Конституционное правосудие в субъектах РФ

История становления конституционных (уставных) судов субъектов РФ весьма непродолжительна. Вместе с тем можно выделить четыре этапа в возникновении и развитии конституционной юстиции в субъектах РФ:

1) зарождение идеи учреждения специализированных органов конституционного надзора (контроля) в российских регионах;

2) создание первых республиканских конституционных судов (1991 - 1993 гг.);

3) образование специализированных органов конституционного контроля в республиках и областях после принятия Конституции РФ 1993 г. (1994 - 1996 гг.);

4) возникновение конституционных (уставных) судов на основе Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации».

Процесс образования специализированных органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации был начат в 1989 - 1990 гг. Первоначально он был связан с созданием или декларированием в ряде автономных республик РСФСР, по примеру союзного и федерального уровня, квазисудебных органов правовой защиты конституции - комитетов конституционного надзора с постепенной их переориентацией на новую форму - конституционные суды.

Непосредственно о конституционных судах в субъектах Федерации впервые говорилось в Концепции судебной реформы от 24 октября 1991 г . К осени 1993 г. конституционные суды были созданы (или их создание предусматривалось в конституциях) в республиках Башкортостан, Дагестан, в Кабардино-Балкарской Республике, в Мордовии, Саха (Якутии), Татарстане и в Чеченской Республике. В некоторых республиках - Дагестане, Татарстане - принимаются специальные законы об организации и деятельности конституционных судов.

Особенность этого процесса в республиках состояла в том, что конституционные суды, а точнее их учреждение, являлись инициативой самих субъектов Российской Федерации. Конституционные суды дополняли государственность республик и рассматривались ими в качестве инструмента углубления обретенной независимости .

Второй этап формирования конституционной юстиции в субъектах Федерации характеризовался признанием на федеральном уровне возможности существования таких органов в субъектах Федерации и их учреждением (на конституционном уровне и на практике) в ряде республик Российской Федерации .

Третий этап формирования органов конституционного правосудия в субъектах Федерации связан с принятием Конституции РФ . Его временные рамки - 1994 - 1996 гг. (в этот период был принят и вступил в действие Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»).

- В Конституции РФ содержатся основополагающие начала относительно конституционного правосудия.
- В то же время в Основном Законе речь идет о регулировании конституционного контроля на федеральном уровне, не затрагивая уровень субъектов Федерации.

Поскольку Конституция РФ не оговорила образование конституционных и уставных судов в субъектах Федерации, последние не могут образовывать их самостоятельно.

Четвертый этап в формировании органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации начался с момента принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и длится до настоящего времени.

Этот Закон поставил точку в дискуссии о том, имеют ли право субъекты Федерации создавать свои органы конституционной юстиции: его ст. 27 предоставила субъектам право иметь свои конституционные (уставные) суды.

- Вопросы, связанные с конституционными (уставными) судами субъектов Федерации, в части, касающейся назначения судей, затрагиваются и в Федеральном законе 2002 г. «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» .

- Дальнейшим шагом по пути практического создания конституционных и уставных судов в субъектах Федерации стал Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» .

- Таким образом, современный этап развития органов конституционного контроля характеризуется созданием конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, хотя этот процесс остается незавершенным и далеко не все субъекты имеют собственные органы конституционного контроля или желают их создать.

В настоящее время федеральная правовая основа конституционных (уставных) судов складывается из разрозненных норм, содержащихся:

- - в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» (ст. 4, 17, 27), закрепляющем право субъектов РФ создавать данные суды, примерную их компетенцию и принцип финансирования (за счет средств бюджета соответствующего субъекта Федерации);
- - в Федеральном законе от 14 марта 2002 года «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», признающем судей конституционных (уставных) судов частью судейского сообщества России, устанавливающем гарантии их представительства в органах данного сообщества и особенности отношений указанных судов и их судей с органами судейского сообщества (ст. 6-8, 11, 19);
- - в Законе Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» , фиксирующем требования, предъявляемые к судьям конституционных (уставных) судов, порядок установления сроков полномочий, назначения на должность председателей и заместителей председателей судов и привлечения к ответственности судей (ст. 4, 6, 11, 16).
- - Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относит решение вопросов о назначении на должность судьи конституционного (уставного) суда к компетенции законодательного органа власти соответствующего субъекта Федерации.

- Конституционным Судом РФ было отмечено, что конституционные (уставные) суды имеют двойственную природу: с одной стороны, они как органы судебной власти входят в судебную систему Российской Федерации,
- а с другой - являются органами, входящими в систему органов государственной власти субъектов РФ . В связи с этим необходимо четко определить роль и место органов конституционного контроля в системе органов государственной власти субъектов РФ.

Конституционный (уставный) суд является необходимым атрибутом конституционно-правового статуса субъекта Федерации как государственно-правового образования и придает завершенный, полноценный характер системе органов государственной власти .

- По своей юридической природе конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации представляют собой органы государственной власти, значение которых, по мнению исследователей, сопоставимо со значением законодательных и исполнительных органов этих субъектов .
- Данное положение подтверждается закреплением наиболее важных элементов статуса этих судов в специальных главах конституций и уставов, а главное - характером полномочий, которыми эти суды наделены.

- Судебный конституционный (уставный) нормоконтроль является необходимым звеном механизма сдержек и противовесов.

- Процесс конституционного судопроизводства в субъектах Российской Федерации неизбежно связан с участием в нем иных органов государственной власти в пределах полномочий, установленных законом.

- На всех стадиях конституционного (уставного) судопроизводства, начиная с момента инициирования дела в суде и заканчивая этапом исполнения решения, происходит взаимодействие органов, относящихся ко всем трем ветвям государственной власти.

- Вместе с тем, несмотря на весомую роль конституционных (уставных) судов в процессе реализации механизма сдержек и противовесов, их положение в системе государственной власти не стоит переоценивать.

- Ошибочны предположения о том, что органы конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации представляют собой высшую государственную власть, являются «судом над властью» . Противовесом конституционному (уставному) контролю выступают контрольные полномочия, присущие законодательной (представительной) и исполнительной ветвям государственной власти.

- Тем самым достигается равновесие властей в тех субъектах Российского федеративного государства, в которых учреждены и реально функционируют региональные органы конституционной юстиции.

Роль конституционных (уставных) судов субъектов РФ также состоит в оказании влияния на приведение в соответствие законодательства субъектов РФ и нормативных правовых актов органов местного самоуправления с федеральным законодательством, конституцией (уставом) субъекта РФ, решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

К таким задачам, решаемым только конституционным (уставным) судом, относятся:

- - защита Конституции (устава) субъекта РФ и ее юридической силы;
- - признание недействительным, то есть утратившим юридическую силу, закона, нормативного акта субъекта Российской Федерации;
- - признание недействительным нормативного правового акта органа местного самоуправления;
- - разрешение спора о компетенции между государственными органами власти субъекта Российской Федерации;

Помимо этого, ценность конституционных (уставных) судов заключается в том, что они:

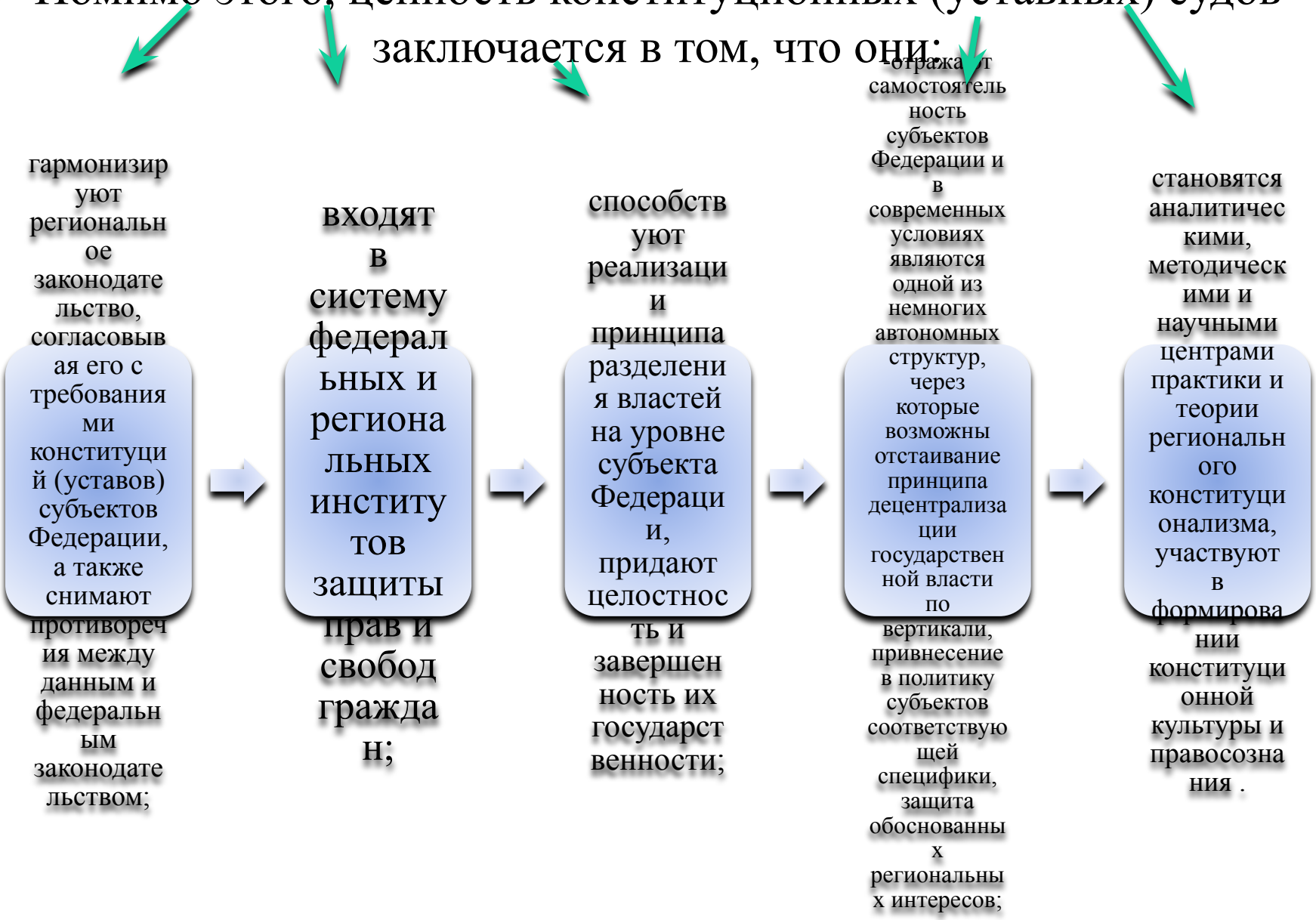
- развивают идею специализированного, в частности конституционного, судопроизводства в России как основы его эффективности и качества, органично дополняют и усиливают деятельность Конституционного Суда РФ и при соответствующем правовом регулировании могут его разгрузить;

- доказывают, что властные структуры субъектов Федерации следуют принципам демократии, считают возможным оспаривание своих актов, в том числе гражданами, их объединениям и и членами парламента, находящимися в меньшинстве, и подчиняются решениям суда;

- подтверждают уважительное отношение субъектов Федерации к собственным конституциям (уставам) и намерение региональных властей соблюдать установления этих актов;

- придают устойчивость региональным основным законам, превращают их в действующее, реальное право;

Помимо этого, ценность конституционных (уставных) судов заключается в том, что они:



Часть 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» устанавливает, что суд субъекта может создаваться субъектом России для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта конституции (уставу) субъекта, а также для толкования конституции (устава) субъекта.

В настоящее время большинство конституционных судов субъектов РФ разрешает дела в строгом соответствии с компетенцией, закрепленной в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации».

Вопрос о компетенции судов субъектов РФ был также рассмотрен Конституционным Судом РФ в 1998 г. в деле о толковании ст. ст. 125-127 Конституции России. Суд отметил следующее: «Из ст. 76 Конституции Российской Федерации, регулирующей принципы разрешения коллизий между нормативными актами различного уровня, не вытекает и правомочие федеральных судов признавать нормативные акты субъектов Российской Федерации не соответствующими их конституциям (уставам).

Осуществление указанной функции, влекущее лишение нормативных актов субъектов Российской Федерации юридической силы, по смыслу ст. ст. 5, 73 и 118 Конституции Российской Федерации, возможно лишь органами конституционного судопроизводства, если такое их правомочие предусматривается конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации» .

Из указанного Постановления можно сделать вывод, что компетенция судов субъектов РФ является предметов ведения субъектов РФ.

Ряд полномочий некоторых конституционных (уставных) судов является вторжением либо в компетенцию Российской Федерации, либо в компетенцию судов общей юрисдикции, например дача заключений о соответствии конституции республики действующих на ее территории законов, других нормативных актов и международных договоров Российской Федерации; о нарушении республиканского суверенитета федеральными органами государственной власти . Естественно, что в этой части законы субъектов РФ как противоречащие Федеральному конституционному закону не могут действовать.

К типичным (общим) относятся полномочия конституционных (уставных) судов, обозначенные ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»:

- 1) рассмотрение вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации;
- 2) рассмотрение запросов о толковании конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.
- Так, наиболее типичным полномочием является разрешение дел о соответствии конституции (уставу) субъекта РФ нормативных актов исполнительных органов государственной власти, в том числе высших должностных лиц (президентов, губернаторов).

Нетипичными (специальными) являются полномочия, устанавливаемые законом субъекта Российской Федерации для непосредственного рассмотрения и разрешения конституционными (уставными) судами дел, связанных с нарушением прав и свобод человека и гражданина. Поскольку преимущественное количество законов субъектов Российской Федерации соединяет в одной норме два взаимосвязанных между собой полномочия конституционных (уставных) судов по проверке конституционности закона, иного нормативного правового акта субъекта Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов, таковые следует считать специальными полномочиями.

Так, некоторые конституционные (уставные) суды:

- проверяют акты министерств, комитетов и иных государственных органов субъектов Федерации;

- по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяют конституционность актов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле, в том числе нормативных актов органов государственной власти субъектов Федерации;

- оценивают конституционность договоров субъекта Федерации, в том числе: не вступивших в силу договоров между органами государственной власти субъектов Федерации .

К специальным будут относиться и полномочия по рассмотрению конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации обращений в форме запросов о проверке соответствия конституциям (уставам) субъекта Российской Федерации нормативных актов субъектов Российской Федерации. Вместе с тем все упоминаемые нормативные акты субъектов Российской Федерации, проверяемые региональными конституционными (уставными) судами в рамках специальных полномочий, трактуются законами субъектов Российской Федерации как примененные или подлежащие применению в конкретном деле.

Следует также отметить, что некоторые законы о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации содержат в себе эксклюзивные (иные) полномочия. К их числу следует отнести:

1) рассмотрение запросов о проверке соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации решения о назначении и проведении республиканского, областного или местного референдума;

2) дача заключений о соответствии внутрифедеральных, международных договоров республики конституции (уставу) субъекта Российской Федерации и Конституции Российской Федерации;

3) разрешение споров о компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления субъекта Российской Федерации;

4) рассмотрение дел о конституционности не вступивших в силу международных, межреспубликанских, межрегиональных договоров (соглашений) субъекта Российской Федерации;

Следует также отметить, что некоторые законы о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации содержат в себе эксклюзивные (иные) полномочия. К их числу следует отнести:

5) вынесение предложения о приостановлении действия оспариваемого акта до завершения рассмотрения дела конституционным судом субъекта Российской Федерации;

6) вынесение представления об обращении внимания компетентных органов и должностных лиц на выявленные конкретные нарушения конституции (устава) субъекта Российской Федерации и законодательства, действующего на территории этого субъекта Российской Федерации;

7) реализация конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы по вопросам своего ведения;

8) осуществление проверки конституционности актов правоприменительной практики органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации
.

Решения Конституционных (уставных) судов

Практически все решения конституционных (уставных) судов опираются не только на конституцию (устав) субъекта Федерации, но и на федеральное законодательство, что ярко иллюстрирует взаимообусловленность, взаимозависимость права как системного явления и в то же время возможность коллизий судебных решений .

Как отмечают исследователи, существуют самые разнообразные способы определения круга полномочий конституционных (уставных) судов. Исследование основных законов субъектов РФ позволяет выделить следующие группы регионов

а) субъекты РФ, которые вообще не разрешают вопросы по определению полномочий уставных судов;

б) регионы, законодательство которых, упоминая о наличии у суда субъекта РФ собственной компетенции, делает отсылку к специальному закону, в котором

в) субъекты РФ, акты которых просто воспроизводят дефиницию ч. 1 ст. 27 ФКЗ о судебной системе РФ;

г) субъекты РФ, законодательство которых апеллирует к ч. 1 ст. 27 ФКЗ о судебной системе РФ, но допускает также, что полномочия суда могут закрепляться и региональными

д) субъекты РФ, которые нормативно закрепляют за органами конституционного (уставного) контроля более широкий круг полномочий, чем установлен ч. 1 ст. 27 ФКЗ о судебной

е) регионы, использующие вышеуказанный вариант правового регулирования, но при этом выделяющие также субъекты (физические и юридические лица), которые имеют право обращаться в конституционный (уставной) суд .

Таким образом, многие субъекты РФ определили в своих конституциях и уставах возможность принятия специальных законов, регламентирующих в том числе компетенцию изучаемых судов.