

**ПРОВЕРКА ЗАКОНОВ СУБЪЕКТОВ РФ НА СООТВЕТСТВИЕ КОНСТИТУЦИИ РФ:
СОЧЕТАНИЕ АБСТРАКТНОГО И КОНКРЕТНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ**

Соболева, преподаватель кафедры конституционного
Елизавета и административного права, Национальный
Андреевна исследовательский университет Высшей школы экономики
(190008, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Союза Печатников,
д. 16)
E-mail: easoboleva@hse.ru

Аннотация

На основе анализа особенностей абстрактного и конкретного нормоконтроля в статье раскрывается специфика осуществления данных форм конституционного нормоконтроля в сфере регионального законодательства. Обосновывая недопустимость подмены одного вида нормоконтроля другим, вносятся предложения по их совершенствованию, в частности, по расширению возможностей конституционной проверки региональных законов, в т. ч. за счет привлечения к конституционной проверке, наряду с региональным законом, федерального закона, на основе которого принят закон субъекта РФ. Особое значение имеет совершенствование института конституционной жалобы; так, важно предоставить возможность прибегать к конкретному нормоконтролю в случаях, когда конституционные права гражданина нарушены не только законом, но и некоторыми подзаконными актами субъектов РФ. Но такое обращение к конституционному правосудию возможно только в случае, когда восстановление нарушенных конституционных прав невозможно иным способом.

Ключевые слова: законы субъектов РФ, Конституционный Суд РФ, абстрактный нормоконтроль, конкретный нормоконтроль, конституционная жалоба.

Нормоконтрольная деятельность Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) в сфере регионального законодательства отражает как общие (универсальные) характеристики конституционного правосудия, получающие свою реализацию во всех сферах нормоконтрольной конституционно-судебной деятельности, включая федеральный уровень правовой системы, так и специфические особенности.

При этом конституционно-судебный нормоконтроль за законами субъектов РФ характеризуется присущим российскому конституционному правосудию (как относящемуся к европейской модели конституционного контроля) сочетанием аб-

страктных и конкретных (казуальных) начал. КС РФ проверяет в абстрактном порядке, по запросам уполномоченных субъектов, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, нормы конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, а по жалобам граждан, запросам судов – конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом, притом что ч.4 ст. 125 Конституции РФ, определяющая соответствующее правомочие граждан и полномочие судов не конкретизирует вид и уровень подлежащего конституционно-судебной проверке закона.

При наличии различных классификаций конституционно-судебного контроля [1; 2, с. 8, 12], разграничение абстрактного и конкретного конституционного нормоконтроля является традиционным. Абстрактный нормоконтроль сводится к проверке конституционности нормативного правового акта в связи с обоснованным предположением о противоречии такого акта конституции, т. е. вне связи с конкретным делом, в котором этот акт применен или подлежит применению. Что касается конкретного нормоконтроля, то он проистекает из конкретного юрисдикционного спора, конфликта, в рамках которого имеет место нарушение субъективных конституционных прав лица применением к нему нормы закона.

Разграничивая соответствующие виды нормоконтроля, важно учитывать, что абстрактный и конкретный конституционный нормоконтроль – видовые проявления единого конституционно-правового института, соответственно они объединяются общностью признаков, обусловленных ориентацией на проверку конституционности нормативного правового акта. Сущностная общность видов нормоконтроля проявляется в сходности конституционных процедур производства по делам, рассматриваемым в порядке абстрактного и конкретного нормоконтроля, для которых характерно, что на соответствие Конституции РФ могут проверяться только нормативные акты; рассмотрение по обращениям происходит через одни и те же стадии в одинаковом процессуальном порядке вынесения итогового решения; действуют общие пределы проверки нормативного правового акта, а также существует единый перечень возможных итоговых решений, обладающих одинаковой юридической силой. При этом каждый из указанных видов нормоконтроля характеризуется определенными особенностями, связанными с субъектным составом, предметом, формой, процедурой, правовыми последствиями его реализации. Отсюда – необходимость учета соотношения абстрактного и конкретного в конституционно-судебном нормоконтроле, что предполагает отсутствие между ними непреодолимых преград, их взаимозависимость и взаимообусловленность [3, с. 458].

Так, отдельные аспекты абстрактности могут быть объективно присущи конкретному нормоконтролю, учитывая воплощенный в конституционной жалобе публичный интерес. Хотя основной функцией конституционной жалобы является защита субъективных прав заявителя, этот институт судебной защиты в то же время действует в качестве средства защиты конституции и публичных интересов.

Абстрактный же нормоконтроль ориентирован на защиту не каких-либо абстрактных интересов, а вполне реальных, зримых ценностей, обусловлен выявлением конституционно-дефектной неопределенности, создающей препятствия для ре-

лизации тех или иных конституционных норм, институтов, оказывает значительное влияние на состояние прав частных лиц [4, с. 251 – 315]. В рамках абстрактного конституционного нормоконтроля в полной мере применяется требование ч. 2 ст. 74 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», в соответствии с которым при принятии решения КС РФ должен учитывать сложившуюся правоприменительную практику. Поэтому деятельность КС РФ по осуществлению и абстрактного, и конкретного конституционного контроля, в том числе в отношении региональных законов, является реализацией функции судебной защиты по защите прав и свобод человека и гражданина.

При этом у КС РФ существуют различные возможности относительно пределов проверки в условиях изменяющегося соотношения индивидуальных и абстрактных обращений. Так, если с 1998 по 2008 гг. количество индивидуальных жалоб составляло около 12 тыс. обращений в год, то с 2008 по 2018 гг. их количество выросло до 16-19 тыс. в год, тогда как обращения в порядке абстрактного нормоконтроля существенно несоизмеримо меньше, на сегодняшний день их количество варьируется в пределах 6 - 10 обращений в год.

Сочетание абстрактных и конкретных начал в конституционно-судебном нормоконтроле не может служить основанием для произвольной подмены одного вида нормоконтроля другим. Конституция РФ, гарантируя каждому право на судебную защиту его прав и свобод и на обжалование в суд решений органов государственной власти, в том числе судебной, не предусматривает какой-либо определенный порядок реализации такого права и не предполагает возможность заинтересованного лица по собственному усмотрению выбирать способ и процедуру судебного обжалования (абзац второй пункта 2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 20 октября 2015 г. № 27-П). Поэтому, недопустимо использование субъектами, уполномоченными на подачу абстрактного запроса, имеющегося у них также права конституционной жалобы, когда процессуальные возможности такой жалобы свойственны абстрактной процедуре проверки. А также если в предмет оспаривания включены те законоположения, которые не были применены в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде (пункт 1.3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 17 ноября 2005 г. № 11-П)

Не может быть осуществлена проверка конституционности регионального закона и по жалобе гражданина вне связи с конкретным делом, в котором судом в установленной процедуре разрешается вопрос на основе норм соответствующих законов, устанавливаются и (или) исследуются фактические обстоятельства, т.е. в порядке абстрактного нормоконтроля, – такая проверка может быть осуществлена лишь по запросам перечисленных в ч.2 ст. 125 Конституции РФ и ст. 84 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» субъектов (абзац четвертый пункта 2 мотивировочной части Определения КС РФ от 26 октября 2017 г. № 2502-О)

Предусмотренные законодательством критерии допустимости обращений граждан в порядке конкретного нормоконтроля были детализированы КС РФ при решении вопросов о нарушении прав и свобод законами субъектов РФ, регулирующих вопросы организации местного самоуправления. КС РФ заключил, что надлежа-

щим условием признания конституционной жалобы гражданина допустимой является наличие вступившего в законную силу судебного решения, в котором вопрос о правах и обязанностях соответствующего лица получил разрешение на основании применения в отношении него норм закона, с которыми заявитель связывает предполагаемое нарушение своих прав и свобод. В этом случае одна лишь абстрактная заинтересованность гражданина в поддержании конституционного правопорядка, не создает предпосылок для признания обоснованности возбуждения конституционного судопроизводства, призванного обеспечивать защиту и восстановление нарушенных прав заявителей (абзацы первый-второй пункта 2 мотивировочной части Определения КС РФ от 29 сентября 2015 г. № 2002-О).

Такой подход к пониманию критериев допустимости обращений граждан в КС РФ согласуется с изменениями, внесенными Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ в правовое регулирование права конституционной жалобы. Речь идет о том, что конституционному обжалованию подлежит лишь закон, который применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, а не, как это было ранее, примененный или подлежащий применению в конкретном деле закон.

Рассматривая вопросы соотношения абстрактных и конкретных начал конституционно-судебного нормоконтроля в региональной законодательной сферы, нельзя не учитывать, что именно институт конституционной жалобы обеспечивает наиболее глубокое проникновение федерального конституционного правосудия в региональное законодательство. Подтверждая уникальность природы института конституционной жалобы, Н.С. Бондарь полагает, что соотношение частных и публичных аспектов конституционной жалобы должно балансироваться дискреционными полномочиями КС РФ, в особенности, после принятия жалобы к рассмотрению, поскольку именно при непосредственной оценке конституционности законоположений КС РФ должен соотносить частное и публичное, субъективные конституционные права с основами конституционного строя [5, с. 12].

В соответствии с п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, к компетенции КС РФ относится проверка на соответствие Конституции РФ по абстрактным запросам уполномоченных субъектов положений конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных лишь по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ. При этом разграничение законодательных полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ осуществляется как Конституцией РФ, так и федеральным законом, который, согласно правовой позиции КС РФ, как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ (абзац второй пункта 2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 28 марта 2017 г. № 10-П).

В связи с этим КС РФ констатировал, что по вопросам, отнесенным в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом к ведению субъектов РФ, конституционно-судебный нормоконтроль законов субъектов РФ осуществляется по запросам уполномоченных субъектов, если это предусмотрено заключенными в соответствии со ст. 11 Конституции РФ договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ (абзац второй пункта 3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 10 июля 1995 г. № 9-П).

В рамках соотношения абстрактного и конкретного нормоконтроля за законами субъектов РФ можно сделать несколько важных выводов.

Во-первых, право на конституционно-судебный нормоконтроль регионального закона служит важным показателем не только правовой субординации во взаимоотношениях центра и регионов, но и элементом конституционно-правового статуса субъектов РФ, признанием реальности законотворческих полномочий регионов. При этом решение суда общей юрисдикции, которым закон субъекта РФ может быть признан не подлежащим применению как противоречащий федеральному закону, не препятствует проверить конституционность этого закона субъекта РФ и соответствующего федерального закона, если заявитель считает закон субъекта РФ подлежащим действию как соответствующий Конституции РФ (пункт 1.1 мотивировочной части Постановления КС РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П). В этом случае отнесение к числу заявителей в порядке ч. 2 ст. 125 Конституции РФ «органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ» предполагает, что речь идет только о высших органах государственной власти субъекта РФ (Определение КС РФ от 14 июля 2011 г. № 1020-О-О)

Одновременно предметное ограничение права абстрактного запроса в сфере регионального законодательства (п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ) не препятствует конституционно-судебной проверке соответствующего регионального закона, если при этом будет подвергнута сомнению конституционность также федерального закона, закрепляющего конкретное полномочие субъекта РФ как относящееся к предметам его ведения.

Во-вторых, в отличие от абстрактного нормоконтроля в сфере регионального законодательства, к объектам которого отнесены наряду с региональными конституциями, уставами и законами также «иные нормативные правовые акты субъектов РФ», предметом обжалования в порядке конституционной жалобы являются только законы субъекта РФ. В компетенцию КС РФ не входит проверка по жалобам граждан конституционности подзаконных нормативных актов субъектов РФ (абзац четвертый пункта 2 мотивировочной части Определения КС РФ от 17 июля 2012 г. № 1386-О).

Представляется, однако, что такой подход нуждается в корректировке, в том числе с учетом правовой позиции КС РФ, согласно которой не исключается возможность проверки в порядке конституционного судопроизводства нормативного правового акта Правительства РФ, если такой нормативный правовой акт принят во исполнение полномочия, возложенного на Правительство РФ федеральным законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом федеральном за-

коне, и если именно на основании такого уполномочия Правительство РФ непосредственно осуществило правовое регулирование соответствующих общественных отношений [6]. Данный подход в отношении проверки по жалобам граждан подзаконных актов должен быть распространен и на уровень регионального законодательства.

В-третьих, осуществление КС РФ конкретного конституционного нормоконтроля должно иметь место только тогда, когда невозможно восстановление нарушенных конституционных прав и свобод заявителя иначе, чем посредством конституционного правосудия. При этом согласно новой правовой позиции КС РФ не может считаться применением регионального закона судом в конкретном деле оспаривание заявителем этого же закона на предмет соответствия нормативным правовым актам большей юридической силы в суде общей юрисдикции (определение КС РФ от 20 апреля 2017 г. № 787-О и от 28 сентября 2017 г. № 1860-О). Эта правовая позиция требует ограничительного толкования: если заявителем подтверждается, что оспоренная им в суде общей юрисдикции норма регионального закона создает препятствия в реализации его прав, такая жалоба не может признаваться недопустимой.

В-четвертых, положения ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ не могут служить основанием для постановки перед КС РФ вопросов о проверке соответствия закона субъекта РФ положениям федеральных законов; подобная проверка не относится к полномочиям КС РФ, а является прерогативой общих судов (абзац второй пункта 2 мотивировочной части Определения КС РФ от 20 апреля 2017 г. № 800-О). Не входит в компетенцию КС РФ и проверка соответствия положений одного закона субъекта РФ положениям другого закона (абзац шестой пункта 2 мотивировочной части Определения КС РФ от 21 мая 2015 г. № 1018-О) – за исключением случаев, когда противоречие между законами субъекта РФ обусловлено коллизией конституционных прав и, следовательно, вопрос приобретает конституционный аспект (абзац четвертый пункта 5.1 мотивировочной части Постановления КС РФ от 12 марта 2001 г. № 4-П).

Сложившаяся практика КС РФ свидетельствует об ориентации на расширение субъектов конституционной жалобы, в том числе за счет предоставления соответствующих прав иностранным гражданам, коммерческим и государственным организациям как юридическим лицам, муниципальным образованиям. Вместе с тем соответствующие подходы КС РФ не получили пока законодательного закрепления.

Таким образом, в сфере регионального законодательства реализуется как абстрактный, так и конкретный конституционно-судебный контроль. Каждая из этих форм нормоконтроля имеет свое назначение. Одновременно обосновывается возможность для КС РФ исходить из понимания особенностей конституционной жалобы в данной сфере как могущей приобретать повышенное публично-правовое значение.

Литература

1. *Евлоев И. М.* Классификация судебного нормоконтроля: некоторые аспекты // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 5.

2. *Замотаева Е. К.* Судебный нормоконтроль как способ разрешения конституционно-правовых споров в Российской Федерации: Автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2005.
3. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / Под ред. Г.А. Гаджиева. М.: Норма, ИНФРА-М, 2012.
4. *Кравец И. А.* Конституционное правосудие: теория судебного конституционного права и практика судебного конституционного процесса. М.: Юстицинформ, 2017.
5. *Бондарь Н. С.* Конституционная жалоба: соотношение частных и публичных начал (из практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. № 4. 2018. С. 12.
6. Постановление КС РФ от 8 июля 2014 г. № 21-П по делу о проверке конституционности подпункта «г» пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 года №1050) в связи с жалобой гражданки Е.А. Дурягиной // СЗ РФ. 2014. № 29. Ст. 4201.

Soboleva Elizaveta Andreevna, lecturer of the Chair of Constitutional and Administrative Law, the National Research University of the Higher School of Economics (16, Soyuzna St. of Pechatniki, St. Petersburg, 190008, Russian Federation)

E-mail: easoboleva@hse.ru

**VERIFICATION OF LAWS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION
ON COMPLIANCE WITH THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION:
A COMBINATION OF ABSTRACT AND CONCRETE CONTROL OF NORMS**

Abstract

On the basis of the analysis of the features of abstract and specific norm control, the article analyzes the specifics of the implementation of these forms of constitutional norm-control in the sphere of regional legislation. Justifying the inadmissibility of substituting one type of norm control for others, proposals are made for their improvement. In the part of abstract normative control, proposals are made to expand the possibilities for constitutional review of regional laws, for example, by involving a constitutional law and federal law, on the basis of which the law of the subject of the Russian Federation was adopted. Of particular importance is the improvement of the institution of the constitutional complaint; so, it is important to provide an opportunity to resort to a specific normative control in cases when the constitutional rights of a citizen are violated not only by law, but also by certain by-laws of the subjects of the Russian Federation. But such an appeal to constitutional justice is possible only if the restoration of violated constitutional rights is impossible otherwise.

Key words: *laws of the constituent entities of the Russian Federation, Constitutional Court of the Russian Federation, abstract norm-control, specific norm-control, constitutional complaint.*