

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ И НЕОБХОДИМОСТЬ ИХ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация.

Актуальность и цели. Противоречие и отсутствие в законодательстве Российской Федерации и субъектов Российской Федерации единства подходов к урегулированию вопросов формирования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, определения объема их полномочий. Федеральный Конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» установил лишь общие параметры компетенции этих органов в минимальном объеме. Поэтому субъекты Российской Федерации, не затрагивая конституционные основы и прерогативы федерального законодателя, определяют полномочия органов конституционного контроля самостоятельно. Цель работы – анализ законодательных основ статуса субъектов конституционного процесса в конституционных (уставных) судах.

Материалы и методы. Реализация поставленных исследовательских задач была достигнута с помощью анализа правовых норм российского законодательства, регулирующих деятельность конституционных (уставных) судов. Особую роль в исследовании сыграло изучение различных точек зрения на данную проблему ведущих отечественных теоретиков в области права. Методологический потенциал включает общенаучные методы (диалектический, анализ, синтез, аналогия, индукция, дедукция) и частнонаучные методы (системный, лингвистический, формально-юридический и сравнительно-правовой), которые позволяют сопоставить различные взгляды на правовую природу конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации как на особое правовое явление, содержащиеся в таких источниках права, как законодательные акты, правоприменительная практика судов и позиции доктрин конституционного права.

Результаты. Рассмотрена проблема развития конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, их юридическая природа с точки зрения исследователей конституционного права, а также с позиции законодателя, приведены аргументы, опровергающие или же подтверждающие их, обоснована собственная позиция по данной проблеме.

Выводы. Изучение деятельности конституционных (уставных) судов субъектов напрямую способствует становлению Российской Федерации как правового и социального государства, укрепляет основы конституционного строя, а это напрямую связано с построением действительно демократического федеративного государства и формированием единого правового пространства страны.

Ключевые слова: Конституционный суд Российской Федерации, конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации.

М. О. Zharkov

LEGAL NATURE OF THE CONSTITUTIONAL (STATUTORY) COURTS IN THE SUBJECTS AND NECESSITY OF FURTHER DEVELOPMENT THEREOF IN THE JUDICIAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract.

Background. In the legislation of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation there is a contradiction and a lack of unity of approaches to resolving the issues of formation and activity of the constitutional (statutory) courts of the Russian Federation, to defining of the powers thereof. The Federal Constitutional Law "On the Judicial System of the Russian Federation" has established only general parameters of these bodies' competence in the minimal volume. Therefore, the subjects of the Russian Federation, without affecting the constitutional framework and the prerogatives of the federal legislator, define the powers of the constitutional control themselves. The aim of the work is to analyze the legislative bases of the constitutional process subjects' status in the constitutional (statutory) courts.

Materials and methods. Implementation of the research objectives was achieved by using the analysis of the legal norms of the Russian legislation regulating the activities of the constitutional (statutory) courts. The study emphasizes various points of view on this issue by the leading theorists in the field of the Russian law. The methodological potential included scientific methods (dialectical analysis, synthesis, analogy, induction, deduction) and particular scientific methods (system, linguistic, legalistic and comparative law), which allow to compare different views on the legal nature of the constitutional (statutory) courts of the Russian Federation as a special legal phenomenon contained in the sources of law such as legislation, enforcement practice of courts and constitutional law doctrines.

Results. The author considered the problem of development of the constitutional (statutory) courts of the Russian Federation, their legal nature from the point of view of constitutional law scholars, as well as a position of the legislator, gave arguments to refute or confirm them, substantiated his own position on the issue.

Conclusions. The study of the activity of the constitutional (statutory) courts of the subjects directly promotes formation of the Russian Federation as a legal and social state, strengthens the foundations of the constitutional system, and it is directly related to construction of a truly democratic federal state and formation of a uniform legal space of the country.

Key words: constitutional court of the Russian Federation, constitutional (statutory) court of the subjects of the Russian Federation.

Федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» устанавливает единую судебную систему, состоящую из федеральных судов и судов субъектов Федерации. Одновременно федеральные суды общей юрисдикции и федеральные арбитражные суды образуют собственную структуру, состоящую из судов разных уровней. Что касается судов субъектов Федерации (а к ним закон относит мировых судей и конституционные (уставные) суды субъектов РФ), то их функциональные особенности, различные цели и задачи и, как следствие, отсутствие внутренних связей не позволяют им «складываться» в систему.

Федеральное законодательство относит к исключительному ведению субъекта Федерации решение вопроса об учреждении конституционных и уставных судов. В 2007 г. конституционные (уставные) суды действовали в 16 субъектах РФ. В 56 конституциях (уставах) предусматривалась возможность учреждения конституционных (уставных) судов [1]. Непосредственно сегодня суды функционируют в 18 субъектах Федерации, из которых 14 – республики, три – области и один – город федерального значения Санкт-Петербург.

Необходимо отметить, что в 2011 г. начал свою работу Уставный суд Челябинской области. Однако 30 января 2014 г. законодательную инициативу временно исполняющего обязанности губернатора Челябинской области Б. А. Дубровского о ликвидации уставного суда в трех чтениях одобрили депутаты Законодательного собрания Челябинской области. Согласно проекту Закона Челябинской области «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с совершенствованием системы органов государственной власти Челябинской области» Уставный суд Челябинской области ликвидирован с 1 марта 2014 г., так и не начав работать, Уставный суд сложил свои полномочия. По официальной версии такое решение было принято в целях оптимизации бюджетных расходов. А. Севастьянов, уполномоченный по правам человека в Челябинской области, прокомментировал сложившуюся ситуацию следующим образом: «Институт Уставного суда в Челябинской области только появился, поэтому делать выводы о его эффективности преждевременно. О суде еще просто не успели узнать люди. Печально, если суд прекратит свое существование. Правосудие во всем мире дорогое с точки зрения государственных затрат. Однако каждое государство стремится всемерно укреплять эту ветвь власти»¹.

Учитывая актуальность и преимущества распространения информации в сети Интернет и популярность ведения собственных интернет-блогов, в конце января этого года лидер фракции ЛДПР Законодательного собрания Челябинской области А. Ткаченко на страницах своего официального блога указал, что процесс упразднения Уставного суда Челябинской области прошел «тихо и незаметно». Более того, А. Ткаченко не поддерживал идею создания Уставного суда еще в 2011 г. и в своем блоге указал на «ненужность этой непонятной структуры, на которую за 3 года израсходовали более 150 млн руб.»².

Оценивая положение конституционных (уставных) судов в соседних регионах, следует отметить, что Уставный суд Свердловской области учрежден одним из первых в стране – с 15 мая 1998 г. В отличие от Челябинского (с общим штатом из 12 сотрудников), имеет 21 штатную единицу – председателя суда, двух заместителей, двух судей, четырех советников и аппарат из 12 человек. В 2013 г. Свердловский уставный суд вынес восемь постановлений, отменивших положения тех или иных нормативных актов властей из-за их несоответствия Уставу Свердловской области. По содержанию судебных запросов видно, что суд пользуется популярностью не только у рядовых граждан, но и у депутатов Законодательного собрания Свердловской области, предпочитающих сверять нормативные акты с основным документом региона. Всего за 17 лет действия Федерального закона «О судебной системе Российской Федерации» уставные суды появились в 17 субъектах РФ. В настоящее время решается вопрос об их создании в Калужской, Иркутской областях и Пермском крае.

Безусловно, легкое и нерезонансное упразднение Уставного суда Челябинской области вызывает наше негодование и разочарование происходящим процессом. В связи с последними событиями считаем наиболее актуальным

¹ URL: <http://www.rg.ru/2014/02/26/reg-urfo/sud.html>

² URL: <http://aa-tkachenko.livejournal.com/95131.html>

обращение к сути и целям создания и функционирования данных судов в судебной системе РФ, а также к правовой природе и их предназначению.

Оценивая количество субъектов РФ и количество реально образованных и действующих в них конституционных (уставных) судов, объективно можно сказать, что тенденции к их дальнейшему росту не наблюдается. Даже в тех субъектах РФ, Основные законы которых предусматривают учреждение конституционных (уставных) судов и в которых приняты соответствующие специальные законы, не предпринимаются организационно-практические шаги к их образованию, даже несмотря на то, что правовой основой их учреждения является сама Конституция РФ. Весьма справедливо отмечает М. А. Митюков, что «с точки зрения историко-правового и буквального прочтения текста федеральной Конституции конституционное правосудие должно было быть неотъемлемым и необходимым элементом организации государственной власти в каждом субъекте РФ, независимо от его вида и особенностей форм правления и устройства».

Региональная необходимость в образовании конституционных (уставных) судов субъектов РФ обуславливается в первую очередь задачами, которые ставятся перед ними и разрешаются только ими. В соответствии с ч. 1 ст. 27 Закона о судебной системе РФ к ним относятся: рассмотрение вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, толкование конституции (устава) субъекта РФ.

Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации показывает, что данный институт судебной власти вносит весомый вклад в защиту социальных прав граждан. И эта функция рассматриваемых судов видится нам одним из наиболее актуальных и значимых направлений деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Поскольку Конституцией РФ провозглашен принцип социального государства как один из важнейших из основ конституционного строя России, поэтому и в основных учредительных документах ее субъектов большое внимание уделено гарантиям социальных прав граждан.

Практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации подтверждает то, что данные суды обеспечивают эффективную защиту социальных прав граждан и имеют реальную перспективу для дальнейшего ее совершенствования. Наиболее яркие и убедительные примеры принятых итоговых решений свидетельствуют в пользу того, что региональная конституционная и уставная юстиция является существенным фактором реализации принципа социального государства, важным инструментом совершенствования законодательства в области социальной защиты и социального обеспечения граждан.

Чаще всего за защитой своих прав в конституционные (уставные) суды обращаются социально уязвимые категории граждан. Как правило, инициаторами подобных дел являются пенсионеры, ветераны войны и труда, труженники тыла, лица с ограниченными физическими возможностями, репрессированные и реабилитированные граждане, многодетные матери, а также лица, получающие или претендующие на получение мер социальной поддержки. Именно на указанные категории граждан традиционно приходится основная

масса итоговых решений конституционных (уставных) судов в сфере социальной защиты населения.

Оценивая практику рассмотрений жалоб и заявлений в конституционные (уставные) суда субъектов, РФ можно с уверенностью констатировать, что последние вносят весомый вклад в защиту социальных прав граждан.

Основной причиной обращений граждан и судебных дел в данной сфере является ситуация, охарактеризованная Председателем Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькиным как «обострение проблемы соотношения права и социальной справедливости», что «в современных условиях в значительной мере порождено именно отставанием права от потребностей меняющейся под влиянием глобализации социальной реальности», и эта общемировая проблема является для России особенно острой [2]. И в этой связи нельзя не согласиться с авторитетным и профессиональным мнением Председателя Конституционного Суда РФ, полагающим, что «ошибки в законодательстве, слабо просчитанные социальные последствия тех или иных законов, оторванность их от реальной социально-экономической ситуации в обществе, их несогласованность с общественным мнением, культурными традициями могут иметь обратный, негативный эффект для социальной справедливости в обществе и его развития. Именно такие несоответствия выявляются в ходе осуществления конституционного правосудия» [3]. И в этой связи нам видится потенциальная и реальная возможность решения данных проблем именно благодаря конституционному правосудию в субъектах РФ.

Помимо правосстановительной функции, конституционные (уставные) суды выполняют превентивную (предупредительную) и профилактическую функции в рамках защиты прав и свобод граждан в субъекте РФ. Следует согласиться с мнением Председателя КС РФ В. Д. Зорькина, который отмечает, что «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» [4, с. 59]. Примером этого может служить практика Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания, где сам факт обращения в Конституционный суд может послужить основанием для ревизии оспариваемого нормативного правового акта принявшим его органом государственной или местной власти.

Вместе с тем в процессе ознакомления с постановлениями конституционных (уставных) судов субъектов РФ нами было выявлено достаточно частое обращение с запросами органов государственной власти субъекта для проверки принимаемых ими решений на соответствие конституции (уставу) субъекта. В этом свете конституционные (уставные) суды составляют активный рычаг правового воздействия в государстве, с помощью которого руководители субъектов РФ могут эффективно решать возложенные на них конституцией (уставом) задачи по защите конституции (устава) субъекта, прав и свобод человека и гражданина. И наоборот, те регионы, которые не имеют сегодня конституционных (уставных) судов, по нашему мнению, лишают себя мощного средства развития своей политико-правовой сферы и существенно отстают в развитии демократии от стандартов, достигнутых на федеральном уровне и в субъектах РФ, где уже функционирует конституционное пра-

восудие. А значит, мы снова приходим к выводу, которого придерживается множество исследователей российского государственного права, а именно: организация в субъектах РФ конституционных (уставных) судов обеспечивает равенство прав граждан, возможность защищать свои права в порядке конституционного судопроизводства, благодаря чему такие субъекты РФ имеют двойной уровень конституционной защиты – и региональный, и федеральный. А в регионах, где отсутствуют органы конституционного правосудия, граждане вынуждены напрямую обращаться в Конституционный суд РФ.

Принципиальному вопросу создания конституционных (уставных) судов в субъектах РФ посвящено множество научных работ, диссертаций, публикаций, что доказывает интерес к данному институту в российской правовой науке. В юридической литературе до сих пор высказывается много точек зрения по поводу их необходимости создания. Нельзя не согласиться с тем, что конституционные (уставные) суды субъектов Федерации предназначены для выполнения такой важной функции, как предупреждение «повреждений» в правовой системе, поскольку юридическая активность регионов, формирующаяся юридическая система регионов не должны разрывать единое поле конституционного права России [5, с. 344].

В рамках рассмотрения вопроса о роли конституционных (уставных) судов субъектов необходимо отметить, что данные суды обеспечивают эффективную защиту социальных прав граждан, в связи с чем имеют реальную перспективу для дальнейшего их совершенствования.

Например, Уставный суд Калининградской области Постановлением от 21 июня 2012 № 3-П по делу о соответствии Уставу (Основному закону) Калининградской области п. 2 ст. 4 Закона Калининградской области от 16 декабря 2004 г. № 473 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Калининградской области» защитил права ветеранов военной службы, пострадавших в результате радиационных и техногенных катастроф, к числу которых отнесены и жертвы катастрофы на Чернобыльской АЭС, на меры социальной поддержки при достижении ими возраста, дающего право на пенсию по старости в соответствии с действующим федеральным законодательством. Уставный суд Санкт-Петербурга по жалобе гражданки О. С. Савватеевой отстоял право заявительницы на получение ежемесячных доплат к государственной пенсии (Постановление от 6 июня 2002 г. № 26-П). Изложенные примеры, разумеется, не могут в достаточной мере передать всей полноты картины по защите социальных прав граждан конституционными (уставными) судами субъектов РФ. Вместе с тем работа в данном направлении является одновременно их вкладом в укрепление конституционной законности, поскольку, как справедливо отмечается в правовых исследованиях, «концепция социального государства – один из современных постулатов конституционной законности» [6].

Как показывает практика деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ, принимаемые ими решения имеют важное значение, поскольку направлены на восстановление прав сотен, а то и тысяч граждан. К примеру, Конституционным судом Республики Северная Осетия – Алания вынесены решения, касающиеся, в частности, права граждан республики собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование; изменения границ между Республикой Северная

Осетия – Алания и иными субъектами РФ; полномочий субъектов законодательной инициативы в Парламенте Республики Северная Осетия – Алания и др. Эти вопросы вызвали большой общественный резонанс в республике, и вынесенные Конституционным судом решения во многом способствовали снижению градуса социальных страстей. Сформулированные в решениях Конституционного суда республики правовые позиции были высоко оценены российскими специалистами, отметившими, что они углубляют теорию конституционного права [7, с. 70].

Конституционный (уставный) суд согласно федеральному законодательству является одним из судов субъектов Федерации (наряду с мировыми судьями), но с точки зрения компетенции и принципов функционирования мы бы назвали его единственным судебным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Такой суд олицетворяет собой завершенность формирования системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Более того, конституционный (уставный) суд выполняет функцию медиатора во взаимоотношениях различных уровней публичной власти (органов власти субъекта и органов местного самоуправления), а также между гражданами, общественными формированиями и государством.

Организация в субъектах РФ органов конституционного (уставного) правосудия обеспечивает равенство прав граждан, в том числе возможность защищать свои права в порядке конституционного судопроизводства, благодаря чему они имеют двойной уровень конституционной защиты – региональный и федеральный.

Необходимость создания и функционирования конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации можно лишней раз объяснить тем, что данные суды закрепляют принцип разделения властей и оформляют статус субъекта Российской Федерации как государственного территориального образования в составе Российской Федерации. Речь идет не о навязывании субъектам Федерации создания конституционных (уставных) судов, а о необходимости обеспечения принципа равноправия граждан Российской Федерации независимо от места жительства, реализации программ правового просвещения граждан, широкого освещения деятельности существующих конституционных (уставных) судов субъектов Федерации средствами массовой информации и, конечно, о создании максимально благоприятных условий гражданам, обращающимся в органы конституционной юстиции. Наличие конституционного (уставного) суда в российском субъекте способствует окончательному достраиванию принципа разделения властей на региональном уровне. В этой связи конституционный (уставный) суд является гарантом верховенства основного закона региона.

За непродолжительный период своего существования конституционные (уставные) суды в тех субъектах Российской Федерации, где они образованы и функционируют, на практике доказали, что они проводят большую работу по укреплению конституционной законности, защите прав и свобод человека, формированию единого правового пространства и тем самым укреплению Российской Федерации. В то же время субъекты, в которых они отсутствуют, лишены такой «полноценной» системы государственной власти, не говоря уже о том, что каждому уровню законодательной власти должен соответствовать свой уровень конституционного контроля.

В целом о роли конституционных (уставных) судов субъектов можно говорить много. В правовой литературе высказываются различные мнения о характере, месте конституционных (уставных) судов субъектов РФ в системе государственных органов. Посредством органов конституционного контроля местные сообщества отстаивают свою самостоятельность, независимость. Конституционный (уставный) суд субъекта РФ может также быть опосредованным институтом для оспаривания федерального законодательства органами местного самоуправления. Вместе с тем конституционные (уставные) суды субъектов РФ отстаивают принцип невмешательства органов местного самоуправления в государственную сферу. И наконец, решения региональных органов конституционной юстиции вносят ясность в саму внутреннюю организацию местного самоуправления, подчиняя ее общедемократическим принципам. А значит, именно в этих направлениях данные суды должны развиваться.

За более чем 20-летнюю историю конституционное правосудие доказало свою востребованность в сферах защиты прав граждан и укрепления российской государственности. Создание конституционной юстиции не только на уровне Федерации, но и в ее субъектах послужило необходимым условием существования правового государства, выступает средством для решения вопросов, связанных с формированием единого правового пространства, гарантированием основных прав и свобод человека и гражданина. Для обеспечения надежной защиты граждан необходимо постоянное совершенствование конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации.

Список литературы

1. **Митюков, М. А.** Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции (опыт социологического осмысления) / М. А. Митюков // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 14. – С. 19–23.
2. **Зорькин, В. Д.** Правовое регулирование экономики: глобальные тенденции и российский опыт / В. Д. Зорькин // Российская газета. – 2012. – № 5797 (124) (1 июня).
3. **Зорькин, В. Д.** Обеспечение социальной справедливости и защита социальных прав граждан в конституционном правосудии / В. Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. – 2009. – № 3.
4. **Зорькин, В. Д.** Конституция и права человека в XXI веке / В. Д. Зорькин. – М., 2008.
5. **Лебедев, В. М.** Правосудие в современном мире : моногр. / В. М. Лебедев, Т. Я. Хабриева. – М. : Норма ; Инфра-М, 2012.
6. **Хабриева, Т. Я.** Конституция как основа законности в Российской Федерации / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2009. – № 3.
7. **Артемова, С. Т.** Роль решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в обеспечении конституционно-правовых основ организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации / С. Т. Артемова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2.

References

1. Mityukov M. A. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law]. 2007, no. 14, pp. 19–23.
2. Zor'kin V. D. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper], 2012, no. 5797 (124) (1 Jun.).
3. Zor'kin V. D. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiva* [Journal of constitutional justice]. 2009, no. 3.

4. Zor'kin V. D. *Konstitutsiya i prava cheloveka v XXI veke* [Constitution and human right in the XXI century]. Moscow, 2008.
5. Lebedev V. M., Khabrieva T. Ya. *Pravosudie v sovremennom mire: monogr.* [Justice in the modern world: monograph]. Moscow: Norma; Infra-M, 2012.
6. Khabrieva T. Ya. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of the Russian law]. 2009, no. 3.
7. Artemova S. T. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law]. 2010, no. 2.

Жарков Максим Олегович
аспирант, Пензенский
государственный университет
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)
E-mail: m.zharkov58@gmail.com

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

УДК 342.4

Жарков, М. О.

Юридическая природа конституционных (уставных) судов субъектов и необходимость их дальнейшего развития в судебной системе Российской Федерации / М. О. Жарков // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 1 (33). – С. 60–68.