

12.00.00 ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ**12.00.00 LAW SCIENCES****12.00.02 КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО****12.00.02 CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW**

УДК 342.3
ББК 67.400

Kurguzikov Maxim Sergeevich,
post-graduate student of the department
of constitutional law
of Ural State Law University,
Yekaterinburg,
e-mail: Kurguzikov@list.ru

Кургузиков Максим Сергеевич,
аспирант кафедры конституционного права
Уральского государственного
юридического университета,
г. Екатеринбург,
e-mail: Kurguzikov@list.ru

**К ВОПРОСУ О ПОНЯТИЯХ «КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ»
И «КОНСТИТУЦИОННЫЙ НАДЗОР»**

**TO THE ISSUE OF CONCEPTS «CONSTITUTIONAL CONTROL»
AND «CONSTITUTIONAL SUPERVISION»**

В данной статье разграничиваются такие понятия, как контроль и надзор, с лингвистической и юридической точек зрения. Данное разграничение позволяет выяснить главный смысл производных от них терминов «конституционный контроль», «конституционный судебный контроль», «конституционный надзор» и «конституционная юстиция», применяемых на постсоветском пространстве. Рассматривается и обобщается терминологический опыт Соединенных Штатов Америки, Великобритании, Германии. Автор поясняет, почему опыт государств дальнего зарубежья не может быть воспринят постсоветскими государствами. В заключении статьи предлагается авторский вариант терминологии института проверки нормативных актов на соответствие Основному закону страны для государств, расположенных на постсоветском пространстве.

This article defines such concepts as control and supervision from a linguistic and legal points of view. This distinction makes it possible to find out the main meaning of the terms derived from them used in the former Soviet space such as constitutional control, constitutional judicial control, constitutional supervision and constitutional justice. The author explains why the terminology experience of the United States, Great Britain, Germany, cannot be accepted by post-Soviet states. The author's version of the terminology of the institute of regulatory enactments verification for compliance with the Governing law of the country for the states located at the post-Soviet space is proposed at the end of the article.

Ключевые слова: Россия, СНГ, контроль, надзор, конституционный контроль, конституционная юстиция, конституционный надзор, государственный орган, конституционный суд, конституционный совет.

Keywords: Russia, CIS, control, supervision, constitutional

control, constitutional justice, constitutional supervision, public authority, Constitutional Court, Constitutional Council.

В конституционном праве России и стран Содружества Независимых Государств отсутствует единый терминологический аппарат юридического института проверки нормативных актов на соответствие Основному закону страны. В результате отождествляются такие понятия, как «конституционный контроль», «конституционный надзор» и «конституционная юстиция», что способно вызвать затруднения в исследовании деятельности государственных органов по проверке нормативных актов на соответствие Основному закону. Данный вопрос является важным и подлежит изучению в связи с возросшим в последнее время интересом к органам конституционной юстиции. В данной статье обобщен опыт применения терминологии государств, расположенных на постсоветском пространстве, а также государств дальнего зарубежья с целью выявить общие черты и унифицировать терминологический аппарат. Для достижения обозначенной цели поставлены следующие задачи: выяснить, что означают такие понятия, как контроль, надзор, юстиция, подчеркнуть особенности терминологии в США, европейских государствах и странах Содружества Независимых Государств.

С лингвистической точки зрения термины «контроль» и «надзор» являются синонимами (французское слово *controle* буквально означает «проверка, надзор»). Согласно толковому словарю Ожегова, термин «контроль» обозначает проверку, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора. Надзор, а также термин «надзирать» определяются как наблюдение с целью присмотра за соблюдением правил [1, с. 354]. Согласно Большому юридическому словарю, «надзор» — это одна из форм деятельности государственных органов по обеспечению законности. Различают надзор судебный, конституционный, прокурорский над-

зор, различные виды административного надзора [2, с. 443].

По мнению ряда ученых-правоведов, контроль и надзор имеют общие черты:

1) объектом надзора и контроля является законность в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления;

2) надзор и контроль заключаются в постоянном и систематическом наблюдении за деятельностью поднадзорных и подконтрольных организаций;

3) органы контроля и органы надзора применяют в пределах своей компетенции определенные меры принуждения;

4) цель надзора и контроля общая — утверждение в обществе и государстве законности и правопорядка [3, с. 27].

Подобной позиции придерживаются и другие авторы, отмечая при этом, что нет необходимости жестко разграничивать контроль и надзор, поскольку они соотносятся друг с другом как функция и подфункция государственных органов [4].

При этом следует отметить, что на сегодняшний день доминирует позиция, согласно которой понятия «контроль» и «надзор» не эквивалентны. При этом различие проводится по целому ряду признаков. По мнению В.П. Беляева [5, с. 85], контроль — это проверка соответствия результатов заданным параметрам, его цель в том, что уполномоченные органы и лица выясняют, соответствует ли деятельность подконтрольных органов нормативным правовым актам, поставленной перед ними задачей, и непосредственно принимают меры по устранению «отклонений» и привлечения виновных к ответственности. Сущность надзора В.П. Беляев видит в обеспечении законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных нарушений закона, а также в их предупреждении. Содержание надзора составляет основанная на законе деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений закона в целях обеспечения верховенства закона, обеспечения конституционных прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов общества и государства [5]. Вмешательство в оперативную деятельность подконтрольного органа и право самостоятельно привлекать виновных к правовой ответственности является, по мнению В. Гаращука, основными отличиями контроля от надзора [6, с. 108].

В теории административного права имеются более точные критерии разграничения контроля и надзора:

1) надзорный орган не связан с проверяемым органом отношениями субординации;

2) надзорный орган не имеет полномочий отдавать распоряжения об устранении выявленных нарушений;

3) надзорный орган не вправе отменять незаконный правовой акт;

4) надзорный орган осуществляет проверку законности нормативных актов;

5) надзорный орган вправе зафиксировать несоответствие положениям закона;

6) орган контроля вправе проверять целесообразность и эффективность действий;

7) орган контроля вправе вмешиваться в осуществляемую деятельность [7, с. 145].

Как видно, смешение понятий «контроль» и «надзор» изначально возникло на базовом, лингвистическом уровне, а позднее в юридической сфере, в результате термины «конституционный контроль», «конституционный надзор» и «конституционная юстиция» воспринимаются как синонимы. В Соединенных Штатах Америки и европейских государствах сформирован терминологический аппарат, однако в каждом

государстве он своеобразен в связи с разными видами и формами проверки нормативных актов, поэтому нередко один и тот же термин в разных странах может приобретать совершенно особое значение. Так, в США деятельность Верховного Суда по рассмотрению конституционности законодательного акта именуется *judicial review* (судебная проверка). В Великобритании термин *judicial review* обозначает процедуру, посредством которой суд может вынести решение по административному действию государственного органа. В то же время в Скандинавских странах под созвучным и известным термином «конституционный контроль» (*den konstitutionelle kontrol*) понимается процедура отрешения от должности высших государственных чиновников, а также контрольные функции парламента по надзору за деятельностью администрации. Наиболее приближенным к русскому эквиваленту выступает понятие *ret til provelse af lovens grundlovsmaessighed* (право на проверку законов на предмет соответствия их Конституции). Также можно отметить понятия *provvelsesrett* (Дания, Норвегия) и *provvningsratt* (Швеция), в переводе означающие «право проверки» — возможность проверять любые нормативные акты, в том числе административные, на предмет законности их принятия и содержания [8]. По мнению немецкого исследователя А. Бланкенегеля, конституционный контроль — это деятельность, заключающаяся в ограничении власти и разрешении конфликтов [9].

Как было отмечено ранее, в российской правовой науке о конституционном праве нет единства мнений в отношении терминологии. С одной стороны, считается, что «конституционный контроль» и «конституционный надзор» — это разные термины, определяющие одно и то же понятие. В основе этой точки зрения лежит следующее: конституционный контроль и конституционный надзор имеют одну цель — обеспечение конституционной законности, контроль осуществляется высшим представительным органом, кроме того, в проверке принимают участие и другие государственные органы, в том числе органы прокурорского надзора [10, с. 49]. Однако данная точка зрения была сформулирована в середине XX столетия, а с тех пор наука конституционного права изменилась в значительной степени.

На сегодняшний день считается, что значение терминов «контроль» и «надзор» не следует отождествлять. Так, М.К. Ажахова указывает на то, что контролирующий орган может отменить незаконный или неконституционный акт, надзорный же орган вправе лишь приостановить действие подобного акта и поставить перед компетентным органом вопрос об его отмене [11, с. 48]. Таким образом, рассматриваемые явления различаются объемом, организационными, правовыми формами деятельности и мерами принуждения. В итоге контроль — это система отношений между органами публичной власти, при которой контролирующий орган правомочен лишать юридической силы акты подконтрольного органа. Надзор — это система отношений, при которой орган надзора может лишь обратить внимание поднадзорного органа на его ошибку, а также приостановить действие акта, при этом отменить/изменить акт может только поднадзорный орган, принявший этот акт.

В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» указано, что Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляет судебную власть посредством конституционного судопроизводства [12]. Законодатель не указал, что синонимом понятия «конституционный контроль» явля-

ется «конституционный надзор», таким образом, поставил точку в дискуссии о терминологии. Аналогичной точки зрения придерживаются такие исследователи, как С. В. Нарутто, Н. Е. Таева, Е. С. Шугрина [13, с. 186], Е. И. Козлова, О. Е. Куцафин [14, с. 98], М. В. Баглай [15, с. 395]. Поскольку конституционный контроль в Российской Федерации осуществляется Конституционным Судом, являющимся судебным органом, справедливо и обоснованно ассоциировать с термином «конституционный контроль» понятие «конституционный судебный контроль». По мнению С. Э. Несмеяновой, только судебный орган обладает независимостью и имеет возможность обеспечить соблюдение Конституции со стороны всех субъектов права, вследствие чего может выступать арбитром в споре о нарушении права как в правоприменительном, так и в правотворческом процессе. По мнению ученого, конституционный судебный контроль — это деятельность специально уполномоченных государственных органов, осуществляющих судебную власть, направленную на обеспечение верховенства Конституции, предупреждение издания неконституционных нормативных актов, установление неконституционных законов, иных нормативных актов или действий и, в случае необходимости, применения толкования Конституции и законов [16, с. 28]. Н. В. Витрук придерживается позиции, согласно которой судебный конституционный контроль — это проверка конституционности актов, решений и действий органов законодательной, исполнительной и судебной власти специальной процедурой в виде конституционного правосудия и с обязательной юридической силой результата [17, с. 6].

В отношении стран СНГ во избежание неточностей, которые могут возникнуть в связи с тем, что не во всех государствах органом конституционного контроля является судебный орган, следует разделять понятия «конституционный контроль» и «конституционный судебный контроль». Под последним понимается непосредственный контроль специализированного судебного органа за конституционностью, осуществляемый в процессе судопроизводства. Таким образом, корректно по отношению ко всем странам СНГ употреблять термин «конституционный контроль», а понятия «конституционный контроль» и «конституционный судебный контроль» соотносить как общее и частное.

Исследователь И. В. Гордеев [18, с. 50] разделяет понятия «конституционный контроль» и «конституционный надзор» следующим образом: конституционный контроль — это деятельность специально уполномоченных органов государства по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативно-правовых актов, а также действий различных органов государства, физических и юридических лиц, уполномоченных государством на государственно-властные действия, Основному закону страны, заканчивающаяся отменой обнаруженных несоответствий. В свою очередь, конституционный надзор — это длящаяся во времени деятельность специально уполномоченных органов государства по проверке, выявлению, констатации несоответствий нормативно-правовых актов, а также действий различных органов государства, физических и юридических лиц, уполномоченных государством на государственно-властные действия, Основному закону страны, заканчивающиеся постановкой вопроса перед субъектом, допустившим такое несоответствие, об его устранении [18]. Такая точка зрения наиболее полно отражает все нюансы и не вызывает дальнейших споров относительно терминологии. Следует отметить, что не решен вопрос о том, что понимать под термином «конституционная юстиция».

Судья Конституционного Суда в отставке Н. В. Витрук

под термином «конституционная юстиция» понимает совокупность судебной конституционной юрисдикции и соответствующее конституционное судопроизводство [19, с. 48]. Исследователь А. А. Муллаунова под конституционной юстицией понимает всю систему судебных органов, направленную на проверку соответствия законов и иных нормативных актов Конституции [20]. Данные определения справедливы для Российской Федерации, но применительно к странам СНГ и мировому опыту будут некорректными в силу указания только на судебную природу органов. В этой ситуации точным видится определение В. И. Червонюка, в соответствии с которым конституционная юстиция — это специально учреждаемая государством система органов, призванных обеспечить конституционную законность (правовую охрану Конституции). И. В. Гордеев разделяет эту позицию и уточняет, что под термином «конституционная юстиция» понимается система судебных и несудебных органов, уполномоченных для осуществления конституционного контроля, конституционного надзора и толкования Конституции, поскольку в процессе проверки нормативного акта на соответствие Основному закону страны участвует не только специализированный орган, обладающий полномочием отменять противоречащий нормативный акт, но и другие органы, которые указывают на возникшее несоответствие (например, президент, парламент, правительство, суды, прокуратура). С учетом вышеизложенного получается, что термин «конституционная юстиция» является общим понятием по отношению к терминам «конституционный контроль», «конституционный судебный контроль» и «конституционный надзор».

Таким образом, в Российской Федерации, в отношении деятельности специально уполномоченных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативно-правовых актов, а также действий различных органов государства, физических и юридических лиц, уполномоченных государством на государственно-властные действия, Основному закону страны, заканчивающейся отменой обнаруженных несоответствий, наиболее точным термином является «конституционный судебный контроль», который в рамках российской системы органов государственной власти идентичен термину «конституционный контроль». Применительно к странам Содружества Независимых Государств наиболее корректным является употребление термина «конституционный контроль», поскольку органы, осуществляющие деятельность в законодательстве данных государств, определяются по-разному: орган конституционного правосудия (Азербайджан, Армения), орган конституционного судопроизводства (Белоруссия), орган конституционной юрисдикции (Молдавия, Украина), орган судебной власти (Таджикистан, Узбекистан) — или не определяются вовсе (Казахстан). Для всех государств, существующих на постсоветском пространстве, в отношении деятельности специально уполномоченных органов государства по проверке, выявлению, констатации несоответствий нормативно-правовых актов, а также действий органов государства, физических и юридических лиц, уполномоченных государством на государственно-властные действия, заканчивающейся постановкой вопроса перед субъектом, допустившим такое несоответствие, об его устранении, наиболее точным и правильным термином является конституционный надзор. Причем принципиальным отличием конституционного контроля от конституционного надзора является полномочие контрольного органа на фактическую отмену обнаруженных несоответствий. В свою очередь, термин «конституционная

юстиция» корректно употреблять по отношению ко всей совокупности органов, уполномоченных для осуществления конституционного контроля, конституционного надзора и толкования Конституции.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка: около 57000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 15-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1984. 816 с.
2. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. Т. VI. М.: ИНФРА-М, 2007. 858 с.
3. Гошуляк В. В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. М.: Альфа-М, 2005. 352 с.
4. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. М.: Юрид. лит., 1974. 160 с.
5. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики. С.: СГАП, 2006. 436 с.
6. Гарашук В. М. Контроль и надзор в государственном управлении. Х.: Фолио, 2002. 176 с.
7. Общее административное право / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 2007. 848 с.
8. Исаев М. А. Основные формы конституционного контроля в странах Скандинавии // Государство и право. 2013. № 12. С. 76—85.
9. Бланкенгель А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ // Советское государство и право. 1989. № 1. С. 102—109.
10. Нудель М. А. Конституционный надзор в капиталистических государствах: дис. ... д-ра юрид. наук. Одесса, 1968. 188 с.
11. Ажахова М. К. Конституционный суд Кабардино-Балкарской Республики: правовые основы и практика: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 149 с.
12. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 года № 1-ФКЗ (ред. от 04.06.2014 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2014 года) // Собрание законодательства РФ. 25.07.1994. № 13.
13. Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России: учеб. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013. 432 с.
14. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби: Проспект, 2007. 608 с.
15. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для юридических вузов и факультетов. 2-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА, 2000. 776 с.
16. Несмеянова С. Э. Конституционный судебный процесс в России: учеб. пособие. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2012. 204 с.
17. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учеб. пособие. М.: Закон и право: ЮНИТИ, 1998. 383 с.
18. Гордеев И. В. Конституционная юстиция в государствах — членах СНГ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 151 с.
19. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учеб. пособие для вузов. М., 2010. 592 с.
20. Муллакурова А. А. К вопросу о конституционной юстиции // Труды СГУ. Вып. 21. Юриспруденция. М., 2000. С. 27—30.

REFERENCES

1. Ozhegov S. I. Russian dictionary: about 57,000 words / ed. by N. Yu. Shvedova. 15th edition, stereotype. M.: Russian language, 1984. 816 p.
2. Big Law Dictionary / ed. by A. Ya. Suharev. B. VI. M.: INFRA-M, 2007. 858 p.
3. Goshulyak V. V. The prosecutor's office, legal profession, notaries in the constitutional law of Russia. M.: Alpha-M, 2005. 352 p.
4. Studenikina M. S. State control in management: issues of super-departmental control. M.: Legal literature, 1974. 160 p.
5. Belyaev V. P. Control and supervision as a form of legal activity: issues of theory and practice. S.: CGAP, 2006. 436 p.
6. Garashchuk V. M. Control and supervision in public administration. H.: Folio, 2002. 176 p.
7. General administrative law / ed. by Yu. N. Starilov. Voronezh: Publishing house of Voronezh State University, 2007. 848 p.
8. Isaev M. A. The main forms of constitutional control in Scandinavia // State and law. 2013. № 12. P. 76—85.
9. Blankenagel A. Theory and practice of the constitutional control in Germany // Soviet State and law. 1989. № 1. P. 102—109.
10. Nudel M. A. Constitutional supervision in the capitalist countries: dissertation of the doctor of law. Odessa, 1968. 188 p.
11. Azhahova M. K. The Constitutional Court of the Republic of Kabardino-Balkaria: legal framework and practice: dissertation of the candidate of law. M., 1999. 149 p.
12. On the Constitutional Court of the Russian Federation: Federal Constitutional Law dated 21.07.1994 № 1-FKZ (edition as of 06.04.2014) (revised and amended, put in force on 08.06.2014) // Collection of the RF legislation. 25.07.1994. № 13.
13. Narutto S. V., Taeva N. E., Shugrina E. S. Constitutional Law of Russia: textbook. M.: RIOR: INFRA-M, 2013. 432 p.
14. Kozlov E. I., Kutafin O. E. Constitutional Law of Russia: textbook. 4th edition, revised and amended. M.: TC Welby: Prospect, 2007. 608 p.
15. Baglay M. V. Constitutional law of the Russian Federation: textbook for law schools and departments. 2nd edition, revised and amended. M.: Publishing NORM, 2000. 776 p.
16. Nesmeyanova S. E. Constitutional litigation in Russia. M.: RIOR: INFRA-M, 2012. 204 p.
17. Vitruk N. V. Constitutional Justice. Constitutional law and judicial process: textbook. M.: Laws and regulations: UNITY, 1998. 383 p.
18. Gordeev I. V. Constitutional justice in the member states of the CIS. M., 2007. 151 p.
19. Vitruk N. V. Constitutional Justice. Constitutional law and judicial process: textbook for higher schools. M., 2010. 592 p.
20. Mullanurova A. A. To the issue of constitutional justice. Proceedings of the SSU. Issue 21. Jurisprudence. M., 2000. P. 27—30.