

Министерство образования и науки Российской Федерации
Филиал федерального государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
в г. Нижневартовске
Кафедра «Общепрофессиональные и специальные дисциплины по юриспруденции»

Направление 40.03.01
«Юриспруденция»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА
Рецензент, (должность)

Курманов Э.Р., Судья нижневартовского
городского суда ХМАО-Югры(И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой

Морозков В.А (И.О.Ф.)

31 мая 2017г.

Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ
ЮУрГУ 40.03.01.2017. ___ ПЗ ВКР

(№ удост. три цифр.)

Руководитель ВКР, (должность)

Кузнецов, С. П., к.ю.н., доцент (И.О.Ф.)

(подпись)

19 мая 2017г.

Автор ВКР

студент группы _НвФл-443

Баах, М. А. (И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

Нормоконтролер, (должность)

Салимгареева А.Р., к.ю.н., доцент

_____ (И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

Нижневартовск 2017

АННОТАЦИЯ

Баах М.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. – Нижневартовск: ЮУрГУ, НвФл-443, 64 с., библиогр. список – 45 наим., 15 л. (слайдов презентации).

Актуальность работы. Конституционное правосудие – это неотделимый атрибут каждого демократического государства, играющий ключевую роль в обеспечении реализации прав и свобод человека и гражданина. Поэтому учреждение данного института в Российской Федерации, в момент самого её основания, когда произошел переход от авторитаризма к демократическим ценностям, видится в полной мере естественным. При этом сам процесс создания конституционной юстиции в России имел децентрализованный характер, то есть осуществлялся не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов. Именно региональное правосудие, в силу своей незавершенности, препятствующей оформлению всей системы конституционного правосудия Российской Федерации, требует отдельного рассмотрения.

На современном этапе конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации испытывает ряд затруднений: недостаточно разработана его нормативная правовая основа, снижается интенсивность правосудной деятельности органов конституционной юстиции, неоправданно узка компетенция многих из них. Прекратилось распространение института конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации. Будучи провозглашенными в основных законах порядка пятидесяти субъектов Федерации, реально эти органы созданы и функционируют только в пятнадцати из них.

Замедление процесса распространения и снижение динамики функционирования института конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации, оказывают негативное влияние на конституционное правосудие в

целом, и препятствует становлению конституционализма – важнейшей институциональной гарантии становления, развития и функционирования институтов гражданского общества, необходимого условия для создания правового государства.

Цель работы – теоретическое исследование проблем регионального конституционного правосудия в Российской Федерации, а так же выработка практических рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования деятельности конституционных (уставных) судов.

Для достижения этой цели поставлены следующие задачи: определение понятий конституционное правосудие, конституционный контроль, конституционный надзор, конституционная юстиция, и установления существующих между данными понятиями тождеств и различий; изучение закономерностей возникновения и развития двухуровневой системы конституционного правосудия в федеративных государствах; рассмотрение истории становления конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации; анализ нормативно-правовых актов устанавливающих правовое положение деятельности конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации; выявление существующих тенденций в развитии института регионального конституционного правосудия в России.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	9
1 ДВУХУРОВНЕВАЯ СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОВОСУДИЯ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ.....	12
1.1 Конституционное правосудие, как форма конституционного контроля.....	12
1.2 Возникновение и развитие регионального конституционного правосудия.....	22
2 РЕГИОНАЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	34
2.1 Нормативно-правовое регулирование деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации	34
2.2 Значение конституционных (уставных) судов, как органов конституционной юстиции.....	46
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	58
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	61

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность работы. Конституционное правосудие – это неотделимый атрибут каждого демократического государства, играющий ключевую роль в обеспечении реализации прав и свобод человека и гражданина. Поэтому учреждение данного института в Российской Федерации, в момент самого её основания, когда произошел переход от авторитаризма к демократическим ценностям, видится в полной мере естественным. При этом сам процесс создания конституционной юстиции в России имел децентрализованный характер, то есть осуществлялся не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов. Именно региональное правосудие, в силу своей незавершенности, препятствующей оформлению всей системы конституционного правосудия Российской Федерации, требует отдельного рассмотрения.

На современном этапе конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации испытывает ряд затруднений: недостаточно разработана его нормативная правовая основа, снижается интенсивность правосудной деятельности органов конституционной юстиции, неоправданно узка компетенция многих из них. Прекратилось распространение института конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации. Будучи провозглашенными в основных законах порядка пятидесяти субъектов Федерации, реально эти органы созданы и функционируют только в пятнадцати из них.

Замедление процесса распространения и снижение динамики функционирования института конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации, оказывают негативное влияние на конституционное правосудие в целом, и препятствует становлению конституционализма – важнейшей институциональной гарантии становления, развития и функционирования институтов гражданского общества, необходимого условия для создания правового государства.

Объектом исследования выступают государственно-правовые отношения, возникающие в процессе регулирования правовых и судопроизводственных связей, и реализующиеся по средствам правовой регламентации и практической деятельности органов конституционной правосудия субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования – нормы права, регулирующие организацию и функционирование института конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации.

Цель работы – теоретическое исследование проблем регионального конституционного правосудия в Российской Федерации, а так же выработка практических рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования деятельности конституционных (уставных) судов.

Для достижения этой цели поставлены следующие **задачи**: определение понятий конституционное правосудие, конституционный контроль, конституционный надзор, конституционная юстиция, и установления существующих между данными понятиями тождеств и различий; изучение закономерностей возникновения и развития двухуровневой системы конституционного правосудия в федеративных государствах; рассмотрение истории становления конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации; анализ нормативно-правовых актов устанавливающих правовое положение деятельности конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации; выявление существующих тенденций в развитии института регионального конституционного правосудия в России.

Теоретическая основа исследования. При написании работы использовались научные исследования Авакьяна С. А., Бондарь Н.С., Витрука Н. В., Клеандрова М. И., Кожевникова О. А., Кравец И. А., Хабриевой Т.Я., Малюшина А.А., Худолея К. М., Цалиева А. М. и других ученых-государствоведов.

Эмпирическая база исследования представлена, прежде всего, нормативно-правовой базой российского законодательства. Были проанализированы

Конституция Российской Федерации, федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», федеральные законы и решения Конституционного Суда РФ.

Методологическую основу исследования составляют логический, общие и специальные методы исследования: конкретно-исторический, сравнительно-правовой, системный, статистический, интегральный, формально-юридический, ситуационный, теоретико-прогностический, а также общенаучные и специально-научные приёмы и методы познания социальных явлений и процессов.

Структура работы обусловлена целью и поставленными задачами исследования. Работа включает в себя: введение, две главы, а также заключение и библиографический список.

1 ДВУХУРОВНЕВАЯ СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОВОСУДИЯ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ

1.1 Конституционное правосудие, как форма конституционного контроля

Согласно толковому словарю живого великорусского языка В.И. Даля, первому среди крупнейших словарей русского языка, под понятием «правосудие» следует понимать «правый суд, справедливый приговор, решение по закону, по совести».¹ Более поздние словари русского языка определяли правосудие более ограничено, например, в толковом словаре Ушакова правосудие выступает деятельностью судебных органов, основанная на законе, праве, согласно С.И. Ожегову правосудие – это деятельность судебных органов.²

Исходя из вышеуказанных определений, можно установить, как менялось восприятие правосудия в обществе. Если в середине XIX века, период написания словаря Далем, правосудие рассматривалось с позиции справедливости, как правый суд, что было отражено и в юридических актах того времени. Например, по Судебным уставам 20 ноября 1864 года: «достижение правды, и решение суда будет тогда только справедливо, когда судьи при возникающем сомнении относительно факта могут сами лично или посредством заключения экспертов убедиться в действительности события, к которому они должны приложить закон

¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка в 4 т. – Т. 3. – М.: РИПОЛ классик, 2006. С. 328.

² Ткачёва Н. В. Предназначение судебной власти // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право – 2011. – № 19. – С.62.

и разрешить предмет спора на основании не формальной, но материальной истины»).

Определения же данные правосудию С.И. Ожеговым и Д.Н. Ушаковым не имели естественно-правового характера в отличие от их предшественника, но между тем отражали общественное восприятие правосудия, существующие с советского периода, время составления их словарей, по сегодняшний день. Так, определения правосудия Ожегова и Ушакова полностью соответствуют легальному определению понятия правосудия, следующего из ч. 1 ст. 118 Конституции РФ: «правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом».¹ Федеральный конституционный закон (далее ФКЗ) «О судебной системе Российской Федерации», дополняет данную конституционную норму, устанавливая, что правосудие может осуществляться только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом.²

В отличие от лексикографов и правотворцев, ученые-правоведы рассматривают определение правосудия более многосторонне, вкладывая в его понятие не только лишь признак осуществления судом, но также рассматривая его с позиции осуществляемых функций. В частности Лебедев В. М. и Хабриева Т. Я. рассматривали правосудие «как одну из важнейших форм деятельности государства, позволяющую гарантировать объективную оценку нарушений законности, их предотвращение и устранение, также традиционно рассматривающуюся как независимую и самостоятельную ветвь устройства государственной власти».³

Шафиров В. М. рассматривая правосудие с позиции правового позитивизма, определил его как «содержание, судопроизводства представляющее собой его форму», обосновывая свою позицию двумя аспектами. Первый аспект выражается

¹ Конституция Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс

² Федеральный конституционный закон РФ от 31.12.1996 N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

³ Лебедев В.М., Хабриева Т.Я. Правосудие в современном мире: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – С. 39.

в признании большей частью научного сообщества правосудия и судопроизводства полностью или частично тождественными понятиями. Второй аспект состоит в естественно-позитивном понимании человеческого измерения права, прежде всего, правосознания судей имеющее определяющее значение для качества правосудия.¹

Норма п. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации, продублированная в п. 3 ст. 1 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» заключает, судебная власть в Российской Федерации «осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства».² Следовательно, в зависимости от осуществляемого вида судопроизводства, происходит разделение форм правосудия на соответствующие виды – гражданское, конституционное, уголовное и административное правосудие.

Таким образом, правосудие обладает тремя неизменными признаками, это установленные Конституцией Российской Федерации и ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» осуществляемость правосудия только судами и только в случаях конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Каждый из видов судопроизводства, в свою очередь выступает установленным порядком совершения действий, происходящих в суде (в уголовном судопроизводстве и отдельные досудебные действия), которые, за исключением конституционного правосудия, детально определяются кодифицированными процессуальными законами, из чего следует третий признак правосудия – особая процедура осуществления.

Несмотря на то, что в законодательстве нет иерархического разделения видов судопроизводства, следовательно, и видов правосудия, то все они имеют равное положение, однако де-факто конституционное правосудие имеет если не главенствующее положение среди остальных видов, то в общем его положение можно охарактеризовать как «первый среди равных». Поскольку, именно

¹ Миронова Г. И. О судебной власти, правосудии и судебном контроле // Вестник Пензенского государственного университета. – 2014. – № 4. – С.8.

² Конституция Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс

посредством конституционного правосудия обеспечивается верховенство права и прямое действие конституции, гарантируется реализация конституционных ценностей, устанавливающих баланса власти и свободы, частных и публичных интересов, единство социокультурных и нормативных правовых факторов конституционализации экономического, социального, политического развития России как демократического правового государства.¹

При определении понятия конституционного правосудия, прежде всего, необходимо разграничить его и определить его место среди таких смежных понятий как конституционный контроль, конституционный надзор, судебный конституционный контроль и конституционная юстиция.

Мнение ученых-государствоведов относительно понятия конституционного контроля разнятся.

По мнению Авакьяна С. А., конституционный контроль – осуществляемая государственными органами деятельность, направленная на обеспечение соответствия конституции государства законов и иных нормативных правовых актов. Конституционный контроль осуществляют специальные органы – конституционные суды или комитеты конституционного контроля, а также иные государственные органы, в рамках возложенных на них полномочий (президенты, парламенты и др.).²

У Витрука Н.В. другое понимание термина конституционный контроль, он рассматривает его как средство охраны и защиты конституции, осуществляемое отдельными органами публичной власти в чьи функции входит обеспечение верховенства и высшей юридической силы конституции в системе источников

¹ Бондарь Н.С. Современный российский конституционализм: философское осмысление в свете конституционного правосудия // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2012. – № 4. – С.4.

² Авакьян С. А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 391.

(форм) права, ее прямого, непосредственного действия в деятельности субъектов общественных отношений на всей территории государства.¹

Л.В. Лазарев и М. А. Нудельне в своих определениях конституционного контроля не отражают те государственные органы, что осуществляют указанную функцию, определяя государственный контроль как проверку и оценку правовых актов с точки зрения их соответствия (несоответствия) конституции.²

Единообразие мнений среди ученых-правоведов отчасти препятствует и нерешенность вопроса соотношения понятий конституционный контроль и конституционный надзор. Традиционно под конституционным надзором понимается деятельность органов государственной власти, направленная на обеспечение соответствия конституции законов и иных нормативных правовых актов. При этом орган, осуществляющий конституционный надзор в случае выявления несоответствия конституции нижестоящих нормативных актов предлагает соответствующим органам их отменить, сам же он неправомочен, отменять несоответствующие конституции акты. Именно в этом отличие конституционного надзора от конституционного контроля, поскольку в случае наделения органа функциями контроля, он может сам отменять и признавать утратившими силу, недействующими неконституционные акты. Помимо вышеуказанного определения конституционного надзора существуют и другие, например, понимание конституционного надзора как постоянного наблюдения за деятельностью поднадзорного органа, или как одного из видов деятельности парламента и его специализированных институтов парламентарского контроля (счетная палата, уполномоченные по правам человека).

Конституционный контроль в свою очередь, дифференцируется по видам, вид конституционного контроля – это систематизированный порядок, выступающий единичной категорией более обширного понятия

¹ Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – С. 36.

² Вайман А. Б. К вопросу о конституционном контроле в российской федерации // Вестник экономики, права и социологии. – 2011. – № 2. – С.104.

конституционного контроля и обозначающий такую деятельность субъектов конституционного контроля, которая по ряду уникальных, индивидуальных признаков различна с другими видами конституционного контроля.

В юридической литературе встречаются различные основания видовой классификации конституционного контроля, однако, наиболее распространёнными являются разделение на виды в зависимости от субъекта, содержания, формы, объема, кроме того существуют специфические виды контроля обусловленные процедурой, обязательностью проведения и действием обратной силы решения.¹

В зависимости от субъекта конституционный контроль подразделяется на неспециализированный и специализированный контроль.

Неспециализированный конституционный контроль, это контроль осуществляемый органами публичной власти, одним из полномочий которых выступает охрана и защита конституции. Такими органами являются: глава государства, парламент, правительство и иные органы исполнительной власти, правоохранительные органы.

Президент РФ, будучи главой государства, согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ выступает гарантом Конституции, а также в соответствии с ч. 1 ст. 82 Конституции РФ возлагает на себя обязательства по соблюдению и защите Конституции², а также наделен некоторыми функциями по ее защите и охране:

Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию указывают вектор реализации конституционных установлений, и подтверждают общественную значимость Конституции РФ, примером тому может служить Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2013 года, которое было приурочено к двадцатилетию Конституции РФ.

¹ Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 17.

² Конституция Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс

Ч. 2 ст. 85 Конституции РФ уполномочивает Президента приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в случае их противоречия Конституции Российской Федерации.¹

Президент РФ, согласно ч. 3 ст. 115 Конституции РФ, может отменить постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации.²

Парламент, будучи представительным органом власти, осуществляет делегированное народом право на законодательную власть, конституционный контроль в рамках которой проявляется, прежде всего, при предварительной проверке принимаемых законов на их соответствие конституции, осуществляемый на всех стадиях законотворческой деятельности. Также парламент обладает правом на изменение и дополнение законов с целью приведения их к соответствию с конституцией.

Правительства осуществляют охрану и защиту конституций через министерства, среди которых особое значение, в рамках конституционного контроля имеет министерство юстиции.

Правоохранительные органы, в частности прокуратура, осуществляют конституционный контроль в рамках контрольно-надзорных функций.

Также конституционный контроль осуществляют специальные учреждения, деятельность которых направлена на отстаивание интересов определённых гражданских групп – уполномоченные по правам человека, счетная палата.

Специализированный конституционный контроль, осуществляется специально уполномоченными судебными органами, конституционный контроль для которых составляет основу деятельности. В зависимости от страны, её принадлежности к той или иной правовой семье выделяют два вида специализированных судебных органов осуществляющих конституционный контроль – специализированные конституционные суды (страны континентальной правовой системы) и суды общей юрисдикции (страны общего

¹ Там же.

² Конституция Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс

права), которые специализируются не только на гражданских и уголовных, но и на конституционных делах.

Отдельные ученые-правоведы также называют органами, осуществляющими конституционный контроль, так называемые, квазисудебные органы (Конституционный совет Франции, Конституционный совет Казахстана) решения которых, в отличие судебных органов, носят необязательный, консультативный характер, представляется что ошибочно рассматривать их как органы, осуществляющие специализированный конституционный контроль, поскольку данные учреждения осуществляют конституционный надзор, который, как отмечалось ранее, не является равнозначимым понятием контролю.

Конституционный контроль осуществляется судебными органами посредством конституционного судопроизводства, выражающегося в проверке конституционности нормативных актов (законов и подзаконных актов), которые в случае не соответствия конституции утрачивают силу, а также в разрешении споров о компетенции и толковании конституции.

По форме конституционный контроль делится на два вида: превентивный контроль, предусматривает проверку конституционности законов до их принятия на стадии законопроектов (действует во Франции, Канаде Скандинавских странах); репрессивный, контроль предусматривает проверку на конституционность уже вступивших в силу нормативно-правовых актов.

По содержанию контроль бывает, формальный – проверяется соблюдение правил принятия законов, подзаконных актов, и материальный – проверяется смысловое соответствие содержания закона, подзаконного акта конституции.

По процедуре конституционного контроля различают: конкретный контроль, возбуждение которого происходит при наличии судебного дела, разрешение которого устанавливает конституционность, закона или подзаконного акта (применяется в американских странах); абстрактный контроль – возбуждается по инициативе уполномоченных законом субъектов конституционного контроля (применяется во Франции). Таким образом, превентивная форма контроля

соответствует абстрактной процедуре контроля, а конкретный контроль всегда сочетается с репрессивной формой контроля.

Относительно обязательности проведения, существует обязательный конституционный контроль, проводимый по инициативе суда и факультативный конституционный контроль, проводимый лишь по требованию государственного органа, должностного лица, частного лица.

В зависимости от объема, конституционный контроль бывает: полный, охватывающий всю систему общественных отношений регулируемых конституцией, или же частичный, охватывающий её определенные сферы.

С точки зрения действия обратной силы, решения органа конституционного контроля о признании неконституционности закона, нормативного акта может носить обратную силу – все проводимые им правоотношения признаются незаконными, или же обратной силы не иметь.

Особой формой конституционного контроля, вытекающей из его субъектной дифференциации, выступает специализированный конституционный контроль – судебный конституционный контроль, представляющий собой деятельность органов конституционного правосудия, предметом которой является проверка конституционности актов, решений и действий субъектов права, осуществляемая посредством конституционного судопроизводства. То есть, с одной стороны судебный конституционный контроль выступает видом, формой конституционного контроля, а с другой является конституционным правосудием, поскольку осуществляется посредством судопроизводства.

Следует разграничивать понятия «конституционное правосудие» и «конституционная юстиция». Если, конституционное правосудие это, прежде всего, деятельность судебных органов, уполномоченных осуществлять конституционный контроль, т.е. обеспечение соответствия основному закону нижестоящих нормативных правовых актов. То конституционная юстиция является более широким понятием, и может трактоваться в нескольких значениях.

Г. Кельзен, впервые употребивший термин конституционная юстиция, считал, что это необходимая гарантия конституционных норм, их реализации на различных уровнях правового регулирования, в структурных элементах иерархичного правопорядка.¹

А.А. Белкин рассматривал конституционную юстицию как деятельность, осуществляемую в рамках особой судебной процедуры, и конституционными судами, и органами общей, а также арбитражной юрисдикции направленную на обеспечение верховенства Конституции, защиту прав и свобод личности.

Ю.А. Юдин, Н.В. Витрук, В.А. Кряжков, Л.В. Лазарев рассматривают «конституционное правосудие» и «конституционная юстиция» как синонимичные понятия.

Также термин «конституционная юстиция» зачастую используется в контексте всей национальной системы специализированных органов конституционного контроля, что актуально для государств имеющих децентрализованную систему конституционного правосудия.

Таким образом, на данный момент среди учёный-конституционалистов не существует полного единообразия мнений касательно определения понятия «конституционного правосудия» и смежных понятий – «конституционный контроль», «конституционный надзор» и «конституционная юстиция». И если представление о конституционном правосудии, как о форме судебного конституционного контроля является общепринятым, то относительно природы самого конституционного контроля и его отличия от конституционного надзора, мнения разнятся. Представляется, что наиболее точное определение было дано С. А. Авакьяном: «Конституционный контроль — осуществляемая государственными органами деятельность, направленная на обеспечение соответствия конституции государства законов и иных нормативных правовых актов. Конституционный контроль дает полномочному органу право отмены или

¹ Кравец И. А. Конституционное правосудие: теория судебного конституционного права и практика судебного конституционного процесса. – М.: Юстицинформ, 2017. – С. 15.

признания недействующим акта, признанного противоречащим конституции. Конституционный надзор такого право не дает и выражается в том, что орган конституционного надзора предлагает тому, кто принял неконституционный акт, или органу, стоящему над ним, отменить этот акт».¹

1.2 Возникновение и развитие регионального конституционного правосудия

В ряде государств имеющих федеративную систему устройства (ФРГ, США, Россия, Бразилия, Индия, частично Аргентина и Швейцария), действует двухуровневая (децентрализованная) система конституционного правосудия. Суть двухуровневой системы заключается в наличии помимо федерального конституционного суда в федеративном государстве региональных (субфедеральных) органов конституционного правосудия, учрежденных в субъектах федерации для осуществления судебного конституционного контроля, за соответствием основному закону субъекта нижестоящих нормативно-правовых актов.

Прежде всего, потребность в существовании двухуровневой системы конституционного правосудия возникает в федерациях с большой численностью населения, крупной площадью и наличием значительного числа государственных территориальных образований, которые имеют свои учредительные акты. Например, Австрия, будучи федеративным государством, имеет одноуровневую систему конституционного правосудия, в то время как в ФРГ, государстве имеющем площадь в четыре раза больше чем у Австрии, превышающем ее в населении более чем в девять раз, и имеющем шестнадцать территориальных образований против девяти у Австрии, имеет двухуровневую систему конституционного контроля.

¹ Авакьян С. А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 391.

Региональный уровень конституционного правосудия, также как и федеральный осуществляется по-разному, в зависимости от существующей в стране системы конституционного правосудия – американской или европейской.

Субфедеральными органами конституционного правосудия, существующими в рамках американской системы, могут быть суды субъектов федерации общей юрисдикции, которые либо не находятся в прямом иерархическом подчинении у федеральных органов судебной системы (Верховные суды штатов в США), либо являются её частью (Высокие суды штатов в Индии).

Европейская система конституционного правосудия, в случае если носит децентрализованный характер, предусматривает создание специализированных конституционных судов на уровне субъектов, которые существуют независимо от судов федерального уровня, данная система реализована в ФРГ и РФ.

Важность конституционных субфедеральных органов, отмечается как зарубежными, так и отечественными учёными-правоведами. Например, немецкие специалисты применительно к ФРГ считают, «конституция, и конституционная автономия земель наполняется политико-правовым содержанием лишь в случае функционирования системы конституционного правосудия».

Цалиев А. В. отмечает, что региональные конституционные суды, реализуя полномочия в рамках своей деятельностью, способствуют совершенствованию, как правовой системы субъектов федерации, так и всей правовой системы страны, обеспечивают соответствие регионального законодательства федеральному законодательству. Кроме того, региональные конституционные суды выступают активной движущей силой правового воздействия, позволяющей исполнительным органам власти субъектов делегировать региональным конституционным судам обязанности по защите и охране учредительного документа субъекта федерации, прав и свобод человека и гражданина.¹

¹ Цалиев А.М. Образование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: состояние и перспективы // Журнал российского права. – 2013. – № 10. – С.14.

Помимо того, региональные конституционные суды, в отличие от специализированного федерального органа конституционного правосудия, имея более локальное значение, в наибольшей степени учитывают объективные и субъективные факторы региона, в котором находится (менталитет его граждан, развитость институтов гражданского общества, правовые традиции). Так, Витрук Н. В. указывает: «Деятельность конституционных (уставных) судов направлена на децентрализацию государственной власти по вертикали, привносит в политику субъектов федерации региональную специфику, способствует поддержанию политической стабильности и самодостаточному развитию субъектов федерации, более полной реализации принципа разделения властей, сотрудничеству и взаимодействию законодательных и исполнительных органов публичной власти, верности принципам федерализма и местного самоуправления».¹

И вместе с тем, децентрализованный характер данных судов позволяет совершенствовать единое конституционно-правовое пространство, посредством дополнительного контроля за соблюдением конституции страны, её действующего законодательства. Поскольку, региональное конституционное судопроизводство осуществляется с соблюдением конституции, кроме того, например, в большинстве конституционных (уставных) судов РФ судьи присягают на верность не только своей конституции (уставу), но и Конституции РФ, действующей на территории всей Федерации и подлежащей особой охране.²

Отсутствие же регионального конституционного контроля влечет к возможности принятия региональными органами власти, осуществляющими правотворческую деятельность неконституционных нормативных актов, «повреждающих» правовую систему страны. В этом проявляется профилактическая роль субфедеральных конституционных судов, осуществляющих ревизию оспариваемых нормативно правовых актов. Следует

¹ Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – С. 542.

² Цалиев А.М. Законодательное и организационно-практическое обеспечение создания и развития конституционных (уставных) судов в субъектах РФ// Юридическая наука. – 2013. – № 13. – С.67.

согласиться с мнением Председателя КС РФ В. Д. Зорькина, который отмечает, «само наличие конституционного правосудия имеет и большое профилактическое значение: оно дисциплинирует и законодателя при издании законов, и чиновников при принятии правоприменительного решения, и рядовых граждан в их повседневных действиях в различных сферах социальной жизни».¹

И наконец, конституционные суды субъектов федерации, выступают дополнительным гарантом прав граждан, позволяющим защитить свои права в порядке конституционного судопроизводства не только на федеральном, но и на региональном уровне. Двойной уровень конституционной защиты, позволяет в свою очередь разгрузить федеральный конституционный суд от части обращений, и повысить эффективность его деятельности.

Исторические предпосылки для создания двухуровневой системы конституционного правосудия зародились еще задолго до создания первых конституционных судов, Конституционного суда Австрии и Конституционной хартии Чехословакии, учреждённых в 1920 году.

Возникновение децентрализованной системы конституционного правосудия, её европейской модели принято связывать с Германией. Еще в период средних веков, отдельные полунезависимые государственные образования, входившие в состав Священной Римской империи, имели в аппарате управления органы, обеспечивавшие функцию иерархической соподчиненности юридических актов и разрешающие государственно-правовые споры.

Дальнейшее развитие происходит в эпоху Нового времени, после создания Германского Союза (1815г.) в королевствах Баварии, Вюртемберга и герцогстве Гессен стали формироваться судебные органы, выступившие архетипами современных индивидуализированных судов конституционного правосудия. Например, учредительный документ королевства Вюртемберг – Конституционная Грамота, предусматривала создание Государственной судебной палаты, задача которой заключалась в защите Грамоты от попыток переворота, а также

¹ Цалиев А.М. Образование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: состояние и перспективы // Журнал российского права. – 2013. – № 10. – С.16.

отдельных её пунктов от посягательств. Баварская конституция 1818 г., предусматривала право на подачу конституционных жалоб.¹

Первые региональные конституционные суды, аналогичные ныне существующим, появились во времена Веймарской республике (в 1920-х годах) в Баварии (1919 г.) и в Гамбурге (1921 г.) и затем, просуществовав чуть более десятилетия, ликвидированы после захвата власти национал-социалистической немецкой рабочей партии. Впоследствии институт субфедеральных органов конституционного правосудия был возрождён в Германии в период её оккупации силами антигитлеровской коалиции, причем процесс происходил до создания самого ФРГ в 1949 году и принятия Основного закона. Например, Бремен, Гессен, Саар и Бавария приняли свои конституции и учредили собственные конституционные суды ещё перед созданием единого германского государства.

Аналогично Германии, в США формирование конституционного правосудия также началось не с создания единого федерального суда специализирующегося, в частности, на конституционном контроле, а с появлением первых органов конституционного правосудия в штатах.

Еще до окончания войны за независимость США, суды штата Нью-Джерси практиковали проверку соответствия законов штата его конституции. В 1780 г. верховный суд данного штата, вынося решение по делу, впервые признал недействующим закон штата на основании его неконституционности. С 1787 г. по 1803 г. суды штатов Нью-Джерси, Пенсильвания, Массачусетс и Коннектикута вынесли более 20 решений, касающихся неконституционности отдельных законов этих штатов. И, лишь в 1803 г. судебный прецедент Мэрбери против Мэдисона узаконил осуществление судебного конституционного контроля Верховным Судом США.²

В другой стране американского континента – Мексике, наличие неодноуровневой системы правосудия также является давней

¹ Александрова М.А. Конституционный суд Российской Федерации, как современная модель конституционного правосудия // Российский судья. – 2010. – № 3. – С.21.

² Там же. – С.22.

государственно-правовой традицией. Ещё в 1840 г., в конституции мексиканского штата Юкатан впервые получила своё закрепление, так называемая, процедура «ампаро» - специфический институт специализированного судебного контроля, разработанный мексиканским судьёй Мануэлем Крессенсио Рехоном в результате пересмотра американской модели судебной системы и получивший в дальнейшем большее распространение среди испаноязычных стран Латинской Америки. Суть процедуры ампаро заключается в том, что не только суды федерального значения уполномочены осуществлять конституционный контроль, но и отдельные нижестоящие суды являющиеся частью судебной системы страны, в форме самостоятельного производства по отношению к любому неконституционному закону. После введения в Юкатане, процедура ампаро стала ускоренно внедряться в мексиканское законодательство, сначала на уровне штатов, а после принятие новой Конституции Мексики (1857 г.) получило законодательное закрепление и на федеральном уровне.

В отличие от приведенных стран формирование двухуровневой системы конституционного правосудия в Российской Федерации происходило по иному пути, в России она не формировалась эволюционно, то есть развитие происходило не по восходящей, а было инициировано центральной властью, и не имела долгой традиции существования конституционного контроля. Только 15 декабря 1990 года поправкой в Конституцию РСФСР впервые вводится понятие Конституционного Суда. В поправке, говорилось о том, что Конституционный Суд РСФСР должен избираться Съездом РСФСР, порядок его деятельности должен быть установлен отдельным законом. Закон о Конституционном Суде РФ был принят со второй попытки 12 июля 1991 г., первый проект Закона не был одобрен Съездом народных депутатов РСФСР. Первый же региональный конституционный суд появился в Республики Дагестан, после внесения соответствующей поправки в конституцию республики, и принятия 18 декабря 1991 года Закона ДССР «О Конституционном Суде Дагестанской ССР», 27

декабря 1991 г. на территории уже Российской Федерации был сформирован Конституционный суд Республики Дагестан.

Чуть ранее, в декабре 1989 г. на общесоветском уровне был образован орган конституционного надзора – Комитет конституционного надзора СССР, который также наряду с Конституционным Судом дал импульс для развития регионального конституционного правосудия. Уже в 1990 г. в двух субъектах РСФСР, Татарстане и Северной Осетии были созданы региональные комитеты конституционного надзора, существовавшие до 2000 г. и 1999 г. соответственно.

По мнению председателя Конституционного суда Республики Татарстан – Ф. Г. Хуснудинова, «комитет конституционного надзора Республики Татарстан воплощал собой переходную форму к нынешнему состоянию дел», то есть был прямым предшественником ныне существующего Конституционного суда Республики Татарстан. Институт конституционного надзора был востребован и в послесоветский период, в 1997 г. были созданы Конституционная Палата Республики Адыгея и Уставная палата Иркутской области, правда оба квазисудебных органа просуществовали непродолжительный период, Конституционная Палата Республики Адыгея была преобразована в конституционный суд республики, а Уставная палата Иркутской области была упразднена в 1998 году.

История конституционно-уставного правосудия в субъектах Российской Федерации имела несколько этапов развития, М. А. Митюков установил следующую периодизацию:

а) рождение идеи и создание первых республиканских конституционных судов (1991-1993 гг.);

б) образование специализированных органов конституционного контроля в республиках и областях после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года (1994-1996 гг.);

в) возникновение конституционных и уставных судов на основе Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации».¹

Помимо уже упомянутого Конституционного суда Республики Дагестан, в 1991-1993 гг., были созданы конституционные суды в республиках Бурятия, Башкортостан, Кабардино-Балкария. То есть на данном этапе региональное конституционное правосудие развивалось сугубо в рамках одной вида субъектов РФ – республики. Подобное расхождение с симметричностью конституционно-правового статуса субъектов, также отражает и противоречивость данного этапа, с одной стороны, возникновение первых субфедеральных органов конституционного правосудия свидетельствовало о демократизации судебной системы. С другой стороны, возникновение первых конституционных судов можно связать с проявлением «суверенизации» республик их учредивших, конституционные же суды выступали в роли политических инструментов для обозначения независимости региональных властей.

Принятая в 1993 году Конституция РФ непосредственно не решала вопрос о конституционных и уставных судах субъектов Федерации, ч. 2 ст. 118 в качестве общего принципа предусматривала, что судебная власть осуществляется в установленных формах, в том числе посредством конституционного судопроизводства. Возможность создания указанных судов косвенно предусматривалась правомочием субъектов РФ самостоятельно определять собственные системы органов государственной власти.

Отсутствие конституционной нормы, определяющей пределы возможного осуществления конституционного правосудия, стало сдерживающим фактором в развитии конституционного (уставного) правосудия в субъектах России. Однако предусмотренное ст. 66 Конституции РФ право субъектов на собственные учредительные акты - конституции и уставы, позволило создать самостоятельные

¹ Чернова Э.Р. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации // Science Time. – 2014. – № 11. – С.422.

механизмы правовой защиты, в число которых входит и конституционное судопроизводство.

Ряд субъектов Российской Федерации, признало необходимость создания органов конституционного правосудия в своих основных законах, а именно: республики – Алтай, Удмуртия, Хакасия; края – Алтайский, Краснодарский, Приморский, Ставропольский (в последнем предусмотрено создание согласительной палаты для разрешения споров между законодательной и исполнительной властями); области – Амурская, Архангельская, Белгородская, Воронежская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Ленинградская, Магаданская, Московская, Мурманская, Новосибирская, Оренбургская, Орловская, Пермская, Самарская, Сахалинская, Смоленская, Тверская, Томская, Тульская, Ульяновская, Челябинская, Читинская; автономные округа – Корякский, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Ямало-Ненецкий; Еврейская автономная область.¹

Таким образом, конституции (уставы) 57 субъектов Российской Федерации предусматривали возможность сформировать конституционные (уставные) суды. Были субъекты Российской Федерации, которые приняли соответствующие законы о конституционных (уставных) судах (Республика Тыва, г. Москва, Красноярский край, Иркутская, Калининградская, Курганская, Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ).²

31 декабря 1996 г. был принят Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», который легитимировал функционирование созданных в субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов, и вместе с тем устранил де-факто существовавшее противоречие Конституции РФ, согласно которому, судоустройство – предмет исключительного ведения Российской Федерации (п. «о» ст. 71).

¹ Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – С. 530.

² Там же.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» установил, что конституционный (уставный) суд субъекта может создаваться субъектом РФ для рассмотрения соответствия законов субъекта РФ и нормативных актов органов местного самоуправления субъекта его конституции (уставу), а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ (ст.27, ч.1). Подобный, «осторожный» подход к определению компетенции органов регионального конституционного правосудия сразу вызвал противоречия между федеральными и региональными органами власти. Так законодатели отдельных субъектов (например, в Тюменской области) при принятии законов о конституционных (уставных) судах рассматривали полномочия, установленные в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» лишь как формирующие целевое назначение, то есть открытые. В свою очередь федеральные органы власти – прокуратора РФ, министерство юстиции рассматривали существующий перечень полномочий в конституционном законе исчерпывающим, а принятые субъектами законы не соответствующими федеральному законодательству. Конституционный суд РФ поддержал позицию последних, в мотивировочной части Постановления от 16 октября 1997 г. он фактически признал, что Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» закрепил исчерпывающую компетенцию конституционных (уставных) судов.¹

Современный этап становления конституционно-уставного правосудия в субъектах Российской Федерации связан с реализацией Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г.²

На данный момент в субъектах Российской Федерации действует 16 органов конституционного правосудия: 13 конституционных и 3 уставных суда.

¹ Чернова Э.Р. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации // Science Time. – 2014. – № 11. – С.423.

² Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – С. 532.

Конституционные суды существуют в следующих республиках: Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва, Чеченская Республика.

Уставные суды в: г. Санкт-Петербурге, Свердловской области и Калининградской области.

Учитывая, что за более чем двадцатилетний срок с момента принятия ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» из 57 субъектов установивших возможность создание конституционных (уставных) судов, лишь 16 на данный момент её реализуют, можно говорить об остановке развития института регионального конституционного контроля в России, и более того, возникновения регрессных тенденций.

Так, последний из созданных на территории РФ региональных органов конституционного правосудия – Уставный суд Челябинской области, просуществовал менее 2-ух лет, с октября 2012 года по январь 2014 года и был упразднен по политическим причинам. До этого упразднение конституционных (уставных) судов происходило лишь единожды в 1994 году, не проработав и года, был упразднен Конституционный суд Республики Мордовия. Последний созданный конституционный суд в Чеченской Республике, с момента своего создания (2006 г.) вынес лишь 1 постановление.

С 2013 приостановил свою деятельность, функционировавший порядка семнадцати лет, Конституционный суд Республики Бурятия, ранее на краткосрочные периоды приостанавливал деятельность Уставный суд Санкт-Петербурга.

Если ранее 57 основных законов субъектов предусматривали возможность создания органов конституционного правосудия, то сейчас лишь 50. Во многих субъектах ранее принявших законы о конституционных (уставных) судах, данные законы либо были упразднены (Курганская область, Красноярский край), либо приостановили действие (Тюменская область).

Анализ исторического аспекта развития двухуровневой системы конституционного правосудия в федеративных государствах, предполагающий наделение отдельных судов полномочиями конституционного контроля, как на федеральном уровне, так и на региональном, позволил выделить ряд особенностей. Во-первых, двухуровневая система конституционного правосудия получила своё развитие в территориально крупных государствах (Россия, США, Германия), в то время как в относительно небольших федерациях носит либо крайне ограниченный характер (Швейцария), либо не получила своего распространения (Австрия). Во-вторых, наиболее успешно децентрализованная система конституционного правосудия действует в тех государствах, где конституционное правосудие изначально возникло на уровне субъектов федерации (США, Германия). Между тем большое значение для развития двухуровневой системы имеют и политические предпосылки – потребность в демократизации государства, степень подчиненности субъектов федеральным органам власти.

2 РЕГИОНАЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Нормативно-правовое регулирование деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации

Рассматривая вопрос относительно правового статуса конституционных (уставных) судов, следует отметить, что в отдельных зарубежных странах с двухуровневой системой конституционного контроля, например Швейцария, Аргентина, данный тип судов не относится к какой-либо ветви власти, а представлен обособленно.

Ряд ученых-правоведов также считают, что эти специализированные суды не вписываются в существующие рамки судебных органов власти Российской Федерации, и относятся к отдельной, обособленной, контрольно-надзорной ветви государственной власти. Однако традиционно преобладающим мнением в отечественной литературе считается, что конституционные (уставные) суды это часть судебной системы Российской Федерации. Так советский и российский государствовед В.Е. Чиркин рассматривает региональные конституционные суды как независимые органы контрольной ветви государственной власти. Другой отечественный автор – М.А. Митюков, рассматривая проблематику правового статуса деятельности конституционных (уставных) судов, в результате пришел к аналогичному мнению.

На данный момент не существует единого федерального закона, который бы всецело регулировал деятельность конституционных (уставных) судов субъектов. Существуют следующие законы, в которых содержатся нормы устанавливающие правовую основу для этого типа судов:

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации». Нормы данного закона впервые на государственном уровне закрепили право субъектов на создание

конституционных (уставных) судов, установили сведения об ориентировочной компетенции этих судов, указали источником их финансирования бюджеты субъектов РФ, в рамках которого они функционируют.¹

Федеральный закон от 14 марта 2002 года «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», согласно которому судьи конституционных (уставных) судов являются частью российского судейского сообщества. Помимо этого, закон регулирует особенности взаимодействия и взаимоотношений судейских сообществ, в частности квалификационных коллегий с конституционными (уставными) судами.²

Федеральный закон от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации», регулирует порядок возникновения и прекращения сроков пребывания судьи в должности, последовательность процесса назначения председателей судов, их заместителей. Кроме того, устанавливает комплекс требований, предъявляемых к кандидату на замещение должности судьи конституционного (уставного) суда.³

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», обозначает, что вопрос о назначении на должность судьи конституционного (уставного) суда входит в полномочия представительного органа соответствующего субъекта РФ.⁴

Существуют и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие правовое положение конституционных (уставных) судов, например Федеральный закон «О прокуратуре РФ», однако такое регулирование носит не прямой, косвенный характер.

¹ Федеральный конституционный закон РФ от 31.12.1996 N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

² Федеральный закон РФ от 14.03.2002 N 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

³ Федеральный закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

⁴ Федеральный закон РФ от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

В момент возникновения конституционного (уставного) правосудия в Российской Федерации, осуществлявшие его органы не получили закрепление в федеральном законодательстве и как следствие их положение в рамках системы государственного управления было неопределённым.

Данный законодательный пробел был устранен лишь в конце 1996 года с принятием Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Статья 4 указанного конституционного закона устанавливала: конституционные (уставные) суды являются судами субъектов Российской Федерации, и составляют единую судебную систему Российской Федерации наряду с федеральными и мировыми судами.

Часть 1 статьи 27 Конституционного закона, определяет общие границы компетенции конституционных и уставных судов субъектов: «конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации».¹

Согласно части 3 статьи 13 указного Конституционного закона правовой статус судей председателей, заместителей председателей региональных судов конституционного правосудия определяется федеральными законами и законами субъектов РФ. То есть правовой статус судей, также как и самих конституционных (уставных) судов регулируется целым рядом нормативных источников.²

Так, на основании Федерального закона от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации», провозгласившем принцип единства статуса

¹ Федеральный конституционный закон РФ от 31.12.1996 N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

² Там же.

судей, статусы федерального судьи и судьи конституционного (уставного) суда идентичны.¹

Устанавливается равенство статусов судей федерального и регионального уровня также Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, путем предоставления эквивалентных гарантий независимости.

В соответствии со статьей 447 Уголовно-процессуального кодекса РФ, судьи конституционного (уставного) суда Федерации относятся к лицам, в отношении которых предусмотрен особый порядок уголовного производства. Возбуждение против них уголовного дела допускается только Генеральным прокурором России после вердикта коллегии из трех судей суда общей юрисдикции регионального уровня. В этом случае с согласия квалификационной коллегии судей должно быть вынесено заключение о присутствии в действиях судьи признаков преступления.²

Отдельные права и законные интересы судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливаются Федеральным законом "Об органах судейского сообщества», который, по мнению С.Т. Артемовой, предусматривает их обязательное представительство в органах судейского сообщества России.³

Федеральный закон от 06 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» косвенно затрагивает некоторые вопросы образования и функционирования судов субъектов РФ осуществляющих конституционный контроль.

Так, в соответствии с частью 2 статьи 9, частью 2 статьи 19 и статьи 25 указанного Закона – несогласованность учредительного закона субъекта или любого другого нормативно-правового акта регионального уровня с нормативным

¹ Федеральный закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ // СПС КонсультантПлюс

³ Артемова С. Т. Юридическая природа и принципы функционирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ как правозащитных органов // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 11. – С. 59.

актом федерального уровня, имеющим большую юридическую силу, может быть установлена только в судебном порядке.¹

Разрешение возникающих споров между законодательным (представительным) органом субъекта и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта, в соответствии со статьей 25 Федерального закона, также является прерогативой конституционных (уставных) судов в случаях, когда затрагиваются вопросы о полномочиях, определенных уставом субъекта Федерации.²

Рассматривая вышеприведенные Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и федеральные законы как источники нормативно-правового регулирования конституционных (уставных) судов, устанавливающие их положение в судебной системе, порядок образования и функционирования, статус судей, можно отметить, что их регулирование носит общий характер, ключевая же роль отводится законодательству самих субъектов Федерации.

На настоящий момент уставы и конституции пятидесяти субъектов РФ содержат нормы об уставных судах. Закрепление основных положений об уставном суде в основном законе субъекта свидетельствует о достаточно высоком статусе указанного органа государственной власти и способствует обеспечению гарантий его независимости и стабильности деятельности.

Основной закон субъекта, будучи нормативно-правовым актом, имеющим учредительную роль, содержит в себе нормы об уставных судах общего характера. Более детальное регулирование вопросов организации, деятельности уставного суда и статуса его судей конкретизируются в специальном законе Федерации о судебной системе РФ.³

¹ Федеральный закон РФ от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

² Там же.

³ Клеандров М. И. В защиту конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Российская юстиция. – 2015. – № 6. – С. 6.

Согласно Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно регулировать следующие вопросы:

- принятие решения об учреждении уставного суда субъекта Российской Федерации. Диспозитивный характер нормы о праве учреждать конституционный (уставный) суд привел к тому что подавляющее большинство субъектов не воспользовались предоставленным им полномочием, а лишь ограничились дополнением своих конституций и уставов нормой о включении конституционных (уставных) судов в систему своих органов власти субъектов реально их не создавая.

- определение принципа формирования и порядка организации уставного суда субъекта Российской Федерации. Федеральное законодательство предусматривает два единых требования к кандидатам на замещение должностей судей уставных судов субъектов Российской Федерации, согласно которым отбор кандидатов на должности судей осуществляется на конкурсной основе (п.5 ст.13 Закона о судебной системе); назначение на должность судьи уставного суда осуществляется постановлением органа законодательной власти субъекта Федерации (п.3 ст.5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Законами всех субъектов Российской Федерации формирование конституционных (уставных) судов субъектов Федерации осуществляется высшими законодательными органами субъектов после представления кандидатов для замещения должности судьи главами исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

- организация регулирования порядка рассмотрения подсудных суду дел. У большинства субъектов Российской Федерации принципы конституционного

(уставного) судопроизводства содержатся в специальных законах субъектов об конституционных (уставных) судах, а также в регламентах самих судов.¹

Следует обратить внимание на то, что в большинстве случаев при разработке указанных законов за основу брался Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». И как следствие многие законы субъектов об конституционных (уставных) судах имеют схожие с конституционным законом структуру и модель содержания конституционного судопроизводства, а процессуальные нормы, наряду с нормами об уставном судоустройстве и правовом статусе судей содержатся в одном законе.²

Законы субъектов РФ устанавливают зачастую следующие процессуальные нормы, которыми должен руководствоваться суд при рассмотрении дел: язык судопроизводства, стадии судопроизводства, периодичность заседаний, допустимые сроки рассмотрения дел, круг субъектов участвующих при рассмотрении дел, а так же правомочных обращаться в суд, вопросы уплаты государственной пошлины за рассмотрение обращения в конституционный уставный суд субъекта Российской Федерации и иные организационные вопросы.³

- закрепление порядка финансирования уставного суда. Согласно пункту 2 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» финансирование конституционного (уставного) суда субъекта Федерации производится из бюджета соответствующего субъекта Федерации, в котором данный суд осуществляет свою деятельность. Данная норма вызывает критику среди отдельных ученых, которые в качестве аргумента приводят тот факт, что финансирование из бюджета субъекта РФ негативно влияет на независимость конституционных (уставных) судов от региональных властей, и как следствие происходит нарушение принципа объективности и

¹ Федеральный конституционный закон РФ от 31.12.1996 N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 05.02.2014 N 4-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс

² Зыкова И. В. Определение полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. – 2012. – № 10. – С. 46.

³ Горюнов В. В. О совершенствовании системы органов конституционного правосудия в России // Российская юстиция. – 2011. – № 9. – С. 42.

беспристрастности. Отсутствие необходимых средств у субъектов Федерации называется одной из причин медленного становления развития двухуровневой системы конституционного правосудия.

Во всех субъектах Федерации, в которых приняты и вступили в законную силу законы об уставных судах, правовые нормы о финансировании уставных судов закреплены в статьях, посвященных предоставлению гарантий деятельности указанных судов. Законы субъектов РФ устанавливают обязанность включения отдельной статьи, о финансировании конституционного (уставного) суда, в бюджет данного субъекта. В Ханты-Мансийском автономном округе - Югре, городе федерального значения Санкт-Петербурге, Свердловской, Калининградской областях существует запрет на снижение указанных средств, выделяемых в последующем финансовом году по сравнению с предыдущим финансовым годом. Указанная норма позволяет стабилизировать деятельность конституционного (уставного) суда, благотворно влияет на устойчивость развития регионального конституционного правосудия.¹

Еще одна бюджетно-финансовая гарантия, позволяющая конституционным (уставным) судам усилить свою финансовую самостоятельность и как следствие независимость, это право председателей соответствующих судов участвовать в обсуждении вопросов финансирования суда на заседаниях по вопросам составления бюджета субъекта РФ. Подобную норму содержат законы следующих субъектов – Свердловская, Калининградская области и город федерального значения Санкт-Петербург.

- закрепление круга полномочий конституционного (уставного) суда. Среди субъектов РФ нет единообразной практики определения ряда полномочий конституционных (уставных) судов. Рассматривая основные законы субъектов можно выделить шесть групп регионов в зависимости от способа определения компетенции региональных органов конституционного правосудия.

¹ Кожевников О. А. Нормативно-правовое регулирование конституционного правосудия на современном этапе развития РФ: проблемы и пути их решения // Российский юридический журнал. – 2013. – № 4. – С. 64.

Правая группа – субъекты РФ, чьи законы не рассматривают вопросы определения полномочий судов (уставы Архангельской и Самарской области).

Вторая группа – субъекты РФ нормативно-правовые акты, которых указывают лишь о наличии у конституционного (уставного) суда собственной компетенции (Конституция Республики Алтай, уставы Красноярского края, Курганской и Сахалинской областей).

Третья группа – субъекты РФ, акты которых устанавливают полномочия аналогичные Федеральному конституционному закону «О судебной системе РФ» (Конституция Республики Карелии, уставы г. Москвы и г. Санкт-Петербурга).

Четвертая группа – субъекты РФ, основные законы которых содержат отсылочную норму, и при этом допускающие, что полномочия суда могут быть закреплены региональным законодательством (уставы Калужской, Тюменской областей).

Пятая группа – субъекты РФ, нормативно закрепляющие за органами регионального конституционного правосудия осуществляющими деятельность на их территории, более широкий круг полномочий, чем установлен федеральным законодательством (конституции Адыгеи, Башкортостана, Бурятии).

Как среди законодателей, так и ученых долгое время оставался открытым вопрос о возможности наделения уставных (конституционных) судов более широким объемом прав, нежели чем предусмотренного статьей 27 Конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Органы прокуратуры и Министерство юстиции России заняли позицию, основанную на ограниченном толковании этой нормы.

Например, при разработке проекта закона Тюменской области «Об Уставном суде Тюменской области» Министерство юстиции дважды направляло в Тюменский законодательный орган сообщения о необходимости исключить из законопроекта закон положений о полномочиях Уставного суда, которые не оговариваются в ст. 27 Конституционного закона. После их сохранения в принятом 23 января 1998 г. Законе Тюменской области «Об Уставном суде

Тюменской области», аналогичное требование предъявила прокуратура Тюменской области.¹

Между тем в отечественной юридической литературе превалирует точка зрения противоположная органом исполнительной власти. Большинство авторов признает за субъектами Федерации указанное право с учетом назначения уставных судов, их места в судебной системе при условии, что эти полномочия следуют из компетенции предоставленной субъекту Российской Федерации и не конкурируют с полномочиями судов федерального уровня. Указанной же позицией руководствовалась и В.К. Боброва при разработке проекта модели закона об уставном суде субъекта Российской Федерации, обосновав возможность наделения уставных судов и иными полномочиями, отсутствующими в ст.27 Конституционного закона о судебной системе.

Одним из наиболее распространённых полномочий, которое не предусматривается Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и которым следует наделить конституционные (уставные) суды признается возможность рассмотрения споров по вопросам правового статуса должностных лиц. Например, Закон Тюменской области от 23 января 1998 года «Об уставном суде Тюменской области» в своей первой редакции устанавливал право уставного суда решать споры о компетенции: между органами государственной власти области, между последними и местными органами власти; высказывать свое мнение по поводу неоднократного нарушения устава губернатором области. Ранние редакции закона Свердловской области «Об Уставном Суде Свердловской области» предусматривали наложение на уставный суд обязанности по требованию областной Думы высказывать мнение по вопросу о досрочном прекращении полномочий губернатора.

Существовали и иные законодательные акты субъектов РФ предполагавших, что перечень полномочий судебных органов конституционного (уставного) судебного контроля, установленный ч.1 ст.27 Закона «О судебной системе

¹ Малюшин А.А. Конституционно-судебное правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. – М.: Юрист, 2013. – С. 92.

Российской Федерации», нельзя считать исчерпывающим: Закон Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» от 27 октября 1992 года (в редакции от 14 января 1997 года), Закон Республики Бурятия № 42-1 «О Конституционном Суде Республики Бурятия» от 25 октября 1994 года (в редакции от 14 апреля 2000 года), Закон Иркутской области № 32-ОЗ «Об Уставном суде Иркутской области» от 1 июня 2000 года.

На доктринальном уровне оно также поддерживается авторитетными российскими учеными в области конституционного государственного права. Однако в судебной практике и практике прокуратуры на настоящий момент, юридически определяющим, является совершенно иное мнение об этой проблеме, которое было выражено Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 года.

Подход судов, составляющих систему общей юрисдикции, к оценке правомерности нормативных положений о закреплении компетенции конституционных (уставных) судов учитывается в некоторых принятых за последнее время законах субъектов Федерации (к их числу относится, например, Закон города Москвы № 10 «Об Уставном Суде города Москвы» от 13 февраля 2002 года).

Можно считать, что неопределенность по данному вопросу была устранена с принятием Конституционным Судом Российской Федерации определение от 06 марта 2003 г. № 103-О «По запросам законодательного органа Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Конституционный Суд в определении отметил, что предоставление конституционным (уставным) судам субъектов Федерации полномочий за пределами, отнесенных к компетенции федеральных судов, не противоречит Конституции России, если только эти полномочия соответствуют юридической природе и предназначению данных судов в качестве судебных органов

конституционного правосудия и касаются вопросов, относящихся к ведению субъектов РФ в силу статьи 73 Конституции РФ. Норма ч.1 ст.27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» носит не императивный, а диспозитивный характер и одновременно ставит ориентир на то, какие основные вопросы могут рассматриваться специальным судом в случае его создания в субъекте РФ.¹

Приведенное решение Конституционного Суда России позволило отдельным российским ученым более конкретно подойти к проблеме наделения органов конституционного правосудия оптимальным кругом полномочий.

На данный момент семь действующих конституционных судов субъектов РФ и один уставный суд в рамках регионального законодательства обладают полномочиями, выходящими за рамки федерального конституционного закона. Законы о конституционных судах Чечни, Адыгеи, Северной Осетии, Якутии, Татарстана, Кабардино-Балкарии и Бурятии предоставляют данным судам право на разрешения споров о компетенции между органами государственной власти субъекта РФ, органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления. В рамки полномочий конституционных судов Адыгеи, Чечни и Якутии входит проверка вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум в соответствующем субъекте, муниципальном образовании. Лишь конституционные суды Адыгеи и Якутии, а также Уставный суд Калининградской области наделены полномочиями по превентивному конституционному контролю, то есть проверки проектов актов, изменяющих основные законы субъекта РФ

Таким образом, существующее законодательство, регулирующее региональное конституционно-уставное правосудие в РФ базируется на ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», который впервые на федеральном уровне законодательно закрепил статус конституционных (уставных) судов и

¹ Гошуляк В. В. Граждане и их объединения как субъекты права обращения в конституционные (уставные) суды субъектов РФ: недостатки правового регулирования // Российская юстиция. – 2013. – № 6. – С. 39.

легитимировал деятельность уже существовавших на тот момент. Однако, фактически обобщив сложившуюся в субъектах РФ практику законодательного регулирования статуса названных судов указанный конституционный закон, определил лишь в общих чертах порядок их создания, источник финансирования и компетенцию. Столь осторожный подход к определению правового статуса конституционных (уставных) судов породил различность их правовой регламентации на региональном уровне и неопределенность компетенция конституционных (уставных) судов. Представляется верным мнение Игнатенко В.В. и Петров А.А.: «Единое комплексное регулирование сферы регионального конституционного (уставного) правосудия на федеральном уровне отсутствует. Одновременно федеральный законодатель и не отказался полностью от регулирования этих вопросов. В результате в различные федеральные законы включены отдельные положения, регулирующие статус региональных конституционных (уставных) судов и их судей. Подчас эти положения плохо сочетаются между собой. Полномочия субъекта Российской Федерации, степень его самостоятельности в правовом регулировании тех или иных аспектов функционирования региональной конституционной юстиции четко не определены»¹.

2.2 Значение конституционных (уставных) судов, как органов конституционной юстиции

Наделение краев и областей правовым статусом равнозначным республиканскому статусу привело к тому, что некоторые из них начали устанавливать в своих уставах правовые основы для учреждения органов конституционного надзора: Согласительная палата в Ставропольском крае (12 октября 1994 г.), Уставная Палата в Иркутской области (10 февраля 1995 г.),

¹ Игнатенко В.В., Петров А.А., Праскова С.В. Учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации: основные правовые проблемы и пути их решения (на опыте Иркутской области) // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 5. – С.27.

Палата Уставного контроля в Челябинской области (01 июня 1995 г.), Судебная Палата в Тюменской области (30 июня 1995 г.), Уставная судебная палата в Новосибирской области (05 апреля 1996 г.).¹

Немногочисленность областей и краев, законодательно закрепивших возможность создания квазисудебных органов конституционной направленности, было вызвано новизной институтов конституционного контроля и надзора для регионального уровня и их законодательной не закреплённостью в федеральном законодательстве.

Первым, косвенным упоминанием о наличии региональных органов конституционного контроля и надзора на уровне федерации можно считать Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года по делу о проверке соответствия конституции ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края, установившее что Конституция провозглашает разделение властей как основу конституционного строя для РФ в целом, то есть как на федеральном, так и на региональном уровне. Таким образом, данное постановление указывала на законный статус уже существовавших на тот момент конституционных судов республик и органов конституционного правосудия.²

Существенный вклад в формирование регионального конституционного правосудия федеральные органы судебной власти внесли и в дальнейшем. Представители органов судейского сообщества одними из первых отметили, что предусмотренные Конституцией предпосылки создания органов конституционного правосудия, необходимо развить в федеральном законе и рекомендовали законодателям при принятии конституционного закона о судебной системе Российской Федерации закрепить в нем правовое положение

¹ Пантелеев В. Ю. Некоторые вопросы совершенствования законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 7. – С. 48.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 N 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СПС КонсультантПлюс

конституционных (уставных) судов и разработать порядок взаимоотношений последних с Конституционным Судом Российской Федерации.¹

Однако не только федеральные суды, судейское сообщество усматривают необходимость в совершенствовании законодательства об конституционных (уставных) судах, конкретизации их места в системе органов судебной власти, органов власти субъектов, потребность в урегулировании данных вопросов имеют также и региональные законодатели. Так, законодательный орган субъекта – Республика Северная Осетия (Алания) 30 апреля 2014 года принял решение о внесении в Государственную Думу Российской Федерации проекта Федерального закона «О конституционных (уставных) судах субъектов РФ», разработанный Конституционным судом Республики. Необходимость его принятия была мотивирована тем, что в условиях строительства демократического федеративного правового государства организация конституционного правосудия в субъектах РФ выявляет потребность в принятии специального федерального закона, который бы урегулировал общие принципы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Проект закона включал основные полномочия указанных судов, требования, предъявляемые к судье и к кандидату на должность судьи, срок его полномочий и иные вопросы, в развернутой форме.

Данная идея получила поддержку среди ученых-государствоведов и судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ, действующих в настоящее время. Ещё ранее подобную идею выдвигал, судья Конституционного Суда Российской Федерации, Г.А. Жилин предлагающий принять специальный федеральный закон, который будет целостно определять специфику правовой основы для организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъекты РФ. По мнению Жилина, отсутствие специального федерального закона, регламентирующего общие принципы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ, препятствует их унификации

¹ Авакьян С. А. Назревшие проблемы конституционного правосудия в субъектах РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 47.

и единому применению всеми субъектами РФ. Кроме того, противоречит смыслу ч. 3 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», в которой указывается то, что законом субъекта РФ должен определяться лишь порядок рассмотрения дел в конституционном (уставном) суде субъекта РФ. На необходимость отдельного закона указывает и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, согласно которой по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.¹

По мнению Р. Е. Карасева, принятие единого, централизованного закона регулирующего процесс организации и деятельности специализированных судов нужно и для того, чтобы возникла одинаковая правоприменительная практика по реализации основных полномочий конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Данным положением так же мотивируется объединение двух высших судебных органов страны Президентом РФ – Верховного суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ.

Несмотря на поддержку среди учёных, и существующую потребность в правовом урегулировании на федеральном уровне вопросов, связанных с институтом конституционных (уставных) судов, заместитель Председателя Правительства РФ дал отрицательный отзыв на законопроект. В отзыве указывалось, что создание законодательного регулирования организации конституционных (уставных) судов на федеральном уровне предполагает необходимость их повсеместного создания во всех субъектах РФ, и в связи с этим, противоречит ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

По заключению от 15 сентября 2014 г. исполняющего обязанности заместителя начальника Правового управления Государственной Думы, данный законопроект не имел самостоятельного предмета правового регулирования, и

¹ Авакьян С. А. Назревшие проблемы конституционного правосудия в субъектах РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 47.

дублировал нормы других федеральных законов.

С вышеуказанными отзывами несогласны создатели закона, по мнению председательствующего Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания А.М. Цалиева, даже поверхностное знакомство с законопроектом позволяет убедиться в том, что в нем впервые были предусмотрены нормы законодательно определяющие: уровни правового регулирования различных вопросов возникновения конституционных (уставных) судов, полномочия судей этих судов в субъектах России, возможность дополнительного расширения полномочий судебного аппарата конституционного (уставного суда), специфику компетентности, специальный текст присяги судьи. Кроме того, текст законопроекта не содержал даже косвенного указания на императивный подход к решению вопроса о создании конституционных (уставных) судов.¹

Представляется что позиция ученых-теоретиков выступающих за создание отдельного федерального закона, который бы урегулировал отдельные аспекты деятельности конституционных (уставных) судов, выглядит более обоснованной. Ведь существующий в РФ институт регионального конституционного правосудия, несмотря на территориальную ограниченность, выполняет ряд важных задач и функции.

Прежде всего, конституционные (уставные) суды выполняют официально закрепленные за ними специфические задачи: проверка соответствия законов, нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ, толкование конституций (уставов) субъектов РФ.

При реализации законодательно установленных задач конституционные (уставные) суды также осуществляют иные функции направленные на совершенствование правовой системы субъектов РФ и опосредованно – всей правовой системы РФ:

¹ Цалиев А. М. Судебная власть субъекта РФ - обязательный атрибут федеративного правового государства // Российская юстиция. – 2015. – № 5. – С.5.

Конституционные (уставные) суды выступают активным рычагом правового воздействия, благодаря которому органы законодательной и исполнительной власти субъектов могут с большей эффективностью реализовывать возложенные на них обязанности по защите основного закона субъекта Федерации, прав и свобод человека и гражданина.

Наличие в субъекте органа региональное конституционное правосудия позволяет обеспечить дополнительный уровень защиты прав и свобод человека и гражданина, и реализовать право граждан на полноценную защиту судами РФ. Поскольку, граждане субъектов, где функционируют конституционные (уставные) суды, имеют возможность защищать свои права в порядке конституционного судопроизводства на федеральном и региональном уровнях. Тогда как граждане, проживающие в регионах где отсутствуют органы конституционного правосудия, вынуждены обращаться в Конституционный Суд РФ. Что в свою очередь, приводит к нарушению ст. 19 Конституции РФ, которая гарантирует обеспечение государством равенства прав и свобод человека и гражданина перед законом и судом независимо от места проживания или нахождения. А также, усиливает нагрузку на Конституционный Суд РФ.

Двухуровневая система судебного конституционного контроля для столь крупного федеративного государства, как Россия является более приемлемой и завершенной, нежели одноуровневая. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П и Определению Верховного Суда РФ от 11 июля 2003 г. № 11-ГОЗ-24 конституционный принцип разделения властей, выступает основой конституционного строя РФ в целом, как для федерального уровня, так и для организации государственной власти в субъектах.

Конституционные (уставные) суды также выступают в качестве регулятора отношений между законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, и их взаимодействия с органами местного самоуправления.

Во-первых, в процедуре роспуска регионального парламента главой региона

при установлении несоответствия акту большей юридической силы принятого парламентом субъекта РФ нормативного правового акта задействован «соответствующий суд», которым и является конституционный (уставный) суд при проверке соответствия правового акта регионального законодательного органа конституции (уставу). Во-вторых, аналогичная возможность участия таких судов предусмотрена в процедуре досрочного прекращения полномочий глав субъектов РФ. В третьих, законодатель предусмотрел участие судебной власти субъекта Российской Федерации в процедурах роспуска местного представительного органа и досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования (ст. ст. 72 - 74 ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления...»). Именно конституционный (уставный) суд в таком механизме и должен определить соответствие региональных и муниципальных нормативных правовых актов конституции (уставу) субъекта России.

Осуществляя деятельность по официальному толкованию положений конституций или уставов, проверки на соответствие им нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации меньшей юридической силы, конституционные (уставные) суды обеспечивают их верховенство. Устраняют возможные конфликты между законодательными и исполнительными органами, играя закрепляющую роль в функционировании системы власти на уровне субъекта Российской Федерации.

Уже само существование конституционных (уставные) суды субъектов РФ имеет важное превентивное значение, поскольку наличие дополнительного органа конституционного контроля заставляет законодателей и чиновников регионального и муниципального уровней более осмысленно подходить к изданию законов, и принятию правоприменительных решений.

И наконец, конституционные (уставные) суды, это эффективный механизм как защиты основных законов субъектов РФ, так и прав, свобод человека и гражданина, их существование, способствующий реализации принципа

верховенства права, укрепления конституционной законности и развития конституционализма в регионах. Как отмечает Хабриева Т.Я., полнота действия принципа конституционной законности зависит не только от федерального Конституционного Суда как судебного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства, но и от конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Развитие региональной конституционной юстиции в субъектах РФ является залогом формирования здоровой демократической государственности РФ, которую невозможно представить без сильной судебной власти в регионах.¹

Потребность в дальнейшем развитии института регионального конституционного правосудия в РФ, еще более возросла с момента принятия и вступления в законную силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в 2015 году. Данный закон определяет подведомственность административных дел судам общей юрисдикции, за исключением тех, которые отнесены федеральными законами к компетенции Конституционного Суда РФ, Дисциплинарного судебного присутствия, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и арбитражных судов, и это лишний раз доказывает, что центральные государственные органы по-прежнему признают существование децентрализованной система конституционного правосудия.

Признание, однако, не способствует поддержки со стороны федеральной власти. Примером тому служит отсутствие отдельного федерального закона регулирующего правовое положение конституционных (уставных) судов, с момента их признания в 1996 году после принятия ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Подтверждением также служит критика государственных законодателей и чиновников в сторону вышеуказанного проекта

¹ Артёмова Д. И. Законность — основной принцип конституционного судопроизводства // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2013. – № 4. – С.55.

Федерального закона «О конституционных (уставных) судах субъектов РФ» внесенного по инициативе Парламента Республики Северная Осетия в Государственную Думу РФ.

Возможно, нежелание способствовать развитию регионального конституционного правосудия вызвано опасениями федеральных органов, которые видят в действующих конституционных (уставных) судах лишь попытку суверенизации со стороны регионов их учредивших, и прежде всего республик. Представляется что мнение о конституционных (уставных) судах как об атрибутах независимости созданных по политическим мотивам во многом обосновано. Ведь на данный момент центральные государственные органы власти в РФ имеют достаточную политическую волю, чтобы стеснять полномочия региональных властей в рамки существующей системы федеративного устройства. В свою очередь исполнительные и законодательные органы власти отдельных субъектов не заинтересованы в действующих на их территориях конституционных (уставных) судах исключительно как специализированных судебных органов конституционного контроля.

Так, Конституционный суд Республики Бурятии, не смотря на финансирование с февраля 2012 года по ноябрь 2013 года, фактически не осуществлял возложенные на него обязанности по отправлению конституционного правосудия из-за нежелания региональных властей объявлять конкурс на должность председателя суда, на данный момент деятельность Конституционного суда Республики Бурятии приостановлена.

В 2014 года, проработав чуть более года, был упразднен Уставный суд Челябинской области, официальной причиной упразднения назывались его дороговизна и неэффективность. Однако, по мнению А. Т. Карасева, истинной причиной упразднения уставного суда стал конфликт Уставного суда с Законодательным Собранием Челябинской области, по поводу признания судом несоответствующим Основному закону области внесенного изменения (Закон Челябинской области от 30 июня 2010 года N 596-ЗО) в статью 4 Закона

Челябинской области «О транспортном налоге».¹

Эффективность же деятельности ныне существующих конституционных (уставных) судов невелика, особенно в сравнении с аналогичными органами, существующими в ФРГ.

За 2016 г. конституционными и уставными судами в общей совокупности было принято 167 решения (из них 39 постановлений), в то время как в 2015 г. принято 182 решения. При этом Уставный суд Калининградской области принял 74 решения, а Конституционный суд Республики Татарстан 33 решения (40,6 % и 18,3% соответственно), то есть чуть менее 2/3 от общего числа принятых решений приходится лишь на два суда.

Конституционные суды Чеченской Республики и Кабардино-Балкарии в 2016 не приняли не одного решения, Конституционный суд Республики Тыва принял одно решение, а Уставный суд города Санкт-Петербурга два (в 2015 г. принял 11 решений). В то время как остальные 10 судов приняли 72 решений, то есть в среднем по 7 решений в год.

За все время региональными органами конституционного правосудия рассмотрено свыше 1,6 тыс. дел, по которым принято более 900 постановлений. При этом в первые годы своей деятельности активность конституционных (уставных) судов вполне была сопоставима с той, которая наблюдалась у конституционных судов земель Германии.²

К.М. Худoley проводя сравнение между Конституционным судом РФ и судами, осуществляющими конституционное правосудие в регионах, установил что бюджет Конституционного суда РФ на 2015 г. составляет 641 089,6 тыс. руб., а конституционных (уставных) судов 560 163,9 тыс. руб. При этом за 2015 г. Конституционный суд РФ вынес 34 постановления и 3 025 определений, а органы конституционной (уставной) юстиции – 44 постановления и 138 определений:

¹ Карасев А. Т., Савоськин А. В. К вопросу об упразднении Уставного суда Челябинской области // Проблемы права. – 2014. – № 4. – С.37.

² Худoley К. М. Нужен ли конституционный (уставный) суд в субъекте РФ? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2016. – № 34. – С. 395.

«себестоимость» рассмотрения одного дела в конституционных (уставных) судах субъектов РФ в несколько раз превышает аналогичный показатель в федеральном конституционном суде.¹

Невысокая эффективность большинства действующих конституционных (уставных) судов можно объяснить с одной стороны существующим давлением со стороны законодательной и исполнительной власти, пример Уставного суда Челябинской области, а с другой стороны уставленными законодательными ограничениями в праве на обращение в данные суды. Например, законодательные акты, регулирующие конституционное правосудие в Башкортостане, Карелии, Санкт-Петербурге и Калининградской области не предусматривают возможность обращения в конституционные (уставные) суды, судам общей юрисдикции.

Несмотря на то позитивное влияние, которое способно оказывать наличие конституционных (уставных) судов для развития конституционализма, защиты прав и свобод граждан как на региональном, так и на федеральном уровне, система регионального конституционного правосудия в РФ прекратила своё развитие и напротив находится на стадии регресса. Количество действующих конституционных (уставных) судов сокращается, снижается эффективность деятельности существующих судов, упраздняются законы субъектов о конституционных (уставных) судах. Представляется, что для преодоления существующих негативных тенденции необходимо принять ФЗ «О конституционных (уставных) судах субъектов РФ», который включал бы в себя ряд положений. Во-первых, расширенный перечень полномочий (нежели ФЗ «О судебной системе Российской Федерации») конституционных (уставных) судов. Во-вторых, осуществления своих полномочий судьями, за исключением председателя, на непостоянной основе для снижения финансовой нагрузки оказываемой конституционными (уставными) судами на бюджеты субъектов. В-третьих, возможность создания квазисудебных органов конституционного

¹ Худoley К. М. Нужен ли конституционный (уставный) суд в субъекте РФ? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2016. — № 34. — С. 395.

надзора в субъектах РФ, в качестве переходной формы для дальнейшего создания конституционных (уставных) судов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенной работы можно сформулировать следующие выводы.

На данный момент среди учёных-конституционалистов не существует полного единообразия мнений касательно определения понятия «конституционного правосудия» и смежных понятий – «конституционный контроль», «конституционный надзор» и «конституционная юстиция». И если представление о конституционном правосудии, как о форме судебного конституционного контроля является общепринятым, то относительно природы самого конституционного контроля и его отличия от конституционного надзора, мнения разнятся. Представляется, что наиболее точное определение было дано С. А. Авакьяном: «Конституционный контроль — осуществляемая государственными органами деятельность, направленная на обеспечение соответствия конституции государства законов и иных нормативных правовых актов. Конституционный контроль дает полномочному органу право отмены или признания недействующим акта, признанного противоречащим конституции. Конституционный надзор такого право не дает и выражается в том, что орган конституционного надзора предлагает тому, кто принял неконституционный акт, или органу, стоящему над ним, отменить этот акт».

Анализ исторического аспекта развития двухуровневой системы конституционного правосудия в федеративных государствах, предполагающий наделение отдельных судов полномочиями конституционного контроля, как на федеральном уровне, так и на региональном, позволил выделить ряд особенностей. Во-первых, двухуровневая система конституционного правосудия получила своё развитие в территориально крупных государствах (Россия, США, Германия), в то время как в относительно небольших федерациях носит либо крайне ограниченный характер (Швейцария), либо не получила своего распространения (Австрия). Во-вторых, наиболее успешно децентрализованная система конституционного правосудия действует в тех государствах, где

конституционное правосудие изначально возникло на уровне субъектов федерации (США, Германия). Между тем большое значение для развития двухуровневой системы имеют и политические предпосылки – потребность в демократизации государства, степень подчиненности субъектов федеральным органам власти.

Существующее законодательство, регулирующее региональное конституционно-уставное правосудие в РФ базируется на ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», который впервые на федеральном уровне законодательно закрепил статус конституционных (уставных) судов и легитимировал деятельность уже существовавших на тот момент. Однако, фактически обобщив сложившуюся в субъектах РФ практику законодательного регулирования статуса названных судов указанный конституционный закон, определил лишь в общих чертах порядок их создания, источник финансирования и компетенцию. Столь осторожный подход к определению правового статуса конституционных (уставных) судов породил различность их правовой регламентации на региональном уровне и неопределенность компетенция конституционных (уставных) судов. Представляется верным мнение Игнатенко В.В. и Петров А.А: «Единое комплексное регулирование сферы регионального конституционного (уставного) правосудия на федеральном уровне отсутствует. Одновременно федеральный законодатель и не отказался полностью от регулирования этих вопросов. В результате в различные федеральные законы включены отдельные положения, регулирующие статус региональных конституционных (уставных) судов и их судей. Подчас эти положения плохо сочетаются между собой. Полномочия субъекта Российской Федерации, степень его самостоятельности в правовом регулировании тех или иных аспектов функционирования региональной конституционной юстиции четко не определены».

Несмотря на то позитивное влияние, которое способно оказывать наличие конституционных (уставных) судов для развития конституционализма, защиты

прав и свобод граждан как на региональном, так и на федеральном уровне, система регионального конституционного правосудия в РФ прекратила своё развитие и напротив находится на стадии регресса. Количество действующих конституционных (уставных) судов сокращается, снижается эффективность деятельности существующих судов, упраздняются законы субъектов о конституционных (уставных) судах. Представляется, что для преодоления существующих негативных тенденции необходимо принять ФЗ «О конституционных (уставных) судах субъектов РФ», который включал бы в себя ряд положений. Во-первых, расширенный перечень полномочий (нежели ФЗ «О судебной системе Российской Федерации») конституционных (уставных) судов. Во-вторых, осуществления своих полномочий судьями, за исключением председателя, на непостоянной основе для снижения финансовой нагрузки оказываемой конституционными (уставными) судами на бюджеты субъектов. В-третьих, возможность создания квазисудебных органов конституционного надзора в субъектах РФ, в качестве переходной формы для дальнейшего создания конституционных (уставных) судов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Нормативно-правовые акты

1.1 Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21.07.2014) // СПС КонсультантПлюс

1.2 Федеральный конституционный закон РФ от 31.12.1996 N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 05.02.2014 N 4-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс

1.3 Федеральный закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" (в ред. от 03.07.2016 N 295-ФЗ) // СПС КонсультантПлюс

1.4 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (в ред. от 17.04.2017 N 73-ФЗ) // СПС КонсультантПлюс

1.5 Федеральный закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2016 N 295-ФЗ) // СПС КонсультантПлюс

1.6 Федеральный закон РФ от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 28.03.2017 N 42-ФЗ) // СПС КонсультантПлюс

1.7 Федеральный закон РФ от 14.03.2002 N 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» (в ред. от 02.06.2016 N 168-ФЗ) // СПС КонсультантПлюс

1.8 Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 N 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СПС КонсультантПлюс

2 Научная и учебная литература

2.1 **Авакьян С. А.** Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. – М.: Юстицинформ, 2015. – 640 с.

2.2 **Авакьян С. А.** Назревшие проблемы конституционного правосудия в субъектах РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 47.

2.3 **Александрова М.А.** Конституционный суд Российской Федерации, как современная модель конституционного правосудия // Российский судья. – 2010. – № 3. – С.21-26.

2.4 **Артемова С. Т.** Юридическая природа и принципы функционирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ как правозащитных органов // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 11. – С. 58-63.

2.5 **Артёмова Д. И.** Законность — основной принцип конституционного судопроизводства // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2013. – № 4. – С.53-63.

2.6 **Безруков А.В.** Конституционное право России: учебное пособие. – М.: Юстицинформ, 2015. – 155 с.

2.7 **Бондарь Н.С.** Современный российский конституционализм: философское осмысление в свете конституционного правосудия // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2012. – № 4. – С.3-19.

2.8 **Вайман А. Б.** К вопросу о конституционном контроле в российской федерации // Вестник экономики, права и социологии. – 2011. – № 2. – С.103-106.

2.9 **Витрук Н. В.** Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – 592 с.

2.10 **Горюнов В. В.** О совершенствовании системы органов конституционного правосудия в России // Российская юстиция. – 2011. – № 9. – С. 42-43.

2.11 **Гошуляк В. В.** Граждане и их объединения как субъекты права обращения в конституционные (уставные) суды субъектов РФ: недостатки правового регулирования // Российская юстиция. – 2013. – № 6. – С. 38-40.

2.12 **Даль В. И.** Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. – Т. 3 – М.: РИПОЛ классик, 2006. – 544 с.

2.13 **Зыкова И. В.** Определение полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. – 2012. – № 10. – С. 45-49.

2.14 **Игнатенко В.В., Петров А.А., Праскова С.В.** Учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации: основные правовые проблемы и пути их решения (на опыте Иркутской области) // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 5. – С.20-28.

2.15 **Карасев А. Т., Савоськин А. В.** К вопросу об упразднении Уставного суда Челябинской области // Проблемы права. – 2014. – № 4. – С.36-40.

2.16 **Клеандров М. И.** В защиту конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Российская юстиция. – 2015. – № 6. – С. 2-7.

2.17 **Кожевников О. А.** Нормативно-правовое регулирование конституционного правосудия на современном этапе развития РФ: проблемы и пути их решения // Российский юридический журнал. – 2013. – № 4. – С. 61-65.

2.18 **Кравец И. А.** Конституционное правосудие: теория судебного конституционного права и практика судебного конституционного процесса. – М.: Юстицинформ, 2017. – 122 с.

2.19 **Лебедев В.М., Хабриева Т.Я.** Правосудие в современном мире: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 704 с.

2.20 **Малюшин А.А.** Конституционно-судебное правотворчество в Российской Федерации: монография. – М.: Юрист, 2013. – 404 с.

2.21 **Миронова Г. И.** О судебной власти, правосудии и судебном контроле // Вестник Пензенского государственного университета. – 2014. – № 4. – С.7-13.

2.22 **Пантелеев В. Ю.** Некоторые вопросы совершенствования законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 7. – С. 47-49.

2.23 **Ткачёва Н. В.** Предназначение судебной власти // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право – 2011. – № 19. – С.61-64.

2.24 **Худолей К. М.** Нужен ли конституционный (уставный) суд в субъекте РФ? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2016. — № 34. — С. 391-401.

2.25 **Цалиев А. М.** Судебная власть субъекта РФ - обязательный атрибут федеративного правового государства // Российская юстиция. – 2015. – № 5. – С.5-9.

2.26 **Цалиев А.М.** Законодательное и организационно-практическое обеспечение создания и развития конституционных (уставных) судов в субъектах РФ// Юридическая наука. – 2013. – № 13. – С.66-71.

2.27 **Цалиев А.М.** Образование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: состояние и перспективы // Журнал российского права. – 2013. – № 10. – С.14-21.

2.28 **Чернова Э.Р.** Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации // Science Time. – 2014. – № 11. – С.421-426.