

Виолетта КУПРИНА

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОМ (УСТАВНОМ) ПРАВОСУДИИ В СУБЪЕКТАХ РФ И ЕГО ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

В статье на основании анализа правовых актов ряда субъектов РФ, а также норм федерального законодательства анализируется ряд особенностей организации конституционного (уставного) судопроизводства с учетом специфики регионально-го и федерального законодательства.

On the base of analysis of legislation of the constituent entities of the Russian Federation and the federal legislation in this area some features of constitutional (regulatory) litigation process is analyzed, taking into consideration the specificity of both regional and federal legislation.

Ключевые слова:

Конституционный (Уставной) суд, субъект РФ, сравнительный анализ; Constitution (Regulatory) court, subject of Russian Federation, comparative analysis.

Одним из основополагающих принципов организации судебной власти в Российской Федерации, согласно Конституции, принятой всенародным голосованием в 1993 г., является принцип единства судебной системы РФ. При этом основы конституционно-правового статуса федерального органа конституционного правосудия – Конституционного суда РФ, а также высших органов судебной власти – Верховного суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ закреплены в Конституции РФ.

Формирование органов судебной власти, нижестоящих по отношению к Верховному суду РФ и Высшему арбитражному суду РФ, прямо предусмотрено Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»¹ и другими Федеральными конституционными законами, закрепляющими порядок формирования и основы статуса отдельных элементов судебной системы России.

Институт конституционного правосудия на уровне субъектов РФ в Конституции не упоминается, а ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» предусматривает лишь возможность создания конституционных (уставных) судов РФ по усмотрению самих субъектов. Таким образом, на федеральном уровне установлены лишь предпосылки для формирования органов конституционного правосудия в РФ. Причина этого заключается в том, что принятие конституций (уставов) субъектов РФ и, как следствие, осуществление конституционного нормоконтроля (правосудия) составляет предмет ведения субъектов РФ. Как следует из п. 1 ч. 1 ст. 71 Основного закона, принятие Конституции РФ составляет предмет ведения федерации. При этом относительно конституций и уставов субъектов РФ сказано, что в совместном ведении федерации и регионов находится обеспечение их соответствия Конституции РФ и федеральным законам.

Таким образом, в Конституции РФ выстроена устойчивая юридическая конструкция, которая позволяет ее субъектам самостоятельно регулировать отношения, связанные с созданием и деятельностью конституционных (уставных) судов. Именно этот подход и отражен в упомянутой выше ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

КУПРИНА
Виолетта
Борисовна –
аспирант РАНХиГС,
судья Советского
районного суда
г. Воронежа
kup-rin@mail.ru

¹ СЗ РФ, 1997, № 1, ст. 1.

Примечательно, что соответствующее конституционно-правовое регулирование осуществляется посредством норм главы «Федеративное устройство» Основного закона. Это позволяет подчеркивать связь конституционного (уставного) правосудия с реализацией в России принципов федерализма.

Следует отметить, что по состоянию на 2010 г. конституционные (уставные) суды предусмотрены законодательством в 35 субъектах РФ. Фактически же функционируют указанные суды только в 17 регионах. В ряде регионов России они не создаются ввиду отсутствия специального закона или по иным причинам.

Необходимость и ценность конституционного (уставного) правосудия не усвоена еще в должной мере на региональном уровне, и тенденция к его развитию в настоящее время отсутствует. Более того, в 2007–2010 гг. обозначилась тенденция к исключению положений о конституционных (уставных) судах из основных законов субъектов РФ (это произошло в недавнем прошлом в 21 субъекте РФ)¹. Такие тенденции не могут не вызывать беспокойства. Для полноценного функционирования региональных государственных систем создание конституционных (уставных) судов является необходимым условием эффективной правовой защиты прав и свобод человека и гражданина.

Рассмотрим далее некоторые аспекты, связанные с правовым регулированием статуса конституционных (уставных) судов субъектов РФ на уровне регионов с учетом правовых рамок, заданных федеральным законодателем². Статья 12 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» предусматривает принцип единства статуса всех судей. Вместе с тем данный федеральный конституционный закон предусмотрел исключения из данного общего правила.

В числе наиболее важных статусных характеристик следует назвать порядок приобретения полномочий судьями конституционных и уставных судов субъек-

твов РФ. Так, в силу пп. «з» п. 3 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ судьи конституционного (уставного) суда назначаются на должность на основании постановления регионального органа законодательной власти. Между тем, парламент субъекта федерации – не единственный орган, участвующий в этой процедуре. Так, например, в соответствии со ст. 15 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» представление кандидатур на должность судей уставного суда может осуществляться губернатором Санкт-Петербурга и группами депутатов Законодательного собрания.

Законодательство субъектов РФ устанавливает различную численность судей конституционных (уставных) судов (наиболее часто – 5). В Республике Татарстан в Конституционный суд избирается 6 судей, а в Республике Саха (Якутия) – 7. В ряде субъектов РФ законодательно установлено число действующих судей, при которых конституционный (уставный) суд правомочен осуществлять свою деятельность.

Законы субъектов РФ также различным образом регулируют сроки полномочий судей конституционных (уставных) судов и порядок досрочного прекращения их полномочий. В Республике Северная Осетия – Алания, Республике Бурятия судья конституционного суда избирается на 5 лет. В Санкт-Петербурге, Республике Тыва судьи уставного суда действуют 6 лет. Судья Конституционного суда Республики Адыгея назначается на должность на 12 лет, а судья Конституционного суда Республики Саха (Якутия) – на 15. В большинстве субъектов России судьи конституционных (уставных) судов не имеют права исполнять свои обязанности более одного срока. Между тем, во многих регионах, в которых действуют конституционные (уставные) суды, ограничений по сроку полномочий судей не установлено (Республика Дагестан, Республика Марий Эл, Калининградская и Свердловская обл.).

Предельный возраст судей конституционного (уставного) суда в должности также различается (от 65 до 70 лет). По

¹ Нарутто С.В. Оспаривание муниципальных нормативных правовых актов в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации: теория и практика // Журнал конституционного правосудия, 2010, № 2.

² Ишеков К.А. О некоторых характеристиках правового статуса судей региональных конституционных и уставных судов // Администратор суда, 2010, № 2.

³ СЗ РФ, 2003, № 40, ст. 3822.

общему правилу назначение на должность судьи конституционного (уставного) суда возможно при достижении возраста 25 лет. Кандидатам на должности судей необходимо иметь высшее юридическое образование, безупречную репутацию. В некоторых законах субъектов РФ установлены дополнительные требования к кандидатам. Так, например, в Республике Саха (Якутия), а также Санкт-Петербурге судьи должны обладать «признанной высокой квалификацией в области права» (что может означать наличие ученой степени или ученого звания и, вероятно, существование определенных заслуг *honoris causa*). Подобные нормы региональных законов нуждаются в разъяснениях во избежание разночтений и нарушения прав граждан.

В ряду статусных характеристик судьи конституционного (уставного) суда имеет значение порядок досрочного прекращения их деятельности. Как отмечают исследователи, в некоторых субъектах РФ в соответствующих процедурах задействованы органы, относящиеся к иным ветвям государственной власти. Так, в Республике Коми полномочия судьи прекращаются решением Государственного совета Республики Коми по представлению Конституционного суда Республики Коми по следующим причинам: занятие им деятельностью, не совместимой с должностью судьи; вступление в силу в отношении него обвинительного приговора либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера; совершение поступка, позорящего честь и достоинство судьи или умаляющего авторитет судебной власти. Аналогичные положения содержатся в законах о конституционных судах республик Дагестан и Татарстан. К занятиям, не совместимым со статусом судьи конституционного (уставного) суда, законодательство соответствующих регионов относит, как правило, достаточно обширный список видов деятельности. Например, в Республике Марий Эл он состоит из 14 пунктов. В то же время во многих регионах перечни занятий, не совместимых со статусом судьи конституционного (уставного) суда, законодательно не установлены, на что справедливо обращают внимание конституционалисты¹.

С другой стороны, противовесом юрис-

дикционных полномочий органов законодательной и исполнительной власти могло бы стать право органов конституционной юстиции давать заключение о соблюдении конституционного (уставного) порядка досрочного прекращения полномочий парламента, порядка выражения недоверия должностным лицам органов исполнительной власти субъекта. Такие полномочия органов конституционных (уставных) судов предусмотрены в отдельных регионах, например в Республике Саха (Якутия), Кабардино-Балкарской Республике.

Особенности привлечения судей, в т.ч. и судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ, к уголовной и административной ответственности урегулированы федеральными законодательными актами: Уголовно-процессуальным кодексом РФ, Уголовным Кодексом РФ и Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации» и практически не регулируются на региональном уровне. Для привлечения судьи к ответственности необходимо согласие квалификационной коллегии судей, которая не подменяет судебный орган, осуществляющий правосудие. По мнению А.А. Кондрашева, было бы целесообразно ввести процедуру импичмента судьи с участием органов законодательной власти².

Основной состав полномочий конституционных (уставных) судов субъектов РФ включает в себя следующие полномочия:

– по запросам уполномоченных органов и должностных лиц разрешать дела о соответствии Конституции (Уставу) субъекта РФ соответствующих законодательных актов, постановлений и иных нормативных правовых актов законодательного (представительного) органа, исполнительных органов государственной власти региона; актов органов местного самоуправления, носящих нормативный характер;

– разрешать споры о компетенции между органами государственной власти региона, между органами государственной власти и органами местного самоуправления региона, а также между органами местного самоуправления;

– по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверять конституцион-

¹ Ишеков К.А. Указ. соч.

² Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность судей в Российской Федерации: перспективы законодательных решений // Конституционное и муниципальное право, 2007, № 10.

ность (соответствие Уставу) нормативных правовых актов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле;

– по запросам уполномоченных органов и должностных лиц давать толкование Конституции (Устава) региона, давать заключение о соответствии ей (ему) договоров данного региона.

Например, Уставом Санкт-Петербурга определен основной набор полномочий Уставного суда Санкт-Петербурга, но при этом специально оговорено, что из юрисдикции суда исключается нормоконтроль относительно положений Устава и законодательства Санкт-Петербурга, устанавливающих статус Уставного суда.

Круг субъектов права обращения в конституционные (уставные) суды регионов различен. В него традиционно входят: высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти региона, правительство (высший исполнительный орган государственной власти), верховный суд (областной суд) региона, арбитражный суд, прокурор, органы местного самоуправления (главы муниципальных образований и/или только представительные органы муниципальных образований¹). С конституционными жалобами в конституционные (уставные) суды вправе обращаться граждане (группы граждан), а с соответствующими запросами – суды, рассматривающие дела с применением данных законов субъекта РФ. В отдельных регионах суды не обладают правом запроса в уставный суд, например в Санкт-Петербурге.

Законодательством субъектов РФ установлены основные принципы конституционного (уставного) судопроизводства, которые разделены на общие и специальные. К общим относятся принципы независимости, гласности, устности разбираательства дела, равноправия и состязательности сторон. К специальным – принципы коллегиальности, непрерывности рассмотрения дела, окончательности при-

нимаемого конституционным (уставным) судом решения.

Порядок судопроизводства в конституционных (уставных) судах субъектов РФ в основном идентичен и отличается лишь незначительными формальными деталями.

В результате анализа конституционно-правового статуса конституционных (уставных) судов субъектов РФ представляется возможным сделать следующие выводы.

1. В соответствии с принципами федерализма создание конституционных (уставных) судов является правом, а не обязанностью субъектов РФ. Наличие в регионе конституционного (уставного) суда свидетельствует о достаточно высоком уровне развития в нем институтов правового государства.

2. В настоящее время сохраняются сомнения в процессе формирования в России системы конституционного (уставного) судопроизводства. Наблюдается тенденция к отказу от наличия в системе органов государственной власти субъектов РФ конституционных (уставных) судов, сомнение в целесообразности их создания, а также недоверие к ним со стороны региональных руководителей. В результате в большинстве регионов конституционные (уставные) суды не предусмотрены, а в некоторых регионах, несмотря на соответствующие нормы конституций и уставов, не приняты необходимые законы, регламентирующие создание и деятельность указанных судов.

3. Основы конституционно-правового статуса конституционных (уставных) судов субъектов РФ, прежде всего статус их судей, установлены федеральным законодательством. Вместе с тем особенности правового статуса конституционных (уставных) судов, а также конкретные гарантии их деятельности в различных регионах могут существенно отличаться.

В целом, можно сделать предположение о наличии в России предпосылок для создания единой системы конституционных (уставных) судов, действующих на основе исторически общих институциональных принципов и принципов осуществления судопроизводства с учетом особенностей конкретных регионов.

¹ Подобные ограничения установлены, например, в Республике Тыва и в Санкт-Петербурге.