

КОНСТИТУЦИОННЫЕ (УСТАВНЫЕ) СУДЫ СУБЪЕКТОВ РФ В МЕХАНИЗМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ



АНДРЕЙ ВИКТОРОВИЧ БЕЗРУКОВ

Кандидат юридических наук,
доцент Сибирского юридического института
МВД России



СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ПУНТУС

Кандидат юридических наук,
начальник учебно-методического отдела
Сибирского юридического института
ФСИН России

Анализируется положение конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в механизме разделения властей как по горизонтали – в рамках системы государственных органов субъекта РФ, так и по вертикали – во взаимоотношениях с Конституционным Судом РФ. Авторы приходят к выводу о ведущей роли таких судов в системе разделения властей на региональном уровне, преждевременности установления инстанционности в сфере конституционной юстиции, необходимости своевременного реагирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ на решения Конституционного Суда РФ.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, конституционный (уставный) суд субъекта РФ, взаимоотношения федерального и региональных органов конституционного контроля, разделение властей

The position of constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation in the mechanism of separation of powers, both horizontally (within the government bodies system of the constituent entity of the Russian Federation) and vertically (in the relationship with the Constitutional Court of the Russian Federation) is analyzed. The authors come to conclusion that such courts have a leading position in the system of separation of powers at the regional level, that it's too untimely to establish a constitutional (statutory) courts instance in Russia, and that constitutional (charter) courts decisions of the constituent entities of the Russian Federation must opportunely respond to decisions of the Constitutional Court of Russia.

Key words: the Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional (statutory) courts of the RF constituent entity, relationship between the federal and regional constitutional control bodies, separation of powers

Согласно ст. 10 Конституции РФ принцип разделения властей реализуется не только на федеральном, но и на региональном уровне государственной власти, где в ряде субъектов

РФ функционируют органы конституционного контроля, органично «дообраивающие» судебную власть. Следовательно, важно определить конституционно-правовой статус таких



органов, обозначить их роль и место в механизме разделения властей.

По федеральному законодательству конституционный (уставный) суд является одним из судов субъектов Федерации (наряду с мировыми судьями), но с точки зрения компетенции и принципов функционирования его можно назвать единственным судебным органом государственной власти субъекта РФ. Наличие такого суда свидетельствует о том, что система органов государственной власти субъекта РФ окончательно сформирована.

Как гласит ст. 27 ФКЗ «О судебной системе РФ», конституционный (уставный) суд может создаваться субъектом РФ для рассмотрения вопросов о соответствии законов субъекта РФ, нормативных правовых актов его орга-

правосудия. В отличие от законодательной и исполнительной властей, которые тесно связаны с политикой и поддаются политическому давлению (фракции в парламенте, политическая ответственность правительства), судебная власть должна находиться вне политики, чтобы не подвергаться давлению.

В системе разделения властей на уровне субъектов РФ орган региональной конституционной юстиции может играть особую роль в механизме властеотношений законодательных и исполнительных органов власти региона как друг с другом, так и с органами местного самоуправления. Во-первых, конституционные (уставные) суды задействованы в процедуре роспуска регионального парламента главой региона при установлении несоответствия

**В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РФ
ОРГАН РЕГИОНАЛЬНОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ МОЖЕТ ИГРАТЬ ОСОБУЮ
РОЛЬ В МЕХАНИЗМЕ ВЛАСТЕОТНОШЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ
И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ РЕГИОНА КАК ДРУГ С ДРУГОМ,
ТАК И С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

нов государственной власти, а также органов местного самоуправления конституции (уставу) этого субъекта, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ. При этом региональным законодательством могут быть установлены дополнительные полномочия такого суда, если это не повлечет вмешательства в компетенцию федеральных судов.

Руководствуясь положениями федерального законодательства, многие субъекты РФ приняли региональные законы о создании названных судов. Процесс формирования системы конституционной (уставной) юстиции в субъектах России, до недавнего времени практически приостановленный, в последние годы возобновился (Чечня, Ингушетия, Челябинская область¹). Конституционные (уставные) суды действуют всего в 17 субъектах РФ из 85 и только в трех субъектах РФ, не являющихся республиками. Итак, конституционные (уставные) суды образованы в Кабардино-Балкарской Республике, Адыгее, Башкортостане, Бурятии, Дагестане, Карелии, Республике Коми, Республике Саха (Якутия), Республике Марий Эл, Северной Осетии – Алании, Татарстане, Тыве, Чечне, Ингушетии, Калининградской, Свердловской областях, Санкт-Петербурге, а до недавнего времени такой суд действовал также в Челябинской области.

Важно отметить, что судебная власть в системе разделения властей предельно обеспечена, что обусловлено необходимостью обеспечения независимого и справедливого

нормативного правового акта, принятого парламентом субъекта РФ, акту большей юридической силы. Во-вторых, участие таких судов предусмотрено в процедуре досрочного прекращения полномочий главы субъекта РФ (ст. 9, 19 ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»)². В-третьих, судебная власть может участвовать в процедурах роспуска местного представительного органа и досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования (ст. 72–74 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Именно конституционные (уставные) суды в перечисленных случаях должны проверять соответствие региональных и муниципальных нормативных правовых актов конституции (уставу) субъекта РФ.

Таким образом, конституционный (уставный) суд определяет соответствие конституции (уставу) правовых актов высших органов власти региона, разрешает споры между ними. Однако можно ли считать его высшим органом государственной власти субъекта РФ, высшим судебным органом? Необходимо ли закрепить статус конституционного (уставного) суда в учредительном акте и законодательстве субъекта РФ?

Анализируя учредительные документы субъектов РФ, где образованы и функциони-

руют конституционные (уставные) суды, важно обратить внимание на то, что только в Бурятии Конституционный суд назван высшим органом государственной власти.

Проблема взаимоотношений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ актуальна уже почти два десятилетия: с момента создания первых региональных органов конституционной юстиции. Ее возникновение обусловлено, с одной стороны, общностью задач органов конституционного контроля по обеспечению режима конституционной законности, а также единством судебной системы государства, а с другой – отсутствием иерархии в системе органов конституционного правосудия и особым статусом рассматриваемых органов в структуре органов государственной власти.

Названная проблема многократно обсуждалась, сложились две противоположные позиции:

1) о необходимости установления инстанционности в конституционном судопроизводстве Российской Федерации;

2) о необходимости запретить «сближение» органов конституционной юстиции в силу их особого правового статуса.

Следует отметить, что проблема взаимоотношений региональных органов конституционной юстиции с федеральным органом конституционного правосудия традиционна для большинства федеративных государств (например, для американской и немецкой моделей конституционного контроля). Вполне естественно, что чаще всего данная проблема обостряется в сфере совместного ведения федерации и ее субъектов.

Сложность исследуемого вопроса обусловлена проблемами не только правового, но и организационного характера. Хотя почти 60 субъектов Российской Федерации закрепили в своих конституциях и уставах нормы об учреждении конституционных и уставных судов, на практике не набирается и 20 органов региональной юстиции. Верно замечено, что в условиях правового государства и реформирования государственной власти «...создание конституционных (уставных) судов выступает средством для решения вопросов, связанных с формированием единого правового пространства, обеспечения верховенства конституции (устава), гарантированием основных прав и свобод человека и гражданина...»³.

Рассмотрение взаимоотношений федерального органа конституционного контроля и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации основывается на ставшем «хрестоматийным» определении Конституци-

онного Суда РФ, закрепившем, что «...часть 1 статьи 27 Федерального конституционного закона „О судебной системе Российской Федерации“ не препятствует закреплению в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации дополнительных, по сравнению с установленным перечнем, полномочий конституционных (уставных) судов, не вторгающихся в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, других федеральных судов и соответствующих компетенции субъекта Российской Федерации...»⁴.

В силу различной «государственной зрелости» субъектов Российской Федерации перечень полномочий органов региональной юстиции в конкретном субъекте может значительно отличаться от перечня, определенного в ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», так как Конституционный Суд РФ не закрепил требование об установлении единообразного перечня полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

В качестве примера можно привести конкуренцию полномочий Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ в разрешении споров о компетенции, возникающих между высшими органами государственной власти субъектов РФ. В соответствии с п. «в» ч. 3 ст. 125 Конституции РФ эти споры разрешает Конституционный Суд РФ. Законодательство субъектов РФ определяет аналогичное полномочие органов региональной конституционной юстиции в форме:

1) абсолютного права (например, п. «а» ч. 2 ст. 3 Закона Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. «О Конституционном суде Республики Адыгея» определяет, что Конституционный суд разрешает споры о компетенции между органами государственной власти Адыгеи);

2) относительного права (в частности, п. «а» ч. 2 ст. 3 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 19 ноября 1997 г. «О Конституционном суде Кабардино-Балкарской Республики» устанавливает, что Конституционный суд разрешает споры о компетенции «...между органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, если спор не подлежит рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации...»);

3) «вакуумного» права, т. е. как отсутствующее полномочие (например, в Законе Свердловской области от 6 мая 1997 г. «Об Уставном Суде Свердловской области» упоминание о разрешении указанных споров отсутствует).

Сегодня российское конституционное правосудие допускает возможность дублирования



решений по одним и тем же вопросам Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ в случае одновременного обращения заявителя в данные судебные инстанции. В связи с этим следует наладить сотрудничество федеральных и региональных органов конституционного контроля.

В соответствии с ч. 4 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» решение конституционного (уставного) суда субъекта РФ, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом⁵. Соответственно, и Конституционный Суд РФ не может выступать апелляционной, кассационной или надзорной инстанцией для органов региональной конституционной юстиции. Чем в таком случае следует руководствоваться при

ля. Только сам конституционный (уставный) суд субъекта РФ правомочен пересмотреть свое решение.

Согласно ст. 79 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» «...решения судов и иных органов, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного Суда Российской Федерации неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях...». Следует распространить данную норму и на взаимоотношения федерального и региональных органов конституционной юстиции, по аналогии со ст. 392 Гражданского процессуального кодекса РФ, ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса РФ дополнив соответствующим

**ПОЛАГАЕМ ЦЕЛЕСООБРАЗНЫМ ЗАКРЕПИТЬ НОРМУ О ТОМ, ЧТО
В СЛУЧАЕ ОДНОВРЕМЕННОГО РАССМОТРЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ
И КОНСТИТУЦИОННЫМ (УСТАВНЫМ) СУДОМ СУБЪЕКТА РФ ОДНОГО
И ТОГО ЖЕ СПОРА РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОРГАН КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ
ДОЛЖЕН ПРИОСТАНОВИТЬ КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ) СУДОПРОИЗВОДСТВО
ДО ВЫНЕСЕНИЯ РЕШЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОРГАНОМ КОНСТИТУЦИОННОГО
КОНТРОЛЯ, ЧТО ОБУСЛОВЛЕНО ПРИОРИТЕТОМ ФЕДЕРАЛЬНОГО
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА ПЕРЕД ДРУГИМИ ОРГАНАМИ
КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ**

соотнесении противоположных по смыслу решений органов федеральной и региональной конституционной юстиции?

1. Конституционный Суд РФ проверяет соответствие акта Конституции РФ, а конституционные (уставные) суды субъектов РФ – конституции (уставу) субъекта. В то же время прямое действие Конституции Российской Федерации, требование ее верховенства на всей территории страны предоставляют право органам конституционной юстиции субъектов РФ при оценке конституционности (уставности) положений региональных правовых актов руководствоваться только теми положениями учредительных актов субъектов РФ, которые соответствуют Конституции РФ.

2. Нельзя согласиться с утверждением, что решения Конституционного Суда РФ обладают большей юридической силой, чем решения региональных конституционных (уставных) судов⁶. Представляется, что юридическую силу решений таких судов вообще сравнивать не вполне корректно, поскольку эти суды не иерархичны и каждый имеет собственный предмет рассмотрения. Следовательно, решение Конституционного Суда РФ о конституционности (неконституционности) правового акта не влечет аннулирования судебного решения регионального органа конституционного контро-

щим положением ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Более того, полагаем целесообразным закрепить норму о том, что в случае одновременного рассмотрения Конституционным Судом РФ и конституционным (уставным) судом субъекта РФ одного и того же спора региональный орган конституционного контроля должен приостановить конституционное (уставное) судопроизводство до вынесения решения федеральным органом конституционного контроля, что обусловлено приоритетом федерального Конституционного Суда перед другими органами конституционного контроля.

Ни в Конституции РФ, ни в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд РФ не обозначается как высший орган государственной власти, следовательно, повторим, он не является вышестоящей инстанцией для региональных конституционных (уставных) судов. В то же время Верховный Суд РФ определен законодателем как высший судебный орган, что обусловлено иерархичностью и инстанционностью звеньев в системе арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

В свою очередь органы конституционной юстиции связаны общими целями и функциональными задачами: обеспечение конституци-

онной законности и осуществление конституционного контроля. С учетом этого некоторые авторы полагают, что все конституционные суды в Российской Федерации могут образовать единую иерархическую систему. Так, С. Э. Несмеянова считает возможным создание трехзвенной структуры конституционной юстиции: Конституционный Суд РФ, конституционные суды округов, конституционные (уставные) суды субъектов Федерации. Конституционный Суд РФ, по мнению ученого, может стать высшей судебной инстанцией в делах, рассматриваемых по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан⁷. Ж. И. Овсепян также допускает прямую инстанционность в сфере совпадающих полномочий Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, подразумевая под ней принятие высшим судом решения как акта большей юридической силы.

Другие исследователи (Т. Г. Морщакова, Э. М. Аметистов, Н. В. Витрук) доказывают, что установление инстанционности в сфере конституционной юстиции нежелательно, поскольку федеральный и региональные конституционные суды оценивают соответствие разным правовым актам: Конституции РФ либо конституции (уставу) субъекта РФ⁸.

В любом случае представляется сомнительной возможность создания окружных конституционных судов, поскольку не вполне понятно, что войдет в предмет их деятельности и на соответствие какому документу они будут проверять правовые акты? Если федеральной Конституции, то потребуется ее изменение и произойдет сужение компетенции Конституционного Суда РФ, что нецелесообразно. Если конституции (уставу) субъекта РФ, то встает вопрос о востребованности и целесообразности создания таких судов в каждом субъекте России. К тому же сама правовая природа федеральных округов не вполне прозрачна, их статус урегулирован на подзаконном уровне, не вполне очевидны их перспективы.

Полагаем, что несмотря на положения Конституции Российской Федерации (ст. 77, 125 и др.) предложения об установлении инстанционности в сфере конституционной юстиции будут возникать регулярно. Достаточно вспомнить законопроект, внесенный в Государственную Думу 13 декабря 2011 г. Законодательным собранием Санкт-Петербурга. Отклоненный законопроект⁹ все же получил одобрение Комитета Государственной Думы по вопросам федеративного устройства и местного самоуправления, утверждавшего, что инстанционность

способствует единообразному применению законодательства на территории Российской Федерации и обеспечению принципа законности судопроизводства. Правовое управление Государственной Думы в свою очередь полагает, что законопроект нуждается в дополнительном обсуждении.

В целом вопрос об инстанционности в сфере конституционной юстиции весьма интересен, но его решение пока преждевременно. Для конструктивного обсуждения и решения такого вопроса потребуется, как минимум, два условия: создание конституционных (уставных) судов в каждом субъекте РФ и расширение компетенции органов конституционного контроля, к чему вряд ли готовы и субъекты РФ, и законодатель, и собственно сами конституционные (уставные) суды.

В системе разделения властей по горизонтали – на региональном уровне – конституционный (уставный) суд субъекта РФ занимает ведущее место. Федеральная схема взаимоотношений законодательных, исполнительных и судебных органов воспроизводится на региональном уровне, следовательно, положение таких судов можно признать аналогичным положению Конституционного Суда РФ в механизме разделения властей на федеральном уровне.

В то же время конституционный (уставный) суд субъекта РФ имеет двойственный статус: являясь частью единой судебной системы России, установленной ФКЗ, он одновременно выступает органом государственной власти субъекта РФ, система которых определяется субъектом РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации их деятельности. В связи с этим некоторые авторы приходят к выводу о противоречивом положении конституционных (уставных) судов в системе федеральных и региональных органов государственной власти¹⁰. Не выработал однозначной позиции по этому вопросу и Конституционный Суд РФ¹¹.

Главная особенность таких судов состоит в том, что в их компетенцию входит признание неконституционности (неуставности) правовых актов, которые в этой части утрачивают юридическую силу. Решения конституционных (уставных) судов носят обязательный и, как правило, окончательный характер. Следовательно, эти суды не только осуществляют толкование учредительного акта субъекта РФ, разрешают споры между органами власти, но и корректирует правовое пространство субъекта РФ, уточняя содержание законодатель-



ных и подзаконных актов субъекта РФ. И поэтому такие суды разумно отнести к числу высших органов государственной власти региона.

Но можно ли назвать конституционный (уставный) суд высшим судебным органом? Областные, краевые суды общей юрисдикции, арбитражные суды субъектов РФ законодатель не называет высшими судебными органами, несмотря на то что первые имеют нижестоящие инстанции в виде городских, районных и межрайонных судов, а также мировых судей. Конституционные (уставные) суды не имеют нижестоящих инстанций. Во взаимоотношениях с федеральными судами, расположенными на территории субъекта РФ, они также не иерархичны и имеют каждый собственную компетенцию. Следовательно, нет оснований называть такие суды высшими судебными органами.

Таким образом, конституционные (уставные) суды субъектов РФ занимают ведущее место в механизме разделения властей, на региональном уровне, могут корректировать положения регионального законодательства при рассмотрении конкретных дел, разрешают правовые споры между органами публичной власти, интерпретируют учредительный акт региона, тем самым ориентируя законодателя, исполнительные органы, органы местного самоуправления на разработку и принятие тех или иных правовых предписаний.

¹ В Челябинской области судьи Уставного суда назначены на должность 15 декабря 2011 г. (к моменту выхода номера в свет Уставный суд Челябинской области упразднен. – *Прим. ред.*). В Кировской области активно обсуждалась такая идея. Подробнее см.: *Заболотских Е. М.* Межрегиональный «круглый стол» «Уставный суд Кировской области: проблемы и перспективы создания» // Журн. конституционного правосудия. 2010. № 1. С. 28–31.

² *Фартыгин А. Л.* Конституционное правосудие в РФ: учеб. пособие. Челябинск, 2007. С. 105–107.

³ *Гатауллин А. Г.* Конституционная (уставная) юстиция: современное состояние и еще раз о проблемах // Вестн. Уставного Суда Свердловской области. 2011. № 1. С. 161.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 103-О по запросам Государственного собрания Республики Башкортостан и Государственного совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона

«О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1658. Отметим, что несмотря на указанное решение Суда многие исследователи продолжают говорить о закрытости перечня вопросов, которые могут рассматриваться конституционными (уставными) судами субъектов.

⁵ В то же время некоторые исследователи настаивают на допустимости пересмотра решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и исходя из функциональной общности в рамках судебной системы считают Конституционный Суд РФ надзорным органом.

⁶ См., например: *Морщакова Т. Г.* Проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Научно-практическая конференция // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1998. № 4; *Гатауллин А. Г.* Взаимодействие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации с Конституционным Судом Российской Федерации. Проблемы правовой коллизии // Рос. судья. 2007. № 9 и др.

⁷ *Несмеянова С. Э.* Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 406, 410–421.

⁸ Подробнее см.: *Овсяян Ж. И.* Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации. М., 2001. С. 106–113; *Степанова А. А.* Конституционные (уставные) суды в судебной системе Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 22–25.

⁹ О проекте федерального конституционного закона № 643410-5 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации“ и статью 27 Федерального конституционного закона „О судебной системе Российской Федерации“»: постановление Государственной Думы ФС РФ от 16 мая 2012 г. № 356-6 ГД // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2705.

¹⁰ *Гусев А. В.* К вопросу о вхождении конституционных (уставных) судов субъектов РФ в единую судебную систему Российской Федерации // Журн. конституционного правосудия. 2009. № 1. С. 35–39.

¹¹ Подробнее см.: *Боброва В. К.* Роль Конституционного Суда РФ в развитии законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов РФ // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. / под ред. В. Ф. Володица. Томск, 2006. Ч. 34.