

УДК 342

*М.А. Мокшина***СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ (УСТАВНОЙ) ЮСТИЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье анализируется процесс становления и развития конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации, обосновывается целесообразность дальнейшего совершенствования деятельности конституционных (уставных) судов РФ как структур, позволяющих обеспечить реализацию конституционных прав и свобод человека, интересов общества и государства. Формулируются предложения, реализация которых предполагает расширение полномочий субъектов РФ в вопросах правового регулирования деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ, а также компетенции этих органов при условии обеспечения целостности российской судебной системы и единства статуса судей.

Ключевые слова: конституционные (уставные) суды в субъектах Российской Федерации, проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов, причины, препятствующие созданию конституционных (уставных) судов.

Конституция Российской Федерации не предусматривает право субъектов на создание конституционных (уставных) судов субъектов РФ, но в ней закреплено право субъектов РФ самостоятельно создавать свою систему органов государственной власти (ч. 1 ст. 77), функционирующих на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти. Для того чтобы полнее сформировать систему органов государственной власти, субъекты РФ должны проявить стремление к созданию конституционной (уставной) юстиции.

Следует отметить, что процесс создания конституционных (уставных) судов затянулся, хотя в последние годы наблюдается создание новых конституционных (уставных) судов в субъектах РФ (Чеченская Республика, Ингушетия).

Учреждение конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации обусловлено объективной необходимостью. Институт конституционной (уставной) юстиции должен гарантировать соблюдение конституции субъекта РФ; способствовать обеспечению конституционализма; оказывать влияние на функционирование органов государственной власти субъекта РФ; защищать права и свободы граждан.

В настоящее время конституционные (уставные) суды функционируют в 17 субъектах Российской Федерации (республиках: Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Татарстан, Тыва, Чеченской; областях: Калининградской, Свердловской; городе федерального значения: Санкт-Петербург); а в 54 субъектах Российской Федерации их создание предусмотрено в конституциях и уставах.

Исходя из положений федерального законодательства многие субъекты РФ приняли соответствующие региональные законы.

Впервые право на создание органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации было закреплено в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. Как показывает практика, процесс образования конституционных (уставных) судов в субъектах РФ после принятия закона не активизировался. Ученые, руководители органов государственной власти указывают на различные причины, препятствующие созданию конституционных (уставных) судов. Следует обратить внимание на ряд причин слабой интенсификации процесса развития конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации:

1. «Федеральная сдержанность», по мнению Ж.И. Овсепян, тормозит расширение географии конституционной (уставной) юстиции в субъектах РФ: «Конституционные суды республик возникли как носители идеи гарантий децентрализации власти “по вертикали”, гаранты принципа разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Таким образом, для Федерации поддержка института конституционного (уставного) суда (палаты) субъекта РФ означает поддержку идеи самоограничения во власти»¹.

¹ Овсепян Ж.И. Становление конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации (1999–2000 гг.). М., 2001. С. 44.

2. «Неопределенность» роли и места конституционных (уставных) судов в системе судебных органов Российской Федерации и в системе органов государственной власти субъектов РФ.

3. Отсутствие кадров в субъекте Российской Федерации, обладающих высокими профессиональными навыками в этой области.

4. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» закрепил не императивную, а диспозитивную норму об образовании конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, что не будет способствовать укреплению вертикали власти.

5. Материально-финансовые проблемы субъектов Российской Федерации. Финансирование конституционного (уставного) суда субъекта РФ производится за счет средств бюджета субъекта РФ. На наш взгляд, заслуживает большего внимания позиция, высказанная В.А. Кряжковым: «Финансирование и материально-техническое обеспечение деятельности конституционных (уставных) судов осуществляются по схеме, применяемой к мировым судьям, то есть зарплата судей и социальные выплаты производятся из федерального бюджета, а иные расходы компенсируются из бюджета субъекта Российской Федерации»².

6. Недостаточная загруженность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, то есть конституционные (уставные) суды рассматривают небольшое количество дел. Недостаточная интенсивность работы конституционного (уставного) суда субъекта РФ может быть связана с кадровой проблемой, нерешенными проблемами компетенции, финансирования и др.

7. Нежелание органов государственной власти включать новый контролирующий орган в сложившуюся систему взаимодействия ветвей власти, а также опасение идти на самоограничение и установления судебного контроля за региональной нормотворческой деятельностью³.

8. Недостаточность методического и информационного обеспечения организации и деятельности конституционных (уставных) судов со стороны федеральных органов государственной власти.

Следует согласиться с М.А. Митюковым, который подчеркивает, что «большинство из этих причин мнимые, поскольку суть проблем региональной конституционной юстиции лежит не столько в правовой области, сколько – в политической сфере»⁴.

Таким образом, причин, препятствующих созданию и функционированию конституционных (уставных) судов, существует немало, и устранить эти причины можно только общей волей, общими усилиями федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» определяет основы статуса конституционных (уставных) судов субъектов РФ:

1) конституционные (уставные) суды являются частью единой судебной системы Российской Федерации (ч. 2 ст. 4);

2) к судам субъектов относятся конституционные (уставные) суды субъектов РФ (ч. 4 ст. 4);

3) конституционные (уставные) суды субъектов создаются и упраздняются законами субъектов РФ (ч. 2 ст. 17);

4) порядок наделения полномочиями председателей, заместителей председателей, других судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливается федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ч. 4 ст. 13);

5) конституционные (уставные) суды имеют следующие полномочия: создаются для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 27);

6) финансирование конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 27);

² Кряжков В.А. Региональная юстиция // Эж-Юрист. 2003. № 49.

³ Безруков А.В., Казанцев А.О. Совершенствование компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=3256>.

⁴ Митюков М.А. Конституционное правосудие в субъектах РФ // Конституционное правосудие в РФ и Германии: материалы круглого стола 9–10 октября 2012 года / под общей ред. В.И. Фадеева. М.: Изд. центр Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 85.

7) конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 27);

8) решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом (ч. 4 ст. 27).

Но, как показывает практика, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» нуждается в совершенствовании. Прежде всего, необходимо изменить его ст. 27: 1) закрепить императивную, а не диспозитивную норму о создании конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации; 2) финансирование судов должно производиться не только за счет средств бюджета субъекта, но и частично за счет средств федерального бюджета (об этом говорилось выше); 3) уточнить перечень полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: помимо указанных полномочий в ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона закрепить и «иные полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, не противоречащие федеральному законодательству».

Данная проблема активно обсуждается учеными и практиками. Законы субъектов РФ о конституционных (уставных) судах вводят дополнительный перечень полномочий конституционных (уставных) судов помимо тех, которые указаны в ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Такие субъекты, как Башкортостан, Татарстан обратились с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации по данному вопросу, считая, что ч. 1 ст. 27 противоречит ст. 11 (ч. 2), 77 (п. «н» ч. 1), 73, 77 (ч. 1) и 118 (ч. 2) Конституции РФ, поскольку ограничивает право субъектов Российской Федерации наделять эти суды, являющиеся судами Российской Федерации, дополнительными полномочиями. В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2003 г. указывается: «Дела, отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации как судам, входящим в судебную систему Российской Федерации, неподведомственны. Предоставление же им полномочий вне указанных пределов не противоречит Конституции Российской Федерации, если эти полномочия соответствуют юридической природе и предназначению данных судов в качестве судебных органов конституционного (уставного) контроля и касаются вопросов, относящихся к ведению субъектов Российской Федерации в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации. Следовательно, содержащийся в ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” перечень вопросов, для рассмотрения которых субъекты Российской Федерации могут создавать конституционные (уставные) суды, нельзя считать исчерпывающим. Оспариваемая заявителями норма, оставшая на усмотрение субъекта Российской Федерации решение вопроса о создании конституционного (уставного) суда, носит не императивный, а диспозитивный характер и одновременно ориентирует на то, какие основные вопросы могут рассматриваться таким судом в случае его создания»⁵.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации предоставляет право субъектам Российской Федерации в законах о конституционных (уставных) судах закреплять дополнительный перечень полномочий конституционных (уставных) судов, но вне пределов полномочий Конституционного Суда Российской Федерации, других федеральных судов. Но полномочия конституционных (уставных) судов должны соответствовать юридической природе и предназначению данных судов. Кроме того, Конституционный Суд РФ не усмотрел в ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона требования установления конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации единообразного перечня полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Все-таки Конституционный Суд не разрешил проблемы, связанные с компетенцией конституционных (уставных) судов РФ. Необходимо на федеральном уровне решить вопрос о взаимоотношениях Конституционного Суда РФ с конституционными (уставными) судами субъектов РФ, а также проблему разграничения полномочий федеральных судов общей и арбитражной юрисдикции и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Не решена окончательно и проблема со статусом судей конституционных (уставных) судов

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 103-О «По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1658.

субъектов РФ, хотя имеется Федеральный закон «О статусе судей в Российской Федерации». В частности, в данном Законе можно было бы определить конкретные социальные гарантии судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Правовые основы конституционной юстиции субъектов РФ определены и в региональном законодательстве (конституциях (уставах), специальных законах о конституционном уставном суде и др.). Но должна быть создана единая система федеральных нормативно-правовых актов и нормативно-правовых актов субъектов РФ на основе Конституции РФ, конституций, уставов субъектов РФ, определяющих статус конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Для разрешения вышеуказанных проблем, как представляется, необходимо разработать и принять специальный федеральный закон, определяющий основы правового статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Развитие конституционной (уставной) юстиции требует значительного времени, адаптации к ее новым условиям модернизации федеративных отношений, «пропагандистских» усилий конституционалистов и конституционных (уставных) судов, поддержки со стороны Конституционного Суда РФ»⁶.

Поступила в редакцию 22.08.15

M.A. Mokshina

IMPROVEMENT OF LEGAL BASIS OF CONSTITUTIONAL (CHARTER) JUSTICE IN THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS

The article analyzes the process of formation and development of the constitutional (charter) Justice in the Russian Federation subjects; establishes expediency of further improvement of constitutional (charter) courts of the Russian Federation as the structures to ensure implementation of constitutional rights and freedoms, interests of society and the state. The author formulates proposals which implementation involves the expansion of powers of the Russian Federation subjects in matters of legal regulation of the constitutional (charter) courts of the Russian Federation subjects, as well as the competence of these bodies while ensuring the integrity of the Russian judicial system and the unity of judges' status.

Keywords: constitutional (charter) courts in the Russian Federation, problem of competence of the constitutional (charter) courts of subjects, obstacles to the creation of constitutional (charter) courts.

Мокшина Маргарита Анатольевна,
кандидат юридических наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Mokshina M.A.,
Candidate of Law, Associate Professor
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034

⁶Митюков М.А. Указ. соч. С. 85.