потенциально дифференцирующий признак заключен в том, что прокуратура Российской Федерации организационно не входит ни в одну из ветвей власти. Несмотря на нормативное закрепление принципов ее деятельности в главе 7 Конституции Российской Федерации совместно с судебной властью (в отличие от Конституции СССР и многих конституций зарубежных стран, в том числе входящих в состав СНГ, где имеется отдельная глава, регламентирующая деятельность прокуратуры), законодатель не отождествляет ее с последней, что представляется весьма логичным, если анализировать основные принципы деятельности органов прокуратуры, заложенные еще в момент ее создания на территории Российской империи Петром I: единство, централизацию, надзор за исполнением законов без права отменять решения, подотчетность высшей государственной власти [11, с. 7, 8], опосредующие логику самостоятельности и независимости данного органа.

Объединяя вышеперечисленные признаки, представляется достаточно аргументированным сделать вывод о том, что прокуратура Российской Федерации – это конституционный надзорный орган, призванный осуществлять надзор за соблюдением законов, в том числе и органами государственного управления, в число которых входят и органы конституционного контроля. Несмотря на то, что почти за 300-летнюю историю данного правового института наблюдались различные тенденции его развития, в том числе и в сторону ограничения (вплоть до полного устранения) функций общего надзора и ориентации прокуратуры на исключительно представительскую деятельность органов обвинения в судах (например, в ходе проведения Судебной реформы и принятия судебных уставов 1864 года; а также в период 1905–1907 гг.; послереволюционный период 1917 г.), деятельность прокуратуры как органа конституционного надзора представляется весьма необходимой и аргументированно оправданной в решении задачи обеспечения единства законности и правопорядка на территории всего государства [12, с. 3].

Анализируя функции конституционного надзора и конституционного контроля, необходимо отдельно осветить вопрос рассмотрения жалоб на нарушение конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (глава XII Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) «О Конституционном Суде Российской Федерации»). В ст. 96 вышеуказанного правового акта законодатель называет одним из условий возможности подобного обращения «исчерпание всех других внутригосударственных средств судебной защиты», что, несмотря на безусловную обязанность в рамках процесса конституционного правосудия рассмотреть вопрос исключительно «права», а не «факта», представляет собой фактический анализ судьями Конституционного Суда Российской Федерации состоявшегося решения органа судебной власти по конкретному делу на предмет обоснованности применения в его разрешении того или иного нормативного акта и соответствия его конституционным правоустановлениям. Организационно Конституционный Суд РФ не входит в систему судов общей юрисдикции и, следовательно, не является по отношению к ним контролирующим органом, что не позволяет абсолютизировать точку зрения В.П. Беляева, в части применимости его теории оснований разграничения «судебного контроля» и «судебного надзора» к правоотношениям, порождаемых в ходе конституционного судебного процесса по вышеуказанному основанию обращения [13, с. 97–99]. Ведь признавая нормативный акт, примененный судом общей юрисдикции, неконституционным или давая его официальное конституционно-правовое толкование в состоявшемся решении, что исключает иное истолкование данных положений в правоприменительной практике, Конституционный Суд не отменяет данное правоприменительное решение, а лишь указывает на необходимость его пересмотра (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 2020 г. № 42-П; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2011 г. № 6-П; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2022 г. № 17-П и т.д.), то есть не вторгается в их организационно-управленческую деятельность, как это предусмотрено в классическом определении контрольной деятельности (например, в административном праве [14, с. 11]). То есть, фактически, реализует функцию надзора по отношению к правоприменительным органам, одновременно осуществляя и конституционный контроль опротестовываемого нормативно-право-

вого акта на предмет его соответствия Конституции Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным следует согласиться с В.Е. Чиркиным, определяющим конституционный контроль (надзор) как «особую форму контроля в системе контрольной ветви государственной власти» ввиду его специфичной значимости в жизни общества [3, с. 194–195], с некоторым уточнением и корректировкой относительно части изложения в данном авторском определении термина «конституционный контроль и надзор» через союз «и», а не через представление их в качестве взаимозаменяемых (ввиду употребления знака скобок). А также сделать вывод и том, что дифференцирующие признаки контрольной и надзорной деятельности, изложенные в учебной и научной литературе по государственной контрольной деятельности, в недостаточной мере применимы к институтам конституционного контроля и конституционного надзора и требуют дальнейшего доктринального рассмотрения и анализа.

Список литературы

1. Экштайн К. Основные права и свободы: Учебное пособие для вузов. М.: Nota bene, 2004. 496 с.
2. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2008. 384 с.
3. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. 214 с.
4. Права человека: Учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2015. 512 с.

5. Мартынов А.В. Контрольная власть в России: понятие, формы и юридическое значение // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2009. № 3. С. 205–210.

6. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Норма-инфра, 2021. 560 с.

7. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 305 с.

8. Мартынов А.В. Виды государственного надзора в современной России: система и правовое установление // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 9. С. 34–47.

9. Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М.: Институт права и публичной политики, 2002. 160 с.

10. Мыцаков А. Прокуратура. Проблемы развития // Законность. 2000. № 1. С. 4–7.

11. Бессарабов В.Г. Правовое регулирование государственного контроля. М.: Анкил, 2012. 480 с.

12. Скуратов Ю.И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12. С. 3–10.

13. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: Монография. М.: Проспект, 2005. 272 с.

14. Старилов Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж: ВГУ, 2001. 432 с.

15. Мельников Н.В. О соотношении специализированного конституционного контроля и неспециализированного надзора в России // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 3. С. 11–18.

CONSTITUTIONAL SUPERVISION AND CONSTITUTIONAL CONTROL AS SPECIFIC TYPES OF STATE CONTROL

K.Y. Gogleva

The article offered to the reader deals with the study of the institution of constitutional supervision and constitutional control as specific types of state control and their role in the system of separation of powers in the Russian Federation. The author proves that the institution of state control is an integral element in ensuring the balance of the branches of power, providing a system of their checks and balances. Special attention is paid to the differentiation of the concepts of «state control», «constitutional control», «constitutional supervision», etc. in the normative and scientific literature, including through a substantive analysis of the activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation and the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation, the system of separation of powers, state control, constitutional control, constitutional supervision, public authorities, the Constitutional Court of the Russian Federation, the Prosecutor's Office of the Russian Federation, judicial control.

References

1. Ekstein K. Fundamental rights and freedoms: A textbook for universities. M.: Nota bene, 2004. 496 p.
2. Ebzееv B.S. Personality and the state in Russia: mutual responsibility and constitutional duties. M.: Norm, 2008. 384 p.
3. Chirkin V.E. Control power. M.: Jurist, 2008. 214 p.
4. Human rights: Textbook / Ed. by E.A. Lukasheva. M.: Norm, 2015. 512 p.

5. Martynov A.V. Control power in Russia: concept, forms and legal significance // Vestnik of Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod. 2009. № 3. P. 205–210.

6. Nersesyants V.S. General theory of law and the state: Textbook for law schools and faculties. M.: Norma-infra, 2021. 560 p.

7. Rokhlin V.I. Prosecutor's supervision and state control. St. Petersburg: Law Center Press, 2003. 305 p.

8. Martynov A.V. Types of state supervision in modern Russia: system and legal regulation // *Laws of Russia: experience, analysis, practice*. 2009. № 9. P. 34–47.
9. Abrosimova E.B. *Judicial power in the Russian Federation: system and principles*. M.: Institute of Law and Public Policy, 2002. 160 p.
10. Mytsakov A. Prosecutor's Office. Problems of development // *Legality*. 2000. № 1. P. 4–7.
11. Bessarabov V.G. *Legal regulation of state control*. M.: Ankil, 2012. 480 p.
12. Skuratov Yu.I. The role of the prosecutor's office in strengthening law and order // *Legality*. 1996. № 12. P. 3–10.
13. Belyaev V.P. *Control and supervision in the Russian state: Monograph*. M.: Prospect, 2005. 272 p.
14. Starilov Yu.N. *Administrative law: in 2 h. Book two: Forms and methods of managerial actions. Legal acts of management. Administrative agreement. Administrative justice*. Voronezh: VSU, 2001. 432 p.
15. Melnikov N.V. On the correlation of specialized constitutional control and non-specialized supervision in Russia // *Journal of Constitutional Justice*. 2014. № 3. P. 11–18.