

О СООТНОШЕНИИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ И НЕСПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО НАДЗОРА В РОССИИ

INTERRELATION BETWEEN THE SPECIALIZED CONSTITUTIONAL REVIEW AND THE NON-SPECIALIZED SUPERVISION IN RUSSIA

ОРОСЫН ХОЛБООНЫ УЛС ДАХЬ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ТУСГАЙ БА ТУСГАЙ БУС ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ХАРЬЦАА



МЕЛЬНИКОВ НИКОЛАЙ ВАСИЛЬЕВИЧ

Судья Конституционного Суда РФ, Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук

MELNIKOV NIKOLAI VASILIEVICH

Judge of the Constitutional Court of RF, Honored Lawyer of RF, Science doctor in law

МЕЛЬНИКОВ НИКОЛАЙ ВАСИЛЬЕВИЧ

ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч, ОХУ-ын гавьяат хуульч, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы взаимодействия специализированного конституционного контроля, осуществляемого Конституционным Судом Российской Федерации, и неспециализированного конституционного надзора, выполняемого прокуратурой, которое позволяет обеспечить в правовом поле России соответствие Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов различного уровня.

Товч утга: Энэхүү өгүүлэл нь ОХУ-ын Үндсэн хуулийн цэцийн хэрэгжүүлж буй Үндсэн хуулийн тусгай хяналтын харилцаа, прокурорын байгууллагаар хэрэгжиж байгаа Үндсэн хуулийн тусгай бус хяналт нь өөр өөр түвшинд эрх зүйн хэм хэмжээний актууд ОХУ-ын Үндсэн хуульд нийцэж, хууль эрх зүйн салбарыг хангаж буй хяналтын харилцааны тухай юм.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, прокуратура Российской Федерации, конституционный контроль, прокурорский надзор, специализированный конституционный контроль, неспециализированный конституционный надзор.

Түлхүүр үгс: ОХУ-ын Үндсэн хуулийн цэц, ОХУ-ын прокурорын байгууллага, үндсэн хуулийн хяналт, прокурорын албаны хяналт, Үндсэн хуулийн тусгай хяналт, Үндсэн хуулийн тусгай бус хяналт

Конституционный Суд РФ и прокуратура РФ - государственные органы Российской Федерации, каждый из которых имеет самостоятельный предмет деятельности, свои цели и задачи, объект контроля и надзора, значительно отличающиеся по способам и юридической силе принимаемых решений.

Конституционный Суд РФ осуществляет конституционный контроль, представляющий собой особую сферу деятельности судебной власти, обеспечивающий верховенство российской Конституции и ее непосредственное действие на всей территории страны.

Соответствующий статус Конституционного Суда РФ получил прямое закрепление в действующей Конституции РФ, которая, во-первых, предусматривает, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом (ч. 1 ст. 118), в том числе конституционным; во-вторых, содержит

широкую регламентацию правового статуса Конституционного Суда РФ в специальной главе, посвященной судебной власти (гл. 7); в-третьих, выделяет конституционное судопроизводство в качестве самостоятельной формы осуществления судебной власти наряду с гражданским, административным и уголовным судопроизводством (ч. 2 ст. 118), при том что конституционное судопроизводство названо в указанной конституционной норме первым, чем подчеркивается особое место Конституционного Суда РФ в системе судебной власти как, по существу, высшего судебного органа конституционного контроля в России.¹

Статья 1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде

Российской Федерации» дает определение Конституционного Суда как судебного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В этом определении отражены основные черты юридической природы Конституционного Суда РФ.

Согласно Конституции РФ (ст. 125) Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

- федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы РФ, 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 субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;
- не вступивших в силу международных договоров РФ.

Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, между высшими государственными органами субъектов РФ.

По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов Конституционный Суд РФ проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. Предоставленные Основным Законом права дают возможность Конституционному Суду РФ поддерживать и укреплять конституционный строй России.

При наличии полномочий Конституционного Суда РФ, закрепленных

¹ Бондарь Н.С. Конституционный суд России: не “квазисуд”, а больше чем суд // Журнал конституционного правосудия. 2010. №3. С.30.

Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», возможно увеличение потенциала конкретного нормоконтроля, что проявляется в трактовке самим Конституционным Судом РФ его объекта конституционного контроля. В частности, этот орган исходит из того, что данный контроль распространяется на законы, в том числе:

- не только на обычные федеральные законы (в любой их форме - кодексы, основы законодательства и т.п.), но и на федеральные конституционные законы, что нашло непосредственное обоснование в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П;²

- конституции (уставы) субъектов РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П³) и законы субъектов РФ, включая законы, изданные по вопросам, отнесенным к ведению их органов государственной власти, если имеет место жалоба на нарушение таким законом конституционных прав и свобод граждан (Определение от 31 мая 1999 г. № 60-О⁴);

- действующие в Российской Федерации законы СССР и РСФСР, принятые до Конституции РФ 1993 г.

Перечень актов, которые могут обжаловать граждане в Конституционном Суде РФ, в настоящее время расширен самим Конституционным Судом РФ за счет актов, которые не именуются законами. Так, в Постановлении от 5 июля 2001 г. № 11-П⁵ Конституционный Суд РФ признал допустимой проверку конституционности постановления Государственной Думы РФ об амнистии, поскольку оно по своему материально-правовому содержанию может быть приравнено к закону, а также с учетом того обстоятельства, что в судебной практике акты об амнистии признаются имеющими для судов такую же юридическую силу, которой обладают нормы закона.

В Постановлении от 27 января 2004 г. № 1-П⁶ Конституционный Суд РФ обосновал вывод о том, что допустима жалоба гражданина на нарушение конституционных прав и свобод, в которой оспаривается конституционность как федерального закона, так и нормативного акта Правительства РФ, если имеет место прямая нормативная связь постановления Правительства РФ с данным федеральным законом и если эти акты применены или подлежат применению в конкретном деле в неразрывном единстве. Более того, в Постановлении от 14 мая 2009 г. № 8-П⁷ по делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия»

² СЗРФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

³ СЗРФ. 2003. №30. Ст. 3101.

⁴ СЗРФ. 1999. №23. Ст. 2891.

⁵ СЗРФ. 2001. №29. Ст. 3059.

⁶ СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

⁷ СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2752.

Конституционный Суд РФ проверил конституционность постановления, вместе с которым закон, находящийся с ним в нормативном единстве, не был применен.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 11 апреля 2000 г. № 6-П⁸ по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ указал, что прокурор, осуществляя надзор, обращается в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта РФ федеральному закону, а суд, разрешая такого рода дела по правилам, установленным гражданским процессуальным законодательством, вправе признавать закон субъекта РФ противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим, не подлежащим применению, что влечет необходимость приведения его в соответствие с федеральным законом законодательным (представительным) органом субъекта РФ.

Этим не затрагивается право соответствующих органов и лиц на основании ст. 125 Конституции РФ обращаться в Конституционный Суд РФ с требованием о проверке конституционности федерального закона или закона субъекта РФ, что, по существу, конкретизирует полномочия Конституционного Суда РФ, и при наличии соответствующего спора позволяет разрешить его высшим органом конституционного контроля.

Исходя из смысла Конституции РФ и роли Конституционного Суда РФ в обеспечении ее полноценного действия, можно сформулировать следующие его основные функции: как высшего судебного органа России по защите конституционного строя; как высшего арбитра в конституционных спорах между ветвями российской власти, а также между властью и обществом, между властью и гражданином; как высшего арбитра в коллизиях российского законодательства с международными правовыми нормами.⁹

Различие между конституционным контролем Конституционного Суда РФ и надзором прокуратуры РФ можно выявить прежде всего через исследование и раскрытие содержания этих понятий.

Под конституционным контролем понимают: а) такую систему отношений между органами публичной власти, при которой контролирующий орган может отменить акты подконтрольного органа; б) особый¹⁰ вид правоохранительной деятельности в государстве, заключающийся в проверке соответствия законов и иных нормативных актов конституции данной страны¹¹; в) деятельность компетентных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов конституции, законам, в ходе

⁸ СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

⁹ См.: Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен. М., 2013. С. 180.

¹⁰ См.: Конституционное право зарубежных стран : в 4 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. Т. 2. С. 72.

¹¹ См.: Румянцев О.Г., Дронов В.Н. Юридический энциклопедический словарь. М., 1997. С. 384.

которой данные органы полномочны устранять обнаруженные несоответствия.¹²

Соответственно Конституционный Суд РФ как орган конституционного контроля (что закреплено в Конституции РФ) наделен правом непосредственной дисквалификации законов и иных нормативных актов¹³, тогда как надзор преследует цель привлечь внимание или внести предложение о приостановлении действия или отмене антиконституционного акта или его отдельного положения.

Именно это в первую очередь отличает контроль от надзора, на что указывают практически все авторы, исследующие данную проблему. Более того, часто ученые выделяют только данное различие в качестве определяющего, не уделяя внимания другим.

А.В. Зиновьев полагает, что надзорный орган не имеет права вмешиваться в оперативную административно-хозяйственную и иную деятельность субъектов, чьи решения проверяются, но правомочен давать указания по устранению обнаруженных нарушений.¹⁴ По мнению В.В. Маютакова, надзор предполагает лишь возможность обратить внимание поднадзорного органа на его ошибку и самое большее - приостановить действие акта.¹⁵

Обединяет эти суждения позиция, согласно которой орган, осуществляющий надзорные функции, не решая окончательную судьбу оспоренного акта, вправе поставить вопрос об устранении нарушений в правовой системе.

Конституционный контроль и надзор необходимо разграничивать по признаку наделения инициативой возбуждения проверки конституционности законов и иных актов. Проверка конституционности актов по собственной инициативе - прерогатива органов конституционного надзора. Органы же конституционного контроля, по крайней мере в российских условиях, должны начинать производство только по обращению управомоченных субъектов и связаны при этом предметом обращения. Органы надзора, как правило, не могут отменять правовые акты (для этого они должны обращаться к другим органам). Органы контроля не отменяют правовой акт, но объявляют его недействительным, лишают юридической силы.

Конституционный контроль и надзор разграничивают также по периодичности проводимых в их рамках проверок: надзор подразумевает постоянное наблюдение за конституционностью, контроль - выборочные проверки. Надзорный орган должен осуществлять постоянное наблюдение за конституционностью нормативных актов, что обеспечивается его правом проводить проверки по собственной инициативе. Проверка конституционности законов и иных актов проводится в случае заявления одной из сторон о

¹² См.:Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 9.

¹³ См.:Остапович И.Ю. Специализированный конституционный контроль и надзор // Российский юридический журнал. 2008. № 3. С. 22-23.

¹⁴ См.:Зиновьев А.В. Конституционность как барометр правовой культуры и основа правового государства // Правоведение. 1999. № 2. С. 95.

¹⁵ См.:Конституционное право зарубежных стран. Т. 2. С. 321.

неконституционности закона, т.е. не систематически, а разово. Конституционные суды также проводят выборочные проверки по запросам управомоченных лиц.

В отличие от остальных видов деятельности по отправлению правосудия конституционный контроль Конституционного Суда РФ – особая сфера государственной деятельности, функция, обусловленная прямым действием норм конституционного права, которая не связана с субъективными суждениями сторон и предназначена для юридической оценки законодательных актов на соответствие Конституции РФ в целях обеспечения ее правовой защиты, разрешения конституционно-правовых споров о компетенции и осуществления правового контроля за деятельностью высших органов государственной власти в системе разделения властей.¹⁶

Прокурорский же надзор является формой прокурорской деятельности, осуществляемой в целях гарантированности обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, при которой складывается взаимодействие прокурора с другими участниками прокурорско-надзорных правоотношений, включающее механизм выявления правонарушений и прокурорского реагирования, направленного на их предупреждение и устранение.¹⁷

Прокуратура РФ в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» обеспечивает надзор за соблюдением Конституции РФ и обязана принимать предусмотренные законом меры к устранению ее нарушений. Ранее в Законе о прокуратуре отсутствовало прямое указание на ее обязанность осуществлять надзор за соблюдением Конституции РФ, что вызывало на практике коллизии, разногласия по этому поводу в ее отношениях с поднадзорными субъектами, в том числе с государственными структурами и должностными лицами. С принятием изменений и дополнений от 10 февраля 1999 г. в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» повод для подобных коллизий устранен.¹⁸

При всем отличии анализируемых государственных органов конституционного контроля и прокурорского надзора между ними имеется взаимная связь, которая их объединяет, – цель деятельности, заключающаяся в обеспечении верховенства Конституции РФ, соблюдении конституционной законности. Верховенство Конституции предполагает, что остальные правовые акты должны соответствовать ей, иначе они неконституционны. Проверку

¹⁶ См.: Татаринов С.А. К вопросу о содержании судебного конституционного контроля в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 3. С. 9-10.

¹⁷ См.: Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России // М. 2003. С. 152.

¹⁸ См.: Рябцев В.П. Прокуратура приобретает новые полномочия // Российская юстиция. 1999. № 4. С. 39.

данного соответствия выполняют различные государственные органы. В Российской Федерации таковым является прежде всего Конституционный Суд РФ – специализированный орган, основная функция которого заключается в осуществлении конституционного контроля, объектом чего является правотворческая деятельность определенных государственных органов. Поэтому именно судебный конституционный контроль (а не конституционный контроль в широком его смысле как проявление в различных формах контрольной деятельности других государственных структур) все больше признается в нашей литературе как главный, определяющий элемент механизма правовой защиты Конституции, что давно характерно для западной юридической науки.¹⁹

Другие государственные органы осуществляют соответствующую контрольную и надзорную деятельность наряду с иными (основными) своими обязанностями, т.е. специально не ориентированы на достижение этой цели. Как следствие прокуратура осуществляет неспециализированный (поскольку, помимо этого, она наделена и иными функциями) конституционный надзор общего характера, относящийся к различным видам общественных отношений и сочетаемый с контролем в отношении законности в целом.²⁰ Прокурорский надзор в части, касающейся контроля законности правовых актов, содержит признаки конституционного надзора. Во всяком случае, в большинстве зарубежных государств такие задачи возлагаются обычно на органы, осуществляющие конституционный контроль.

Конституционный контроль не ограничивается деятельностью Конституционного Суда РФ. Его могут осуществлять и другие правоприменительные системы, к числу которых относятся, например, парламентская, управленческая (ведомственная), местная (самоуправленческая) формы конституционного контроля (надзора), а также соответствующая деятельность судов общей юрисдикции по выявлению неконституционных законов и иных правовых актов с установлением обязанности не применять их в силу юридической ничтожности и обращаться в Конституционный Суд РФ для признания неконституционности соответствующего акта.

Прокуратура РФ с точки зрения структурного среза российского права является участником как конституционных, так и отраслевых (гражданских, гражданско-процессуальных, уголовных, уголовно-процессуальных, административных, трудовых и др.) правоотношений. Как государственный орган, она включает в сферу своей деятельности надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, действующих на территории РФ, обеспечение конституционных прав и свобод граждан как элемента конституционного статуса граждан. Роль прокуратуры в данном случае состоит в превентивной деятельности по

¹⁹ См.: Юдин Ю.А. Модели конституционного правосудия // Сравнительное конституционное право / отв. В.Е. Чиркин. М., 1996. С.158-160.

²⁰ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт., 1998. С. 75

соблюдению законов, осуществлению прав граждан. Указанная деятельность имеет место в процессе надзора за правотворческой и исполнительной властями, которые согласно Конституции РФ обязаны соотносить смысл и содержание законов, а также их применение с непосредственным действием прав и свобод человека и гражданина (ст. 18). Надзор по данному направлению фокусируется на предотвращении возникновения споров, обеспечении условий для свободной и беспрепятственной реализации конституционных прав и свобод граждан, чему должна способствовать четкая деятельность всего государственного аппарата.

Таким образом, гарантии соблюдения принципа конституционной законности предполагают наличие функционально различных по своему содержанию, но общих по цели органов специализированного конституционного контроля и неспециализированного прокурорского надзора, вследствие чего возникает общность стоящих перед данными государственными органами задач по защите Конституции РФ, заключающаяся в выявлении и устранении несоответствий правовых актов Основному Закону. При этом юрисдикция Конституционного Суда РФ и прокуратуры РФ, будучи весьма обширной, не носит универсального характера; полномочия этих органов существенно отличаются, а по объекту контроля и надзора в большей части не совпадают.

Контролю на предмет конституционности подлежат прежде всего федеральные законы двух видов: обычные и конституционные, а также нормативные акты Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы РФ, Правительства РФ, что не входит в предмет деятельности прокуратуры РФ. При этом нормативные акты указанных органов государственной власти, которые не содержат норм права, Конституционный Суд РФ проверять не может. В такой же мере из сферы конституционного контроля, осуществляемого этим органом, выпадают акты федеральных органов исполнительной власти – министерств, государственных комитетов, федеральных служб и других ведомств, в совокупности именуемые ведомственным нормотворчеством. В соответствии с ГПК РФ (ст. 27) рассмотрение дел об оспаривании данных актов отнесено к подсудности Верховного Суда РФ, а оценка нормативных актов указанных федеральных органов исполнительной власти на соответствие Конституции РФ входит в предмет надзорной деятельности прокуратуры.

Далее, это нормативные правовые акты субъектов РФ. Помимо конституций и уставов к ним отнесены законы и иные нормативные акты субъектов РФ, в отношении которых установлены некоторые ограничения. Конституционный Суд РФ правомочен проверять те из них, которые изданы по вопросам, относящимся к ведению федеральных органов государственной власти и совместному ведению с органами государственной власти субъектов РФ. Нормативные акты, принятые по вопросам, отнесенным к исключительному ведению последних, могут быть обжалованы в суды общей компетенции, арбитражные суды или в

орган конституционного (уставного) контроля субъекта РФ.²¹ Эти акты, а также другие законы субъектов РФ относятся к предмету деятельности прокуратуры, в том числе в части проверки на соответствие их Конституции РФ, что указывает на сопряженность деятельности данных субъектов по обеспечению конституционной законности в стране, гарантирует проверку на конституционность указанными органами нормативных правовых актов различного уровня, дополняет их взаимосвязанную деятельность в конституционно-правовом поле России.

При этом, исходя из требований Конституции РФ и приведенной в Постановлении от 11 апреля 2000 г. № 6-П²² позиции Конституционного Суда РФ, правовые последствия применения конституционных норм Конституционным Судом РФ и судами общей юрисдикции будут различны. Последние не могут признать тот или иной закон недействительным и не имеют правовых оснований лишить его юридической силы по причине неконституционности, судья не вправе отменить закон самостоятельно, но может выступить инициатором проверки его соответствия Конституции РФ. Такая задача возложена на Конституционный Суд РФ, который принимает решение о неконституционности закона, обязательное для всех органов власти страны и распространяющееся на всех граждан. Обращение в Конституционный Суд РФ является обязательным, если суд общей юрисдикции приходит к выводу о неконституционности закона. В этом случае не имеет значения, разрешил ли суд конкретное дело на основе непосредственного применения конституционных норм или посчитал целесообразным не выносить решения по делу до проверки конституционности закона.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 18 ноября 2003 г. суды общей юрисдикции не вправе рассматривать основные законы субъектов РФ на соответствие Конституции РФ. Прокуроры тоже не могут обращаться с такими заявлениями в суды общей юрисдикции, но Генеральный прокурор, как постановил Конституционный Суд РФ, может в таких случаях обращаться к нему.

Итак, Конституционный Суд РФ рассматривает дела по запросам уполномоченных органов и по жалобам граждан прежде всего на соответствие Конституции РФ федеральных законов (включая конституционные), указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, что прокуратура РФ в силу предоставленных ей полномочий делать не вправе. Прокуратура РФ осуществляет надзор за федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами и т.п., которые не являются

²¹ См.: Глотова О.Е. Понятие, возможности и пределы конституционного контроля // Право и политика. 2002. №7. С.15-16.

²² СЗРФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

объектами специализированного конституционного контроля. При отклонении протеста прокурора он имеет право обратиться с соответствующим заявлением в суд общей юрисдикции в целях проверки на соответствие нормативного правового акта федеральному закону. И если суд в процессе рассмотрения дела выявит несоответствие федерального закона Конституции РФ, то он обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом.

В итоге существующий механизм конституционного контроля и прокурорского надзора позволяет осуществлять проверку правовых актов, принимаемых как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов РФ, чем достигается соответствие не только федеральных законов, но и нормативных правовых актов министерств и ведомств, законов субъектов РФ Конституции РФ, которая возглавляет иерархию нормативных правовых актов.

Весьма важно использовать возможности прокурорского надзора по проверке соответствия законов субъектов РФ федеральному законодательству и Конституции РФ, учитывая его инициативный характер, обязательность проверки всех принимаемых законов субъектов РФ. Ведь, несмотря на то что Конституционным Судом РФ рассматривается большое количество дел (в 2012 г. вынесено 36 постановлений, принято 2557 определений, в первом полугодии 2013 г. - 17 и 1119 соответственно), его пропускная способность не может быть существенно увеличена в силу особенностей рассмотрения дел этим органом, в том числе обусловленных необходимостью наличия соответствующего обращения предусмотренных законом субъектов. Поэтому надзор всей системы прокуратуры за соответствием Конституции РФ нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ является крайне значимым, дополняющим специализированный конституционный контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ.

Согласно Приказу Генерального прокурора РФ от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» прокурорам предписано безотлагательно реагировать на все факты принятия в регионах конституций, уставов, законов, указов, решений, постановлений и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, путем принесения протестов. В случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания решения вопроса о приведении нормативного правового акта в соответствие с законом - обращаться с заявлениями в суд.

Итак, можно констатировать, что как конституционный контроль, так и прокурорский надзор важны для построения правового государства, укрепления правопорядка, защиты конституционных прав и свобод граждан, установления режима конституционной законности. Специализированный конституционный контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ, в силу присущих

ему закономерностей функционирования не может и не должен заменять неспециализированный конституционный надзор, выполняемый прокуратурой. По масштабам и направленности судебный контроль не только не тождествен надзору, но и не дублирует его. Именно взаимодействие специализированного конституционного контроля и неспециализированного прокурорского надзора позволяет обеспечивать в отечественной правовой системе соответствие нормативных правовых актов различного уровня Конституции РФ.

В заключение следует сделать вывод о том, что сложившееся соотношение специализированного конституционного контроля и неспециализированного конституционного надзора требует дальнейшего совершенствования - как в теоретическом аспекте исследования этой проблемы, так и путем создания надлежащего, основанного на законе правового механизма, наиболее полно обеспечивающего это взаимодействие. При этом речь должна идти не о замене прокурорского надзора судебным конституционным контролем, а о сочетании и взаимном дополнении их функций в целях укрепления конституционной законности, обеспечения конституционных прав и свобод граждан.