

ДВЕ ФУНКЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация.

Актуальность и цели. Данная статья посвящена краткому анализу двух взаимосвязанных функций регионального конституционного контроля в России. Первая из них совпадает со специальным конституционным контролем. Она характеризует конституционные и уставные суды как охранителей соответствующих республиканских конституций и областных уставов. Вторая функция охватывает конституционный контроль национального правопорядка в его целостности и единстве. Посредством анализа конкретного дела автор доказывает, что специальный конституционный контроль не является самоцелью, а лишь преддверием для глобального конституционного контроля.

Материалы и методы. Статья построена на основе анализа решений конституционных и уставных судов субъектов РФ. Основными методами исследования стали формально-юридический и сравнительно-правовой.

Результаты. Исследование функций конституционного правосудия в субъектах РФ выявило противоречия в толковании учредительных актов субъектов РФ.

Выводы. Конституционный контроль в субъектах РФ не является самоцелью, он лишь открывает путь для технически вторичного, но по предмету первичного глобального контроля всего национального правопорядка. Когда специальный конституционный контроль полностью заслоняет глобальную перспективу деятельности конституционных и уставных судов, то в результате нередко возникает парадоксальная ситуация: высший орган правосудия, наделенный компетенцией выносить окончательные вердикты, лишь «конституционно освящает» отказ в правосудии.

Ключевые слова: конституционный контроль, правосудие, конституционный суд, уставный суд.

M. Yu. Ruzlyayev

TWO FUNCTIONS OF REGIONAL CONSTITUTIONAL JUSTICE IN RUSSIA

Abstract.

Background. The article briefly deals with two concomitant functions of constitutional control as exercised by constitutional and statutory courts of political entities within the Russian Federation. The first function consists in special constitutional control. It characterises the Russian constitutional and statutory courts as guardians of respective constitutions and regional statutes. The second function embraces constitutional control of the legal order in its entity and integrity. By means of a case study the author argues that special constitutional control is not an end in itself. It is but a precursor for global constitutional control of national law and order.

Materials and methods. The article is constructed on the basis of the analysis of decisions of constitutional and statutory courts of territorial subjects of the Russian Federation. The main methods of research were legallistic and comparative-legal ones.

Results. The research of functions of constitutional justice in territorial subjects of the Russian Federation has revealed contradictions in interpretation of constituent acts of territorial subjects of the Russian Federation.

Conclusions. The constitutional control in territorial subjects of the Russian Federation isn't an end in itself, it only opens a way for technically secondary, but by a subject – primary, global control of all national law and order. When special constitutional control completely covers a global prospect of activity of constitutional and statutory courts, there often occurs a paradoxical situation: the supreme body of justice, allocated with competence to render final verdicts, only “constitutionally consecrates” a denial of justice.

Key words: constitutional control, justice, constitutional court.

Имманентная особенность института конституционного контроля заключается в том, что он одновременно является специальным и глобальным. Хотя в этом «сожительстве» нет логического противоречия, оптимальное соотношение *специального* и *глобального* измерения конкретного спора органом конституционного контроля само по себе может стать технической проблемой. Итак, в деятельности любого органа конституционного правосудия следует различать специальный и глобальный подход и, соответственно, специальный и глобальный конституционный контроль.

С одной стороны, органы конституционного контроля должны оставаться в рамках своей специализации, т.е. в рамках отрасли конституционного права. Как говорил Карл Шмитт, они прежде всего являются «охранителями конституции» (*Hüter der Verfassung*) [1], а точнее, охранителями содержания ее глав (материальная конституция), а также верховенства ее юридической силы (формальная конституция). Спецификой конституционного контроля является то, что орган конституционного контроля – единственный среди других органов верховной публичной власти – специализируется на охране конституции как таковой. В этом заключается специальная функция конституционного контроля.

С другой стороны, органы конституционного контроля призваны осуществлять сквозной контроль всего национального правопорядка. Здесь конституционно-правовое измерение конституционного контроля (= *формальная* проверка законов и прочих нормативно-правовых актов на их конституционность) неизбежно перерастает в глобальное измерение *предметной* функциональности национального правопорядка в целом. Здесь речь уже идет о защите *правильного* права в духе принципа «*suum cuique tribuere*» (лат. «каждому причитается свое»). Технически это означает проверку любого акта публичной власти на соответствие базовым принципам права (равенство, справедливость и т.п.). Глобальная функция конституционного контроля неизбежно поднимает вопрос о соотношении этого института конституционного права с другими отраслями национального правопорядка.

Проведенный мною анализ объема и характера дел, рассмотренных конституционными и уставными судами в субъектах России за период с 2009 по 2014 г., оставляет тройственное впечатление. С одной стороны, иногда возникает ощущение «*deja vu*» по аналогии с «бюрократическими сюжетами» произведений Гоголя или Салтыкова-Щедрина. С другой стороны, по контрасту к первому впечатлению, нельзя не заметить порой подвижническую мотивацию некоторых определений и решений конституционных и

уставных судов России (см., например, обращение гражданина Сарыглара в Конституционный суд Республики Тыва) [2, с. 46–47].

С третьей стороны, некоторые аспекты деятельности конституционных и уставных судов Российской Федерации вообще не поддаются однозначной интерпретации. Иначе говоря, вопрос об их позитивном или негативном содержании остается открытым; он не может быть решен абстрактно, но зависит от того, *как* эти изначально нейтральные аспекты деятельности конституционных и уставных судов проявляют себя в конкретных делах и *какова* тенденция (скорее, негативная или позитивная) этих проявлений.

Начнем по порядку. **Первое** и крайне неблагоприятное впечатление оставляет почти повсеместный *воинствующий формализм*. Конституционные и уставные суды России, похоже, угодили (вольно или невольно) в подготовленную для них учредителями нормативную ловушку. Речь идет о том, что конституционные и уставные суды России занимаются *исключительно* толкованием нормативно-правовых актов. В отношении того, насколько монолитна и исключительна данная компетенция, можно и нужно дискутировать [3, с. 49–52].

Как бы то ни было, во многих отказах в принятии обращений граждан по поводу нарушения их конституционных прав [4] прослеживается одна и та же техника, универсальная практически для всех конституционных и уставных судов РФ: «Мы не можем принять обращение, так как заявитель фактически оспаривает акт государственной власти, который не является нормативным». Данный аргумент вполне уместен в контексте учения Аристотеля о софистических уловках [5, с. 533–594].

В самом деле, в чем вообще заключается задача толкования нормативных актов *судебными* органами конституционного контроля? Ведь не для себя же самих судьи конституционных или уставных судов интерпретируют те или иные нормы права. Хотя конституционные и уставные суды являются прежде всего органами специальной компетенции, они также являются частью судебной власти, т.е. органами судопроизводства. Как таковые в рамках своих судебных полномочий они должны не только защищать объективное право от противоправной невостребованности или нарушения со стороны органов государственной власти, но и от *кривого* толкования со стороны последних. Они также должны защищать публичные *субъективные* права и прежде всего конституционные права и свободы граждан.

В конечном счете компетенция толкования нормативно-правовых актов выполняет внешнюю функцию: результаты толкования адресованы прежде всего органам исполнительной власти [6, с. 37–42], которые на основании этих нормативных актов издают индивидуальные административные акты. Но, возвращаясь к проблематике публичных субъективных прав [7], нельзя обойти латентную проблему непрозрачности административной рутин. Что делать, если чиновник издает административные акты «автоматически», подгоняя их под какой-нибудь излюбленный нормативный шаблон? Как быть, если он вообще не интерпретировал смысл якобы очевидной для него нормы или истолковал ее криво и в результате этого, быть может, пострадали конституционные права конкретных граждан? Что делать в таком случае?

Господствующее мнение среди судей конституционных и уставных судов субъектов России гласит, что в таком случае конституционное правосу-

дие «умывает руки»: дескать, не дело конституционных и уставных судов растолковывать тому или иному административному органу правильный или хотя бы приемлемый смысл нормы, на основании которой орган исполнительной власти принял свое решение.

На мой взгляд, все эти проблемы можно адекватно разрешить без формального ущерба для указанной выше нормативной ловушки (= «конституционные и уставные суды России занимаются *исключительно* толкованием нормативных актов»). В контексте глобальной функции конституционного правосудия нет никаких препятствий для того, чтобы открыть врата конституционного контроля также и для тех обращений граждан, которые основаны на *административных* актах [8, с. 38–40]. Для этого при рассмотрении конкретного обращения конституционному или уставному суду требуется вовлечь в сферу толкования *те* нормы, на которые *ссылается* должностное лицо исполнительной власти в обоснование своего решения.

Разумеется, органы публичного управления могут ссылаться на подзаконные или даже локальные акты. В этом случае задача конституционного или уставного суда несколько усложняется, поскольку следует восстановить восходящую иерархичность нормативной силы всей цепочки актов хотя бы до уровня федерального законодательства.

Если толкование конституционного или уставного суда окажется несовместимым с *последствиями* оспариваемого административного акта, то остаются две принципиальные альтернативы. Либо конституционный или уставный суд выносит вердикт о *неконституционности* нормативного основания оспариваемого административного акта, либо он формулирует окончательную версию допустимого *толкования* этого нормативного основания.

Если, как сказано выше, толкование конституционного или уставного суда приводит к иным последствиям, чем оспариваемый административный акт, то в силу самой логики конституционного контроля это будет достаточным основанием рассматривать предшествующее толкование этой нормы конкретным должностным лицом как недействительное. Соответственно, вместе с нормативным основанием оспариваемый административный акт автоматически лишается и юридической силы: при этом судьям конституционных и уставных судов нет никакой необходимости «нисходить» до уровня интерпретации индивидуальных (административных) актов.

Другими словами, в стремлении найти (или опровергнуть) конституционно-правовое основание индивидуального административного акта конституционный или уставный суд будет оставаться в рамках своей компетенции нормативного толкования. Они вообще не будут вторгаться в компетенцию органов публичной администрации [9, с. 50–61]. Нормативно безопорный административный акт сам по себе становится недействительным: если должностное лицо, издавшее такой акт, его не отзывает, то оно фактически навлекает на себя серьезное обвинение, а именно неуважение к судебной власти. В любом случае заинтересованный гражданин может инфорсировать такой отзыв по суду общей юрисдикции.

Особую проблему для расширительного толкования компетенции конституционных и уставных судов в субъектах РФ представляют собой гибридные констелляции публичного и частного права в рамках одного и того же обращения индивида или группы граждан. В качестве примера можно указать

на обращение 27 апреля 2009 г. в Уставный суд Калининградской области гражданки **Ольги Ивановны Бутылиной** о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области Постановления Правительства Калининградской области от 15 мая 2007 г. № 268 «О правилах работы розничных рынков на территории Калининградской области» (Постановление № 268) [10, с. 17–20].

Из материалов дела следует, что 1 сентября 2008 г. О. И. Бутылина заключила с ООО «Центральный рынок» договор аренды. В результате ей было предоставлено торговое место на рынке г. Черняховска. Договор был составлен в соответствии с типовой формой, установленной Постановлением № 268. Срок действия договора был определен с 1 сентября 2008 г. по 31 декабря 2008 г. В декабре 2008 г. О. И. Бутылина получила уведомление о том, что ей отказано в пролонгации договора на 2009 г.

О. И. Бутылина в своем обращении указала, что ООО «Центральный рынок» организует свою работу в соответствии с требованиями Постановления № 268, в котором определен порядок заключения договора о предоставлении торговых мест на розничных рынках Калининградской области. По этому постановлению управляющая рынком компания осуществляет предоставление торговых мест по договору, заключенному в соответствии с установленной типовой формой. В правах лица, организующего деятельность рынка в соответствии с Постановлением № 268, отсутствуют полномочия в отказе заключения договора по аренде торгового места.

По мнению заявителя, ООО «Центральный рынок» должно было по окончании срока действия договора заключить с ним новый договор. Пункт 5 действующего договора, а также типового договора, предусмотренного Постановлением № 268, устанавливает преимущественное право арендатора на пролонгирование арендных отношений. ООО «Центральный рынок» в истекшем договоре определяет себя как собственник с правами общества с ограниченной ответственностью. На этом основании ООО «Центральный рынок» отказало О. И. Бутылиной в пролонгации договора аренды торгового места на 2009 г. По мнению заявителя, это повлекло, исходя из ст. 67 и 78 Устава Калининградской области, нарушение его прав.

Обращение О. И. Бутылиной вызывает интерес скорее по формальным, чем материальным основаниям. Мы видим нередко для муниципально-правового уровня гибридную ситуацию, когда заявитель сталкивается с проблемой, в которой переплетены публично-правовые и частноправовые аспекты. Вообще из анализа рассмотренных за период с 2009 по 2014 г. обращений граждан можно говорить о тенденции органов регионального конституционного контроля отказывать в приеме обращений граждан на том формальном основании, что в их деле присутствует гражданско-правовая компонента.

Но тут же возникает вопрос: а разве частное право РФ в нашем контексте и частноправовые отношения, в отличие, например, от частного права Германии, имеют индульгенцию от «просвечивания» их на соответствие Конституции РФ 1993 г. [11, с. 529–563]? При отрицательном ответе на этот вопрос нарушение преимущественного права арендатора на продление договора аренды из «чисто» гражданско-правового вопроса становится проблемой конституционно-правового уровня. Ведь принцип защиты доверия – в данном случае веры предпринимателя в стабильность правовых основ его

деятельности – является краеугольным камнем конституционной свободы предпринимательства (ч. 3 ст. 33 Конституции РФ 1993 г.).

Решение Уставного суда Калининградской области по делу О. И. Бутылиной, на мой взгляд, репрезентативно как раз в контексте соотношения специальной и глобальной функции конституционного контроля. Органы регионального конституционного правосудия в Российской Федерации склонны акцентировать специальную функцию конституционного контроля (охрана конституции как таковой) за счет его глобальной функции (охрана конституционности правильного и справедливого правопорядка). Формальным оправданием данного обстоятельства является тот факт, что специальный конституционный контроль всегда является технически первичным.

Однако такой контроль не является самоцелью, он лишь открывает путь для технически вторичного, но по предмету первичного глобального контроля всего национального правопорядка. Когда специальный конституционный контроль полностью заслоняет глобальную перспективу деятельности конституционных и уставных судов, то в результате нередко возникает парадоксальная ситуация: высший орган правосудия, наделенный компетенцией выносить окончательные вердикты, лишь «конституционно освящает» отказ в правосудии (*denial of justice, deni de justice*) [12]. К сожалению, общий принцип права, получивший классическое оформление в ст. 4 ФГК, пока еще не стал императивным принципом деятельности конституционных и уставных судов в России: «*Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice*» (фр. «судья, который отказывается выносить вердикт под предлогом молчания, неясности или недостаточности закона, может быть привлечен к ответственности как виновный в отказе правосудия»).

Список литературы

1. **Schmitt, C.** Der Hüter der Verfassung / C. Schmitt. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996.
2. Дайджест оперативной информации. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2010. – № 1. – С. 46–47.
3. **Морозова, А. С.** Вопросы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / А. С. Морозова // Российская юстиция. – 2013. – № 3. – С. 49–52.
4. **Цалиев, А. М.** Право на конституционное право / А. М. Цалиев // Российская Федерация сегодня. – 2012. – № 18.
5. **Аристотель.** О софистических опровержениях / Аристотель // Сочинения : в 4 т. / Аристотель. – М. : Мысль, 1978. – Т. 2. – С. 533–594.
6. **Друзь, К. А.** Приемы толкования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации / К. А. Друзь, В. В. Гошуляк // Закон и право. – 2014. – № 8. – С. 37–42.
7. **Jellinek, G.** System der subjektiven öffentlichen Rechte / G. Jellinek. – Freiburg : Mohr/Siebeck, 1892.
8. **Гошуляк, В. В.** Граждане и их объединения как субъекты права обращения в конституционные (уставные) суды субъектов РФ: недостатки правового регулирования / В. В. Гошуляк // Российская юстиция. – 2013. – № 6. – С. 38–40.
9. **Худолей, К. М.** Компетенция конституционных (уставных) судов субъектов РФ / К. М. Худолей // Вестник Пермского университета. Серия: Юридические науки. – 2014. – Вып. 2 (24). – С. 50–61.
10. Дайджест оперативной информации. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2010. – № 2. – С. 17–20.

11. Oeter, St. "Drittwirkung" der Grundrechte und die Autonomie des Privatrechts / St. Oeter // Archiv des öffentlichen Rechts. – 1994. – Band 119, № 4. – S. 529–563.
12. Renard-Payen, O. La responsabilité de l'Etat pour faute du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire et administrative / O. Renard-Payen, Y. Robineau. – URL: https://www.courdecassation.fr/publications_cour_26/rapport_annuel_36/rapport_2002_140/deuxieme_partie_tudes_documents_143/tudes_theme_responsabilite_145/faute_fait_6107.html

References

1. Schmitt C. *Der Hüter der Verfassung* [A keeper of constitution]. Berlin: Duncker und Humblot, 1996.
2. *Daydzhest operativnoy informatsii. Akty konstitutsionnogo pravosudiviya sub"ektov Rossiyskoy Federatsii* [Operative information digest. Constitutional justice acts of subject of the Russian Federation]. 2010, no. 1, pp. 46–47.
3. Morozova A. S. *Rossiyskaya yustitsiya* [Russian justice]. 2013, no. 3, pp. 49–52.
4. Tsaliev A. M. *Rossiyskaya Federatsiya segodnya* [The Russian Federation today]. 2012, no. 18.
5. Aristotel'. *Sochineniya: v 4 t.* [Works: in 4 volumes]. Moscow: Mysl', 1978, vol. 2, pp. 533–594.
6. Druz' K. A., Goshulyak V. V. *Zakon i pravo* [Law and order]. 2014, no. 8, pp. 37–42.
7. Jellinek G. *System der subjektiven öffentlichen Rechte* [System of subjective public law]. Freiburg: Mohr/Siebeck, 1892.
8. Goshulyak V. V. *Rossiyskaya yustitsiya* [Russian justice]. 2013, no. 6, pp. 38–40.
9. Khudoley K. M. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Yuridicheskie nauki* [Bulletin of Perm University. Series: Juridical sciences]. 2014, iss. 2 (24), pp. 50–61.
10. *Daydzhest operativnoy informatsii. Akty konstitutsionnogo pravosudiviya sub"ektov Rossiyskoy Federatsii* [Operative information digest. Constitutional justice acts of subject of the Russian Federation]. 2010, no. 2, pp. 17–20.
11. Oeter St. *Archiv des öffentlichen Rechts* [Archive of public law]. 1994, vol. 119, no. 4, pp. 529–563.
12. Renard-Payen O., Robineau Y. *La responsabilité de l'Etat pour faute du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire et administrative* [State responsibility for negligence caused by faulty state service of administrative and court justice]. Available at: https://www.courdecassation.fr/publications_cour_26/rapport_annuel_36/rapport_2002_140/deuxieme_partie_tudes_documents_143/tudes_theme_responsabilite_145/faute_fait_6107.html

Рузляев Михаил Юрьевич

аспирант, Пензенский
государственный университет
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: ruzlyayev@gmail.com

Ruzlyayev Michael Yur'evich

Postgraduate student, Penza
State University
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

УДК 342.56

Рузляев, М. Ю.

Две функции конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации / М. Ю. Рузляев // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 4 (36). – С. 13–19.