БЛЕСК И НИЩЕТА СУБФЕДЕРАЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация.

Актуальность и цели. Автор кратко анализирует две взаимосвязанные проблемы, характерные для российской системы конституционного правосудия. Первая из них охватывает федеративные отношения внутри системы конституционного контроля. Эта проблема имеет два взаимосвязанных аспекта. Первый аспект касается вопроса вертикального сожительства двух уровней конституционного правосудия. Второй связан с вопросом о региональной дифференциации и разнообразии конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации. Вторую проблему можно охарактеризовать как непростой и непоследовательный возврат России в систему романо-германского права. По мнению автора, Россия все еще не завершила этот возвращение. Российская система конституционного правосудия находится под властью «призрака административной юстиции». Ввиду отсутствия таковой в России конституционные и уставные суды часто вынуждены решать вопросы, не имеющие отношения к отрасли конституционного права.

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 вопросов субфедерального конституционного контроля в Российской Федерации показало, что процесс возвращения России в романо-германскую правовую систему остался незавершенным.

Выводы. Конституционные и уставные суды предельно ограничительно толкуют объем и характер своей компетенции. Конституционные и уставные суды в субъектах РФ также остерегаются касаться проблематики неконституционности индивидуальных административных актов, ссылаясь на границы своей компетенции как сферы исключительно нормативного контроля.

Ключевые слова: конституционный контроль, уровни конституционного правосудия, региональный конституционный контроль, дихотомия «публичное право – частное право», административная юстиция.

М. Yu. Ruzlyayev

GLORY AND MISERY OF REGIONAL CONSTITUTIONAL JUSTICE IN RUSSIA

Abstract.

Background. The author briefly analyses two concomitant problems inherent to the Russian system of constitutional justice. The first problem embraces federative relations within constitutional control. The federative dimension has two interrelated aspects. Firstly, it signifies the problem of vertical cohabitation of two levels of constitutional justice in Russia. Secondly, it questions the problem of horizontal variety and differentiation of regional constitutional adjudication system. The second problem may be circumscribed as an uneasy and inconsistent return of Russia into the European civil law system. The author argues that the Russian legal order has not managed to complete the genuine come back into the civil law family so far.

The Russian constitutional adjudication system is haunted by the “ghost of administrative justice”. Due to the absence of administrative courts the constitutional and statutory courts in Russia often have to tackle problems, which lack the character and significance of constitutional law.

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

Results. The research of questions of subfederal constitutional control in the Russian Federation has defined, that the return of Russia to the romanic-german legal system remains incomplete.

Conclusions. The constitutional and statutory courts restrictedly interpret the volume and nature of the competence. The constitutional and statutory courts in territorial subjects of the Russian Federation are careful to concern a perspective of illegality of individual administrative acts, referring to limits of the competence as the spheres only of standard control.

Key words: constitutional control, levels of constitutional justice, regional constitutional control, dichotomy of public and private law, administrative justice.

Как известно, конституционный контроль в России осуществляется в рамках *федеративной* системы конституционного правосудия. Эта система предполагает структурное «сожитительство» двух уровней конституционного контроля (по вертикали) и региональную дифференциацию конституционных и уставных судов (по горизонтали). Возникающий при этом круг проблем представляет собой федеративный аспект конституционного контроля.

Второй круг проблем связан с *генезисом* российской системы конституционного правосудия. Поскольку прообразом отечественной системы конституционного контроля является так называемая австрийская модель [1], возникает вопрос о совместимости российской системы конституционного судопроизводства с систематикой романо-германской модели правопорядка вообще. На мой взгляд, возвращение постсоветской России в лоно романо-германской семьи права было непоследовательным и фрагментарным, т.е. осталось незавершенным.

Структурное «сожитительство» двух уровней конституционного правосудия в принципе может быть реализовано как в императивном, так и диспозитивном режиме. В первом случае возникает дополнительная проблема в виде вопроса о «двух уровнях» юридической силы решений органов конституционного судопроизводства. Иначе говоря, никак не обойти деликатный вопрос о том, по каким основаниям и в каких пределах решение федерального конституционного суда в принципе «ломает» решения органов регионального конституционного судопроизводства. Во втором случае, т.е. в диспозитивном режиме такого «сожитительства», решение конституционного суда любого уровня является окончательным и обжалованию не подлежит. Именно такой режим конституционного правосудия избрали, например, Германия и Россия.

Что касается горизонтальной дифференциации конституционного судопроизводства в России, то она стеснена принципом единства национального правопорядка. Этот принцип предполагает необходимость структурной, организационной, предметной и процессуальной совместимости федерального и регионального уровней конституционного судопроизводства. Данное обстоятельство, впрочем, вовсе не исключает учет региональной специфики.

Тем не менее конституционные и уставные суды субъектов РФ по формальному критерию во многом представляют собой лишь «региональную кальку» Федерального конституционного суда.

Одним из удручающих «моментов» в деятельности конституционных и уставных судов России является многословие, повторы и бесполезное дублирование рамочных норм федерального законодательства [2]. Например, в определениях и решениях конституционных судов республик в составе РФ почти повсеместно акцентируется тот факт, что республиканская конституция опирается на федеральную конституцию. Разве в любой жизнеспособной федерации может быть иначе?

Нельзя, конечно, требовать от юристов, как правило не имеющих представления о законах языка и лингвистике вообще, пушкинской ясности мысли и чеховской краткости, но можно и нужно требовать от них уважения к читателям «опусов» судейской казуистики. Погружаясь в нее, читатель ощущает себя порой «Марк Твенном», читающим немецкий текст в постоянном умственном напряжении, что вот-вот появится «nicht», т.е. отрицание всего того, что до этого казалось утверждением [3].

Другой отрицательный аспект в деятельности конституционных и уставных судов носит исключительно *объективный* характер. Речь идет об опасной тенденции превращения органов конституционного контроля субъектов РФ в своеобразные «трибуналы» по проблемам ЖКХ и соцобеспечения по типу английских специализированных трибуналов [4]. Из приведенного материала следует, что ни один конституционный или уставный суд в России не избежал участи реагировать даже на самые экзотические и нелепые обращения. В самом деле, какая *прямая* связь между каталогом основных прав и свобод граждан, опирающимся на постулат о *человеческом достоинстве*, и транспортным налогом [5] или вопросом о присвоении названий «улицам» на территории садоводческого товарищества «Рассвет» [6]?

К **позитивным** аспектам деятельности большинства конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации следует отнести осознание судьями их особой ответственности. Многие из них – вопреки объективным и субъективным трудностям – стремятся воплощать в своей деятельности принципы беспристрастности, законности и справедливости. Последняя воспринимается многими из них как материализация, конкретизация и индивидуализация соответствующей нормы закона в духе каталога основных прав и свобод. В этом плане примечательно определение (хотя и внутренне противоречивое) Конституционного суда Республики Тыва в связи с обращением гражданина **С. Э. Сарыглара** [7].

Как следует из определения, Конституционный суд республики Тыва вообще не был обязан регистрировать данное обращение. Однако вопреки нормативным основаниям собственной деятельности (sic!) Конституционный суд Тывы все-таки посчитал нужным вникнуть в суть проблемы гражданина С. Э. Сарыглара. После отказа рассматривать дело гражданина С. Э. Сарыглара по существу (в силу неподсудности этого дела) Конституционный суд Тывы делегировал это дело в прокуратуру для проверки, хотя опять-таки не обязан был этого делать. Впрочем, насколько прокуратура оправдала надежды Конституционного суда Тывы, автору этих строк неизвестно.

Гуманистическая мотивация четко прослеживается также в Постановлении Уставного суда Свердловской области от 25 марта 2010 г., где судьи

встали на защиту скромных социальных прав (в принципе не имеющих конституционно-правового статуса) двух пенсионерок. Конкретно речь шла о предоставлении им ежемесячного пособия на проезд в городском транспорте [8, с. 27–30]. Аналогичным образом в пользу сельского учителя был решен бытовой вопрос Конституционным судом Дагестана, где речь шла о компенсации расходов заявителя на отопление жилья [9].

Как видим, в условиях отсутствия дифференцированной системы правосудия РФ конституционные и уставные суды субъектов России действуют порой в субсидиарном режиме «квазиадминистративной юстиции». Они не боятся решать вопросы, которые не имеют к конституционному праву прямого отношения, но решение которых может ослабить тонус ежедневных тягот заявителя.

Среди изначально **нейтральных** аспектов деятельности конституционных и уставных судов России следует отметить пестроту стилей их конечной продукции. Так, стиль Уставного суда Санкт-Петербурга отличается подчеркнутой лаконичностью и даже подозрительной краткостью. При рассмотрении обращений «профессиональных сутяг» этот стиль весьма эффективен, однако если он является общим правилом, то высока вероятность того, что крайне важные обращения могут быть разрешены формально, т.е. предельно быстро, даже если они требуют глубокой предварительной проработки.

Напротив, стиль Конституционного суда Коми отличается обстоятельностью, тщательной проработкой деталей, особенно в мотивировочной части определений и постановлений. Опять-таки как общее правило такой подход может оказаться контрпродуктивным, например, при рассмотрении «сутяжных дел». С такими делами, судя по материалам Дайджеста оперативной информации, нередко сталкиваются Уставный суд Санкт-Петербурга, Конституционный суд Татарстана, а также – в меньшей степени – Уставный суд Калининградской области и Конституционный суд Башкортостана.

Переходим ко **второму вопросу**, т.е. к вопросу о необходимости завершить возврат национальной системы правосудия России в систему романо-германской правовой семьи. Современная Россия в своем правовом развитии застряла где-то на задворках между англо-американской и романо-германской школами права. С одной стороны, российское гражданское право с нелегкой руки мэтров «московской школы» превратилось в непредсказуемый калейдоскоп явных и скрытых коллизий между романо-германскими, англо-американскими и голландскими компонентами частного права России. Отсюда во многом причина затянувшейся в российской юриспруденции «позиционной войны» между отечественными цивилистами и земельщиками, а также – в более широком контексте – между (романо-германскими) публицистами и цивилистами.

С другой стороны, внутри самого публичного права нет согласия между субстанциалистами (специалистами в области материального права) и процессуалистами. Субстанциалисты в принципе поддерживают идею административной юстиции, процессуалисты как минимум сомневаются. Однако не следует забывать, что в романо-германской правовой семье административное производство возникло как минимум на столетие раньше конституционного контроля (будь то в виде внесудебного контроля по типу Конституционного совета Пятой Республики, будь то в виде полноценного Конституци-

онного суда по типу Австрии и Германии). Защита основных прав в указанных странах началась еще в середине позапрошлого века как защита прав подданных от злоупотреблений со стороны власть предержащих, т.е., в современных терминах, речь шла об административном производстве [10].

Недостатки отечественной системы конституционного контроля сводятся к одной *главной структурной* причине, а именно к безопорности этой системы: она попросту зависла в воздухе, так как до сих пор для нее нет естественного основания в виде системы *административной* юстиции.

Политический класс России и даже многие юристы-публицисты, не говоря уже о цивилистах, не понимают специфики административного правосудия. Если властьпредержащие боятся административной юстиции как орудия возможной дестабилизации системы управления под напором хаотичных исков от простых граждан, то не следует забывать о том, что инициатором введения административной юстиции во Франции был не кто иной, как Наполеон. Его никак нельзя заподозрить ни в демократизме, ни в либерализме, ни тем более в приверженности к идеалам современного социального государства.

Иски подданных в наполеоновской модели административной юстиции были необходимы как индикаторы *серьезных и иначе трудно опознаваемых* проблем публичного управления [11]. Как бы авторитарно это ни звучало, но административная юстиция до сих пор в первую очередь защищает публичный интерес, а именно эффективность системы управления. Ни во Франции, ни в Германии административная юстиция никогда прежде не защищала, не защищает и теперь частный интерес гражданина *против* публичного интереса [12, с. 338–409]. Она всегда защищала и защищает частный интерес *внутри* публичного интереса. Именно таким образом административная юстиция совмещает теоретически несовместимое:

1) она защищает публичный интерес, особенно эффективность административной системы;

2) защищает граждан от *таких* действий публичной администрации, которые противоречат публичному интересу.

Самое главное, что порядок следования этих пунктов нельзя изменить без того, чтобы административная юстиция не превратилась в обычный гражданский процесс. Соответственно, искоспособным в системе административной юстиции является только гражданин, администрация – всегда ответчик. Однако привлекается она к ответственности всегда по инициативе заинтересованного частного лица, не потому, что она «администрация», которая тенденциозно покушается на законные права человека, а потому, что она анти-, недо- или чересчур администрация.

Выводы

Конституционные и уставные суды предельно ограничительно толкуют объем и характер своей компетенции. В частности, они нередко отказываются принимать обращения граждан, если речь идет о так называемом гибридном запросе, в котором переплетены публично-правовые и частноправовые аспекты. Сам факт присутствия в деле частноправовой компоненты воспринимается конституционными судьями как достаточное, формальное основание для отказа рассматривать такое обращение. Но 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. [13, с. 529–563]? Конституционный контроль по своему смыслу распространяется на весь правовой порядок, включая и частное право.

Конституционные и уставные суды в субъектах РФ также остерегаются касаться проблематики неконституционности индивидуальных административных актов, ссылаясь на границы своей компетенции как сферы исключительно нормативного контроля. Но разве в правовом государстве только нормотворец должен соблюдать конституцию? Органы исполнительной власти не менее законодателя связаны принципом правового государства. Если чиновники издаю индивидуальные административные акты и ссылаются только на подзаконные или локальные акты или даже на свои предыдущие приказы, то это, на мой взгляд, является достаточным основанием для проверки *нормативных* оснований таких решений. Единственное ограничение здесь для органа конституционного контроля – это необходимость внешней инициативы, т.е. наличие соответствующего запроса со стороны заинтересованного лица.

Список литературы

1. **Merten, D.** Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Österreich / D. Merten. – Berlin : Duncker und Humblot, 2008.
2. **Третьякова, Е. Д.** Воспроизведение (дублирование) в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации норм Конституции РФ и федеральных законов / Е. Д. Третьякова // Современное право. – 2009. – № 11. – С. 30–33.
3. **Twain, M.** The Awful German Language / M. Twain // A Tramp Abroad. – Appendix D. Hartford (Conn.) : American Publishing Company ; London : Chatto & Windus, 1880.
4. **Loewenstein, K.** Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien / K. Loewenstein. – Berlin : Springer, 1967. – Bd. 2. – S. 71–94.
5. Дайджест оперативной информации. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2014. – № 4. – С. 49–53.
6. Дайджест оперативной информации. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2012. – № 7. – С. 4–9.
7. Дайджест оперативной информации. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2010. – № 1. – С. 46–47.
8. Дайджест оперативной информации. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2010. – № 2. – С. 17–20, 27–30.
9. Дайджест оперативной информации. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2012. – № 6. – С. 11–21.
10. **Kotulla, M.** Die Tragweite der Grundrechte der revidierten preußischen Verfassung vom 31.01.1850 / M. Kotulla. – Frankfurt/M : Peter Lang, 1992.
11. **Latour, B.** The Making of Law. An Ethnography of the Conseil d'Etat (transl. by M. Brillman and A. Pottage) / B. Latour. – Cambridge : Polity Press, 2010.
12. **Müller, W.** Der Conseil d'Etat / W. Müller // Archiv des öffentlichen Rechts. – 1992. – Bd. 117, № 3. – S. 338–409.
13. **Oeter, St.** “Drittwirkung” der Grundrechte und die Autonomie des Privatrechts / St. Oeter // Archiv des öffentlichen Rechts. – 1994. – Band 119, № 4. – S. 529–563.

References

1. Merten D. *Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Österreich* [Constitutional jurisdictions in Germany and Austria]. Berlin: Duncker und Humblot, 2008.
2. Tret'yakova E. D. *Sovremennoe pravo* [Moder law]. 2009, no. 11, pp. 30–33.

3. Twain M. *A Tramp Abroad*. Appendix D. Hartford (Conn.): American Publishing Company; London: Chatto & Windus, 1880.
4. Loewenstein K. *Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien* [County laws and state practice in Great Britain]. Berlin: Springer, 1967, vol. 2, pp. 71–94.
5. *Dayzhest operativnoy informatsii. Akty konstitutsionnogo pravosudiya sub"ektov Rossiyskoy Federatsii* [Operative information digest. Constitutional justice acts in subjects of the Russian Federations]. 2014, no. 4, pp. 49–53.
6. *Dayzhest operativnoy informatsii. Akty konstitutsionnogo pravosudiya sub"ektov Rossiyskoy Federatsii* [Operative information digest. Constitutional justice acts in subjects of the Russian Federations]. 2012, no. 7, pp. 4–9.
7. *Dayzhest operativnoy informatsii. Akty konstitutsionnogo pravosudiya sub"ektov Rossiyskoy Federatsii* [Operative information digest. Constitutional justice acts in subjects of the Russian Federations]. 2010, no. 1, pp. 46–47.
8. *Dayzhest operativnoy informatsii. Akty konstitutsionnogo pravosudiya sub"ektov Rossiyskoy Federatsii* [Operative information digest. Constitutional justice acts in subjects of the Russian Federations]. 2010, no. 2, pp. 17–20, 27–30.
9. *Dayzhest operativnoy informatsii. Akty konstitutsionnogo pravosudiya sub"ektov Rossiyskoy Federatsii* [Operative information digest. Constitutional justice acts in subjects of the Russian Federations]. 2012, no. 6, pp. 11–21.
10. Kotulla M. *Die Tragweite der Grundrechte der revidierten preußischen Verfassung vom 31.01.1850* [The volume of principle rights of the reconsidered Prussian constitution of 31.01.1850]. Frankfurt am Main: Peter Lang, 1992.
11. Latour B. *The Making of Law. An Ethnography of the Conseil d'Etat* (transl. by M. Brilman and A. Pottage). Cambridge: Polity Press, 2010.
12. Müller W. *Archiv des öffentlichen Rechts* [Public law archives]. 1992, vol. 117, no. 3, pp. 338–409.
13. Oeter St. *Archiv des öffentlichen Rechts* [Public law archives]. 1994, vol. 119, no. 4, pp. 529–563.

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

Ruzlyayev Michael Yur'evich
Postgraduate student, Penza State
University
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

E-mail: ruzlyayev@gmail.com

УДК 342.56

Рузляев, М. Ю.

Блеск и нищета субфедерального конституционного контроля в Российской Федерации / М. Ю. Рузляев // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 3 (35). – С. 48–54.