

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

Аннотация. При федеративной форме государственного устройства существует двухуровневая система органов власти — федеральная и региональная. В федеративном государстве действует федеральная конституция, которая имеет верховенство на всей территории федерации. Вместе с тем субъекты федерации вправе принимать свои основные законы, устанавливать ими порядок образования и организации органов власти. Наряду с федеральным законодательством субъекты могут иметь свое региональное законодательство, для защиты и реализации которого имеют право создавать органы конституционного контроля. В Российской Федерации до недавнего времени такими органами были конституционные (уставные) суды субъектов. В настоящее время данные суды подлежат упразднению и в дальнейшем правовой охраной основного закона региона будут заниматься специально созданные в них конституционные (уставные) советы при региональных представительных органах.

Ключевые слова: федеративное государство, Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, конституционные (уставные) советы, конституционный контроль, упразднение региональных судов; принцип разделения властей, региональные органы власти.

CONSTITUTIONAL CONTROL IN A FEDERAL STATE

Abstract. With a federal form of government, there is a two-level system of authorities — federal and regional. A federal State has a federal Constitution, which has supremacy throughout the federation. At the same time, the subjects of the federation have the right to adopt their basic laws, to establish by them the procedure for the formation and organization of authorities. Along with federal legislation, subjects may have their own regional legislation, for the protection and implementation of which they have the right to create constitutional control bodies. In the Russian Federation, until recently, such bodies were constitutional (statutory) courts of subjects. Currently, these courts are subject to abolition and in the future, the constitutional (statutory) councils specially created in them under regional representative bodies will deal with the legal protection of the basic law of the region.

Keywords: federal state, Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional (statutory) courts of subjects of the Russian Federation, constitutional (statutory) councils, constitutional control, abolition of regional courts, the principle of separation of powers, regional authorities.

Как явление федеративная форма государственности, формирование и развитие которой пришлось на техногенную эпоху, привлекало людей еще с давних времен. Во время захватнических войн крупные государства включали в свой состав другие страны, а вместе с ними — и народы. В такой ситуации многонациональность в некотором смысле подталкивала правящие круги к применению федеративных видов управления, способствуя возникновению не просто по форме, но и нормативно закреплённых вариантов множественного устройства государственного управления. Конституционно-правовой федерализм представлял собой более демократическую форму власти, которая могла обеспечивать как совместную деятельность территориальных образований, так и общее решение жизненно важных вопросов, в том числе и по взаимоотношениям между членами федерации в целях мирного сосуществования.

Идеи федеративного устройства в большинстве стран оказывали позитивное влияние на формирование политико-правовой мысли. Среди первых государств, создавших конституционно-правовое федеративное устройство были США, Австралия, Швейцария, Россия, Мексика и Бразилия. Законодательное формирование таких государств состоялось к XIX–XX векам. В настоящее время в мире существует около 200 государств и, несмотря на то, что большинство из них многонациональны, к федеративным можно отнести лишь 25 стран [1, с. 6].

* * *

В России федеративная форма государственного устройства впервые была законодательно закреплена в 1918 году в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая стала частью нормативно закреплённого конституционного акта сформировавшейся республики. Провозглашалось федеративное государство советских национальных республик, которое было обозначено как союз свободных наций. Конституционно-правовые отношения между субъектами складывались по-разному, но в основном носили централизованный характер.

Это приводит к тому, что для любой федерации наиболее характерной становится проблема разграничения полномочий и предметов ведения между центром и периферией (с субъектами). Разрешение этой ситуации В.Е. Чиркин видел в комбинации следующих элементов: полномочия исключительно для федерации; полномочия исключительно для ее субъектов; совместные и остаточные полномочия [2, с. 6]. По его мнению, в первой Конституции РСФСР не содержалось подходящего варианта комбинирования этих элементов, так как та была нацелена на централизацию государственной власти.

Вопрос применения демократических принципов построения государства остается актуальным для всего мира и вряд ли в ближайшей перспективе может сойти с глобальной политической повестки. Если федерация существует как объединение различных «мини-государств», то центральная власть

просто обязана учитывать их интересы. Разграничение полномочий целесообразно устанавливать в основном законе страны — конституции, которая, обладая высшей юридической силой, функционирует как определяющее звено в формировании сотрудничества между участниками федеративного государства. Данное явление называется конституционализмом и на сегодня представляет собой один из важнейших демократических принципов.

Посредством обеспечения охраны норм основного закона федерации формируется конституционный контроль, осуществляемый специальными органами власти в целях рассмотрения нормативных правовых актов страны с целью определения их соответствия федеральной конституции, выявления противоречий, а в субъектах — на предмет их согласованности с основным законом (конституцией, уставом) [3, с. 9]. По сути, федеральный конституционный контроль можно обозначить как деятельность специализированных государственных органов по проверке, обнаружению и устранению несоответствия нормативных правовых актов конституции федерации, федеральным законам. Такое определение конституционного контроля можно применить и к соответствующему региональному контролю с единственной разницей, что в последнем случае речь идет о проверке регионального законодательства на соответствие региональному основному закону (конституции или уставу) субъекта Федерации.

Под контролем в целом обычно понимают систему отношений между органами власти. При таких отношениях специально учрежденный контролирующий орган вправе изменять акты подконтрольного органа. Орган конституционного контроля официально толкует положения конституции, может разрешать споры о предметах ведения федеральных органов и региональных. Конституционный контроль также может осуществляться как общий надзор со стороны государственных органов за соблюдением положений конституции (прокуратура, омбудсмены).

По мнению О.В. Брежнева, конституционный контроль занимает особое положение в механизме правовой защиты и охраны конституции. По сути, это — реализация полномочий специализированных органов государственной власти по урегулированию конституционно-правовых споров посредством проверки нормативных правовых актов на конституционность, обеспечению защиты конституционного строя, прав и свобод граждан, а также прямого действия и верховенства Конституции на всей территории страны [4, с. 67–74].

В настоящее время в странах с федеративным государственным устройством конституционный контроль осуществляется в трех формах: судебными органами; квазисудебными органами; есть и третья — смешанная форма, когда конституционный контроль осуществляется и теми, и другими. Например, после конституционной реформы 2020 года в России должна существовать смешанная форма конституционного контроля, так как на федеральном уровне правовую охрану Конституции Российской Федерации будет осуществлять судебный орган — Конституционный Суд Российской

Федерации, а на региональном уровне защитой основных законов субъектов Российской Федерации займутся конституционные (уставные) советы при законодательных органах власти.

В Бельгии, Канаде, Австрии, Непале, Индии и Пакистане конституционный контроль осуществляется исключительно федеральными судами, в США, Австралии, Мексике, Бразилии, Аргентине и Германии — также судами, но только на федеральном и региональном уровнях.

Американская модель конституционного контроля прижилась в большинстве федераций мира, часть которых применяет европейскую модель контроля за обеспечением конституционных норм. Для американской модели характерна система, при которой либо все суды субъектов федерации осуществляют конституционный контроль, либо он осуществляется исключительно высшим судом. В европейской модели конституционный контроль реализуется либо исключительно на федеральном уровне, либо как на федеральном уровне, так и на региональном [5, с. 8–15].

Заметим, что в Японии и США конституционный контроль рассредоточен, то есть в этих странах решения по вопросам основного закона принимаются в разных судах, но окончательный вердикт остается за высшим судом.

В Норвегии, Дании, Эстонии, Бразилии осуществляется исключительно централизованный судебный конституционный контроль.

В некоторых странах конституционный контроль реализуется специально для этого учрежденными квазисудебными органами, например, Конституционный трибунал в Польше, Конституционный Совет Франции, палаты конституционных гарантий в Латинской Америке.

Обычно органы конституционного контроля формируются всеми ветвями власти: исполнительной, законодательной и судебной. Но есть случаи привлечения к данному вопросу и законодательного органа. Примечательно, что срок полномочий членов органов конституционного контроля в различных странах разный, например, в Германии — этот срок составляет 12 лет; в России он не ограничен до достижения семидесятилетнего возраста судьи Конституционного Суда; во многих мусульманских государствах, а также в Венгрии и Испании, судьи меняются каждые три года.

В некоторых мусульманских странах конституционный контроль осуществляют государственно-религиозные органы: в Иране данный контроль включен в прерогативу Наблюдательного совета, состоящего из богословов и юристов, назначаемых главой государства, рахбаром (духовным лидером) и при участии парламента; в Пакистане такими полномочиями обладает Исламский совет при законодательном органе власти, по решению которого законопроект может быть отклонен.

Нужно отметить, что эта модель очень напоминает ныне вводимую модель конституционного контроля в субъектах Российской Федерации, в которых главы регионов будут создавать конституционные (уставные) советы при законодательном органе субъекта. Правда, пока непонятно, на

сколько будут юридически сильными их решения и какой контроль они будут осуществлять — предварительный или последующий. На сегодня у субъектов Российской Федерации есть выбор — они могут взять за основу уже существующую и работающую модель, чтобы обеспечить принимаемым решениям неукоснительное исполнение.

Во Франции и ее бывших колониях конституционный контроль осуществляют конституционные советы, состоящие из советников. В Эфиопии таким органом выступает Совет конституционных расследований, которым руководит председатель Верховного суда.

Во всех федеративных государствах в той или иной мере на конституционность проверяются, как правило, нормативные правовые акты и действия государственных органов. В целом объектом конституционного контроля выступают законы, международные соглашения, поправки к конституции, регламенты законодательного органа, нормативные правовые акты иных органов.

В Российской Федерации Конституционным Судом в свете конституционной реформы теперь будут проверяться и законы субъектов Федерации по запросу Президента. Стоит отметить, что в России осуществляется, как предварительный, так и последующий контроль нормативных актов. Так же обстоят дела с конституционным контролем и в Португалии, Перу и Алжире.

В таких странах, как Иран, Австрия, Канада, Швеция, Румыния, Финляндия, существует исключительно предварительный конституционный контроль, то есть проверка на конституционность законопроектов. Он осуществляется до принятия законопроекта парламентом; а если это поправки к конституции, то — до их вынесения на референдум. Орган конституционного контроля признает законопроект соответствующим или не соответствующим основному закону страны [6, с. 56–65].

Положительная сторона предварительного контроля заключается в обеспечении выявления и устранения недостатков в законопроектах на ранних стадиях [7, с. 29–39]. Его отрицательной стороной являются сокращенные сроки организации проверки нормативных актов, отсутствие апробации проверяемого проекта закона, возможность расхождения оценки неконституционности проверяемого акта при проведении последующего конституционного контроля [8, с. 226–227].

Последующий конституционный контроль, то есть проверка уже принятых законов, применяется в США, Филиппинах, Италии, Германии, Индии. При проведении последующего конституционного контроля специальный орган рассматривает на конституционность обнародованный нормативный правовой акт, вступивший в законную силу. Проверяемые акты, признанные несоответствующими конституции, не публикуются либо аннулируются, а значит, не вступают в законную силу и не подлежат применению судебными и иными органами государственной власти.

Конституционный контроль в целом может осуществляться самостоятельно специальными органами либо по инициативе специально уполномоченного субъекта.

По правовым последствиям, по основанию проведения, по порядку инициирования, предмету проверки, порядку проведения конституционный контроль в разных странах также отличается. Он может быть внешним и внутренним; консультативным и постановляющим; конкретным и абстрактным; обязательным и факультативным; формальным и материальным.

Отличается и порядок оспаривания конституционности нормативных актов. Например, в Японии в орган конституционного контроля может обратиться любое физическое лицо на проверку закона на конституционность. В США и Австралии обратиться может любое лицо, в том числе, юридическое, но в рамках судебного дела, стороной в котором оно является. В Конституционный Суд Российской Федерации имеет право обратиться любое лицо, в том числе и муниципальное образование.

Правом обращения в органы конституционного контроля во Франции и Ирландии обладают определенные государственные органы и должностные лица, в Германии и Италии — правительство, часть депутатов, в Италии, Германии, Австрии — региональные органы их субъектов.

В государствах с федеративной формой устройства федеральная власть выполняет организационную, конституционную и контролирующую функции в отношении ее членов. В этом случае конституция как основной закон страны коррелирует с государственной властью [9, с. 8].

По мнению И.А. Ильина, взаимосвязь народа и государства в порядке национального развития, существующая между правосознанием правительства и народа, вызывает взаимодействие и подобие [10, с. 237]. Отсюда органы государственной власти обладают свойством конституционной учредительности в рамках всего государства.

При двухуровневой системе федеративного устройства единство государственной власти обеспечивается суверенным конституционным (учредительным) уровнем власти, то есть федеральным, и властью субъектов федерации, то есть региональным уровнем. Он не имеет самостоятельного и равного с федеральным уровнем значения. Сущностью федеративных отношений являются взаимные отношения федерального центра с регионами. Двухуровневая система государственной власти представляет собой ее особое устройство, в которой функционируют два уровня реализации государственной власти. Их трудно сопоставить в области обладания суверенитетом, но способы осуществления власти сопоставить можно.

Ведь в демократическом государстве соблюдается ряд схожих принципов, основным из которых является принцип разделения властей на законодательную, исполнительную, судебную. При соблюдении федеративным государством данного принципа и в ее субъектах появляется возможность организовывать свою власть на демократических началах, пусть даже на

региональном уровне. Существование основного (учредительного) акта в регионах предполагает создание специализированных органов конституционного контроля. Для равновесия всех ветвей власти в субъектах федерации целесообразно учреждать судебный орган по охране их основного закона. Но разные страны идут различным путем в этом отношении и в результате происходит некоторый дисбаланс в демократическом устройстве государства.

До 2020 года субъекты Российской Федерации создавали специальные конституционные (уставные) суды, что придавало им определенную самостоятельность. В настоящее время в нашей стране региональный конституционный контроль имеет более централизованный характер, так как в этом направлении существует пересечение полномочий федеральных органов власти и региональных.

С.В. Нарутто полагает, что в последнее время развитие конституционного законодательства заставляет усомниться в истинной самостоятельности российских регионов, причиной чего может быть различное социально-экономическое положение самих субъектов, что ведет к некоторому угнетению в различных сферах жизнедеятельности их населения. Детализация в федеральных законах предмета совместного ведения, не дает субъектам простора в собственных инициативах [11, с. 56–67]. Данные свидетельства централизации федеративных отношений, усиления их единства напрямую отражаются на положениях Конституции Российской Федерации. В результате конституционной реформы 2020 года описанные выше процессы поспособствовали ограничению самостоятельности субъектов Российской Федерации.

Многие правоведы считают, что именно федеральный уровень является основой для всеобъемлющего действия власти государства, а власть субъектов существует как способ взаимодействия с федерацией для реализации принципов федерализма. Два уровня создают единую систему государственной власти в федеративном государстве, что является главной особенностью такого строения власти [12, с. 32–40].

* * *

На примере рассмотренных стран с федеративным государственным устройством прослеживается тенденция в становлении конституционного контроля в мире в целом. Конституционный контроль во многих государствах получил свое развитие как на федеральном уровне, так и на региональном. Российская Федерация, являясь многонациональным и многоконфессиональным федеративным государством, представляет собой смешанную форму конституционного контроля. Методом проб и ошибок при создании и функционировании региональных органов конституционного контроля наша страна стремится к оптимальному удовлетворению интересов всех субъектов конституционного права. Как отмечалось выше, после конституционной реформы 2020 года субъекты Российской Федерации получили

право учреждать квазисудебные органы регионального конституционного контроля, опыт создания которых присутствует в других федеративных государствах мира и полезен в применении для Российской Федерации.

Список литературы

1. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001.
2. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2005. № 5.
3. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995.
4. Брежнев О.В. Обязательный судебный конституционный контроль в России: проблемы теории и практики // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 3.
5. Кудряшова Н.С. Зарубежный опыт осуществления регионального конституционного контроля в федеративных государствах // Новый юридический вестник. 2020. № 6 (20).
6. Шустров Д.Г. Конституционный контроль за изменением конституции в постсоветских государствах // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8.
7. Кокотов А.Н. Предварительный контроль правовых актов Конституционным Судом России // Закон. 2020. № 12.
8. Сравнительное конституционное право / Под ред. А.И. Ковлера, В.И. Чиркина, Ю.А. Юдина. М.: Манускрипт, 1996.
9. Гошуляк В.В. Конституция Российской Федерации — конституция переходного общества // Вопросы современной науки и практики. Университет имени В.И. Вернадского. 2014. № 49.
10. Ильин И.А. Наши задачи. Статьи 1948–1954 гг. / сост., предисл. и коммент. Ю.Т. Лисицы. М.: Айрис-пресс, 2008. Т. 1.
11. Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9 (82).
12. Ромайкин И.А. О двухуровневой системе власти федеративного государства // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12.