

УДК 342.9

К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ УСТАВНОГО СУДА В НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

© 2008 г.

И.Д. Фиалковская, О.А. Тоненкова

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

vestnik@unn.ru

Поступила в редакцию 25.07.2008

Статья посвящена проблеме создания в Российской Федерации систем органов судебного конституционного контроля. Приведены доводы необходимости формирования в Нижегородской области уставного суда на основании положительного опыта конституционных (уставных) судов других субъектов Федерации, а также предложены основные правовые положения, которые должны быть закреплены в законе Нижегородской области об Уставном суде.

Ключевые слова: судебный конституционный контроль, Уставной суд, Нижегородская область.

Конституционное правосудие в нашей стране имеет пока еще небольшой – 15-летний опыт. В истории России впервые специализированный орган конституционного контроля был создан только в 1991 г., когда Съезд народных депутатов РФ избрал 13 судей Конституционного суда РФ. С некоторыми организационными и функциональными изменениями Конституционный суд РФ действует и сейчас и является стержневой, главной и самостоятельной частью механизма конституционного контроля в государстве.

Демократизация жизни общества и стремление к подлинному федерализму получили свое выражение и дальнейшее развитие в создании конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации. В 1991 г. Конституционный суд создается в Дагестане, в 1992 г. – республиках Башкортостан, Саха (Якутия) и Кабардино-Балкарской Республике.

В 1993 г. на всенародном референдуме была принята Конституция Российской Федерации, которая закрепила принципы федерализма, разделения властей, признание за субъектами РФ права иметь самостоятельные системы государственной власти и свое законодательство. В связи с этим еще более четко обозначилась необходимость создания конституционных (уставных) судов как правовых механизмов защиты основных законов субъектов Федерации. В 1994–1995 гг. к числу ранее функционировавших добавляются новые конституционные суды, созданные в ряде республик РФ.

В настоящее время конституционные (уставные) суды созданы примерно в половине субъектов Федерации [1].

Конституция РФ прямо не упоминает конституционные (уставные) суды в качестве со-

ставной части судебной системы страны, однако это не препятствует их образованию, поскольку вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов, субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Эта государственная власть осуществляется образуемыми ими органами, в том числе и конституционными (уставными) судами этих субъектов. Анализ действующего законодательства показывает, что в настоящее время создание и развитие органов конституционного контроля в субъектах РФ регулируется тремя федеральными законами: Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 г. «О судебной системе РФ», Федеральным законом от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и Федеральным законом от 20.06.2000 г. «О внесении изменения в ст. 21 Закона РФ “О статусе судей в РФ”».

При этом надо отметить, что процесс создания конституционных (уставных) судов не носил синхронного или скоординированного характера. В результате в одних субъектах такие суды учреждены и функционируют (например, в республиках Кабардино-Балкария, Якутия (Саха), Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Марий Эл, в Свердловской области, в г. Санкт-Петербурге и др.), в других законодательно предусмотрены, но не функционируют (например, Амурской, Кемеровской, Курганской и других областях), а в третьих – их создание вообще не предусмотрено уставом [2]. Причем в ряде субъектов данные суды были образованы на основе действовавших там ранее (еще до принятия Конституции и Федерального конституционного закона «О судебной системе

РФ») комитетов конституционного контроля, палат и т.п. (т.е. своеобразных квазисудебных органов конституционной юстиции), как, например, в Татарстане, Северной Осетии (Алании), Иркутской, Челябинской областях и др.). Это было связано с тем, что указанный закон «О судебной системе» предусмотрел не обязанность, а возможность формирования конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации. Среди причин такого медленного становления судебного конституционного (уставного) контроля в субъектах РФ некоторые правоведы отмечают также отсутствие модельного закона об конституционных (уставных) судах субъектов РФ, кадровые, финансовые проблемы и др. [3]. Некоторым причина этого видится в нежелании субъектов РФ идти на самоограничение и установление судебного контроля за их нормотворческой деятельностью [4].

Новый устав Нижегородской области также предусматривает возможность учреждения уставного суда, однако данная возможность не была реализована на практике [5].

В настоящее время большинство российских ученых, анализируя небогатый отечественный опыт регионального конституционного правосудия, приходят к выводу о целесообразности и значимости работы конституционных (уставных) судов. Делается вывод о том, что эти суды позволяют самостоятельно, на региональном уровне, решать вопросы укрепления конституционного строя, а именно – формирования правовых систем субъектов РФ в соответствии с федеральным законодательством, их конституциями (уставами) [6].

Таким образом, сейчас в Нижегородской области сложилась благоприятная обстановка и с организационной, и с правовой, и с материальной точек зрения для создания эффективного механизма правовой защиты устава Нижегородской области – уставного суда Нижегородской области. Так, в нашей области проблем с кадровым обеспечением деятельности данного суда возникнуть не должно: нижегородские вузы подготовили много специалистов в области права, о чем свидетельствует, в частности, большой конкурс претендентов на должность судьи в нашем регионе. И в материальном плане представляется, что наша область – не испытывающая в настоящее время финансовых трудностей согласно многочисленным уверениям высшего регионального руководства – сможет изыскать средства на оплату заработной платы 5–8 уставных судей, помещения и связи для них. Тем более что в вопросе обеспечения законности и правопорядка в области финансовая

составляющая не должна быть решающей, так как это одна из приоритетных задач региональной политики. В качестве правовой основы создания уставных судов может стать закон Нижегородской области «Об Уставном суде Нижегородской области». При его создании законодателю следует учесть многолетний опыт функционирования аналогичных судов в других субъектах РФ, а также мнения ведущих российских правоведов по данному вопросу, например М. Митюкова, Т.Г. Морщаковой, В.И. Радченко и др. [7].

При разработке регионального закона следует учесть и некоторые трудности, которые были выявлены в ходе деятельности конституционных (уставных) судов. В первую очередь это касается вопроса о полномочиях конституционных (уставных) судов и вопроса разграничения компетенции между ними и другими судами судебной системы РФ.

Действительно, с момента принятия в 1994 г. Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» не утихают споры о полномочиях конституционных (уставных) судов: одни говорят, что их полномочия полно отражены в ст. 27 этого закона, другие утверждают, что в данной статье содержится не императивная, а рекомендательная компетенция конституционного (уставного) суда субъекта РФ.

Так, в ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» указано лишь о возможности конституционных (уставных) судов рассматривать вопросы соответствия нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления (как представительных, так и исполнительных) Конституции (или уставу) данного субъекта РФ¹ [8], а также толковать Конституцию (устав) субъекта РФ. В результате такого рассмотрения соответствующий нормативный правовой акт может быть признан не соответствующим Конституции (уставу) и, соответственно, недействительным с момента его принятия. Такое решение суда не может быть пересмотрено другим органом или судом, в том числе и Конституционным судом РФ. Так, например, постановлением Конституционного суда Республики Карелия от 12.05.2003 г. п. 5 ст. 50 закона Республики Карелия «О выборах депутатов представительных органов и глав местного самоуправления Республики Карелия» был признан необоснованным, т.к. содержащаяся в ней норма о том, что при равном числе полученных голосов избирателей считается выигравшим тот кандидат, который был зарегистрирован ранее, в связи с тем, что определение ре-

зультатов выборов в данном случае зависит не только от волеизъявления избирателей, но и от обстоятельств, не отвечающих требованиям юридического равенства и справедливости, устанавливающих необоснованные преимущества одних кандидатов перед другими, что нарушает принцип равного избирательного права [9]. А в постановлении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) путем толкования было определено содержание конституционных понятий «структура органов государственного управления Республики», «контролирующий орган», «высшее должностное лицо Республики» и др. Конституционный суд Кабардино-Балкарской Республики посредством толкования разъяснил, что норма, устанавливающая право Совета представителей парламента республики заслушивать отчеты контролирующих органов, распространяется лишь на те органы, которые образованы Советом и на которые Конституция прямо возлагает обязанность представлять отчеты Совету.

В 2003–2004 гг. спор о полномочиях конституционных (уставных) судов был разрешен Конституционным судом РФ. Он разъяснил, что в конституциях (уставах) субъектов Федерации могут быть закреплены дополнительные полномочия конституционных (уставных) судов, если они не будут вторгаться в компетенцию Конституционного суда РФ, других федеральных судов [10]. Аналогичную точку зрения высказал и Верховный суд РФ [11]. В связи с этим во многих субъектах РФ конституционные (уставные) суды наделяются дополнительными контрольными полномочиями. Как правило, им предоставляются следующие полномочия: контроль за договорами с Федерацией, разрешение споров о компетенции между органами государственной власти региона и местными органами власти (Республика Дагестан), защита конституционных прав и свобод граждан по их жалобам, рассмотрение запросов судов о конституционности примененного или подлежащего применению закона субъекта РФ (республики Татарстан, Башкортостан, Бурятия), дача заключения о нарушении региональным парламентом конституции (устава) субъекта Федерации, которое может служить основанием для его роспуска (республики Кабардино-Балкария, Ингушетия), предоставление права на законодательную инициативу (республики Северная Осетия, Дагестан) [12]. В правовой литературе высказываются предложения и о наделении конституционных (уставных) судов полномочиями и по другим вопросам, находящимся в

компетенции субъекта РФ. В частности, осуществлять предварительный контроль за конституционностью законов или иных нормативных актов, выносимых на референдум субъекта РФ или местный референдум; участие в процедуре досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица или законодательного органа государственной власти субъекта РФ, предусмотренного ФЗ от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [13].

В связи с возможным расширением компетенции конституционных (уставных) судов остро встает вопрос о разграничении контрольной компетенции:

1) во-первых, между ними и Конституционным судом РФ. В частности, последний также может разрешать споры о компетенции между высшими государственными органами субъектов Федерации, в том числе и одного субъекта, но только если вопрос урегулирован Конституцией РФ, в противном случае разрешение такого спора будет входить в компетенцию конституционных (уставных) судов. Практика показывает, что конституционные (уставные) суды при формулировании своих позиций ссылаются не только на нормы региональных основных законов, но и на Конституцию РФ, правовые позиции Конституционного суда РФ, международные нормы и принципы, федеральное законодательство [14]. При этом региональным судам следовало бы учитывать, что подобные ссылки возможны лишь в дополнение к основным аргументам о несоответствии акта именно Конституции или уставу субъекта Федерации, а не в качестве основных доводов, поскольку это не будет подпадать под их компетенцию;

2) во-вторых, между конституционными (уставными) судами и судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Решению этого вопроса посвящено отчасти постановление Конституционного суда РФ от 16.06.1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126, 127 Конституции РФ», в котором определено: а) из ст. 76 Конституции РФ не вытекает правомочия федеральных судов признавать нормативные акты субъектов Федерации не соответствующими их конституциям (уставам); б) осуществление указанной функции, влекущее лишение нормативных актов субъектов Федерации юридической силы, по смыслу ст. 5, 73, 118 Конституции РФ возможно лишь органами, осуществляющими конституционное судопроизводство, если такое их правомочие предусмотрено конституциями и уставами

субъектов Федерации. Вместе с тем более чем в половине субъектов РФ конституционная юрисдикция не сформирована до сих пор. Возникает закономерный вопрос: какой же суд (за отсутствием специализированного конституционного (уставного) суда) вправе разрешать споры о соответствии Конституции (Уставу) субъекта РФ законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ и органов местного самоуправления. Практика Верховного суда РФ показывает, что в таких ситуациях он нередко давал обязательные для выполнения нижестоящим судам общей юрисдикции указания о принятии их к рассмотрению, ссылаясь на прямое действие ст. 46 Конституции РФ, согласно которой каждому гарантируется судебная защита его прав [15]. Тем самым он восполнял пробел в законодательстве и расширял сферу подведомственности судебных споров судов общей юрисдикции. Однако эту позицию не поддержал Конституционный суд РФ, указав, что устранение неконституционного закона из системы правовых актов не может быть достигнуто ни путем разрешения дел в порядке гражданского, административного или уголовного судопроизводства, ни путем разъяснения по вопросам судебной практики, которые дают пленумы Верховного суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ [16]. При этом рассмотреть данные дела в конституционном производстве в ряде субъектов РФ, как уже отмечалось выше, не представляется возможным ввиду отсутствия специализированного конституционного (уставного) суда. Налицо законодательный пробел, ведущий к тому, что весьма важная категория дел вообще выпадает из сферы судебного контроля. Оценивая в целом действующее законодательство и позицию Конституционного суда РФ, можно было бы сделать предположение о целесообразности отнесения указанной категории споров к ведению самого Конституционного суда РФ (возможно, на договорной основе) в качестве временной меры до создания соответствующих судов в субъектах Федерации. В пользу такого разрешения проблемы говорит и тот факт, что процедура рассмотрения в конституционных судах и в судах общей юрисдикции различна (например, решение конституционных судов – окончательно, а решение суда общей юрисдикции может быть обжаловано; различен круг субъектов, могущих обратиться в конституционные суды и суды общей юрисдикции), а также различны и последствия признания акта неконституционным (конституционный суд признает его недействительным с момента принятия, а суд общей юрисдикции лишь недействующим²) [17]. И

такое положение дел можно считать дискриминационным по признаку места жительства граждан в зависимости от проживания в субъекте Федерации, где конституционный (уставной) суд создан, или где он отсутствует. При этом, конечно же, возникают сомнения в том, что при таком развитии событий субъекты вообще захотят создавать конституционные (уставные) суды, так как по закону их финансирование осуществляется из бюджета соответствующих субъектов Федерации. Эту проблему можно было бы решить введением обязательного правила, в соответствии с которым на основании соглашения между РФ и субъектом Федерации последний осуществляет перечисление средств в федеральный бюджет в целях финансирования этих судов, социальной защиты судей. Представляется, что такое финансирование отчасти решит вопрос о максимальной независимости судей этих судов. Также следовало бы в Гражданском процессуальном кодексе и Арбитражном процессуальном кодексе РФ предусмотреть обязательность решений конституционных (уставных) судов, принятых в пределах их полномочий, для судов общей юрисдикции и арбитражных судов. В противном случае отсутствие такого указания порождает некоторые правовые коллизии [18];

3) наконец, в-третьих, судебная и административная реформа в перспективе предполагает создание специализированных административных судов (проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» был принят в первом чтении еще 22.10.2000 г.). Функции этих судов как контролирующих судебных инстанций, разрешающих публично-правовые споры, также пересекаются, что требует жесткой регламентации во избежание дублирования их полномочий (при этом в указанном проекте наличие и функции конституционных (уставных) судов вообще не учитываются).

Порядок разрешения дел, отнесенных законодательством субъектов Федерации к компетенции конституционных (уставных) судов, устанавливается законом субъектов Федерации, которые должны определить их статус, принципы деятельности, структуру. По вопросам своей внутренней деятельности конституционные (уставные) суды принимают регламент. Этим они отличаются от судов общей юрисдикции, процессуальная деятельность которых регламентируется только законом. Это вполне объяснимо, так как вышестоящие судебные инстанции должны осуществлять контроль за решениями нижестоящих судов. Свообразие конституци-

онных (уставных) судов проявляется в отсутствии вышестоящих судебных инстанций, в окончательности принимаемых ими решений. Поэтому процедура, вопросы внутренней деятельности конституционных (уставных) судов не должны подвергаться той степени жесткой законодательной регламентации, которая вполне оправдана в отношении судов общей юрисдикции.

Как уже отмечалось, Конституционный суд РФ не вправе пересмотреть решение, принятое конституционным (уставным) судом субъекта Федерации. Хотя и тот и другой суд осуществляют конституционное судопроизводство и конституционный контроль за субъектами публичного управления, между ними не существует иерархичности, административного подчинения одного другому. Однако это не значит, что между указанными судами не существует никаких процессуальных отношений. Конституционные (уставные) суды в соответствии со ст. 125 Конституции РФ вправе направлять в Конституционный суд РФ запросы о конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Таким образом, конституционные (уставные) суды в тех регионах, где они созданы и действуют, вносят значительный вклад в обеспечение защиты прав и свобод граждан и организаций, в укрепление законности и правопорядка. Учитывая их позитивную роль в оптимизации организации и функционирования региональных и местных властей, целесообразно было бы активизировать процесс образования уставного суда в Нижегородской области и принять закон Нижегородской области «Об Уставном суде Нижегородской области». В этом законе необходимо детально указать полномочия суда; его состав и порядок назначения (избрания) судей на должность; юридические последствия решений суда (т.е. их окончательность и обязательность в данном регионе); гарантии деятельности уставного суда и судей (финансовые, организационные и др.); общие принципы судопроизводства (среди которых обязательно должны быть указаны независимость судей, коллегиальность, гласность, устность, непосредственность, равенство, состязательность, язык судопроизводства и др.); общие правила судопроизводства (его участники, стадии и т.п.); статус судей (повешенные требования к кандидатам, срок их полномочий, порядок прекращения полномочий и др.). Все же вопросы относительно правил назначения председателя уставного суда и его заместителей, порядка и очередности проведения заседаний, правил делопроизводства, требования к работникам аппарата уставного суда и другие

вопросы внутренней деятельности могут быть урегулированы в соответствующем регламенте уставного суда Нижегородской области.

Примечания

1. Например, уставной суд Свердловской области 3 октября 2002 г. признал не соответствующим уставу Свердловской области постановление главы муниципального образования г. Екатеринбурга «О повышении стоимости проезда в городском пассажирском транспорте» по тем основаниям, что органы местного самоуправления не решают вопросов ценообразования, которые отнесены к компетенции органов государственной власти. А Уставной суд г. Санкт-Петербурга признал незаконным формирование важного исполнительного органа государственной власти города – администрации губернатора СПб., в результате чего она была упразднена.

2. Ввиду выявленной правовой позиции Конституционного суда РФ и указанных аргументов, представляется не совсем обоснованной точка зрения В. Кряжкова [17], который предлагает разграничить сферы юрисдикции административных судов и конституционных (уставных) судов субъектов так: «в тех субъектах Федерации, где есть конституционные (уставные) суды, они в первичном порядке рассматривают дела о конституционности законов и иных нормативных актов субъектов РФ, а также нормативных актов органов местного самоуправления; в тех субъектах РФ, где отсутствуют конституционные (уставные) суды, административные суды рассматривают также конституционные споры в границах соответствующих субъектов до образования конституционного (уставного) суда».

Список литературы

1. См. подробнее: Комментарий к ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» / Под. ред. В.И. Радченко. М., 2003.
2. См. например: Будаев К.А. Обеспечение единого правового пространства – важный аспект деятельности органов конституционного контроля субъектов РФ // Журнал российского права. 2001 г. № 10; Чепурнова Н. Конституционный (уставной) суд как орган судебного контроля за законностью правовых актов субъекта Федерации // Российская юстиция. 1999. № 3; Боброва В. Развитие законодательства о конституционных (уставных) судах // Российская юстиция, 2002. № 1.
3. См. например: Митпогов М. Конституционные (уставные) суды: от теории к практике решения // Российская юстиция. 2000. № 4; Кряжков В. Региональная юстиция // эж-ЮРИСТ. 2003. № 49.
4. См. например: Чепурнова Н. Указ. соч.; Интернет-конференция председателя Конституционного суда РФ Зорькина В.О. «К 10-летию Конституции РФ».
5. Ч. 2 ст. 52 Устава Нижегородской области от 30.12.2005 г. (с изменениями от 13 марта, 29 июня, 7 июля 2006 г.).
6. См.: Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Материалы Всероссийского совещания. М., 2000. С. 15.

7. Радченко В.И. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе РФ». М., 2003; Морщакова Т.Г. О разграничении компетенции между конституционными судами и судами общей юрисдикции и конституционными судами Федерации и ее субъектов // Сборник материалов Международной научно-практической конференции конституционных судов России, Германии и Словении. Петрозаводск. 1998; Митюгов М. Указ. соч.; Митюгов М. Через призму федерального законодательства // Российская юстиция. № 9. 2000 и др.
8. См. подробнее: Голубок С. Как уставной суд администрации упразднил // *эж-ЮРИСТ*, № 28, июль 2002.
9. См. подробнее: Гошуляк В.В. Правовая аргументация при выработке правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ // *Законодательство и экономика*. 2004. № 11.
10. Определение Конституционного суда РФ от 06.03.2003 г. № 103-О. Собрание законодательства РФ, 28.04.2003 г. № 17. Ст. 1658.
11. Определение Президиума Верховного суда РФ от 21.07.2004 г. № 86пв03. Бюллетень Верховного суда РФ. 2005. № 2.
12. Комментарий к ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» под ред. В.И. Радченко. М.: Норма, 2003; Мамаев Р.Б. Становление органов конституционного правосудия в республиках Северного Кавказа // *Журнал российского права*. 2002. № 2; Боброва В. Указ. соч.
13. Митюгов М. Конституционные (уставные) суды: от теории вопроса к практике решения // *Российская юстиция*. 2000. № 4.
14. См. подробнее: Гошуляк В.В. Указ. соч.
15. Чепурнова Н. Указ. соч.
16. См. Постановление Конституционного суда РФ от 16.06.1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений ст.ст. 125, 126, 127 Конституции РФ». *Российская газета*. № 121. 30.06.1998 г.
17. Кряжков В. Административные суды: каким им быть? // *Российская юстиция*. 2001. № 1.
18. См. подробнее: Голубок С. Указ. соч.
19. Федеральный закон от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=72529>.

ON THE ESTABLISHMENT OF THE STATUTORY COURT IN THE NIZHNI NOVGOROD REGION

I.D. Fialkovskaya, O.A. Tonenkova

The problem of establishing a system of organs for judicial constitutional supervision in the Russian Federation is considered. Some arguments in favor of the Statutory Court in the Nizhni Novgorod region are given, based on the positive experience of existing constitutional courts (or statutory courts) in other regions of the Russian Federation. Main provisions of the proposed Law on the Statutory Court of the Nizhni Novgorod region are presented.