

Кокорхоева Дугурхан Султангиреевна

кандидат исторических наук,
доцент кафедры всеобщей истории
Ингушского государственного университета
dugurhan@mail.ru

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ СУДЫ
РЕСПУБЛИК В СОСТАВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ЦЕНТР – РЕГИОНАЛЬНЫХ
ОТНОШЕНИЙ**

Аннотация:

В статье выявлены противоречия формирования конституционных судов республик Российской Федерации. Определены дискуссионные аспекты компетенции конституционных судов республик в контексте центр – региональные политические отношения. Даны рекомендации в сфере институциональной реформы конституционных судов республик.

Ключевые слова:

конституционные суды республик Российской Федерации, политический институт, центр – региональные отношения.

Kokorhoeva Dugurhan Sultangireevna

Candidate of History,
associate professor of the chair of world history,
Ingush State University
dugurhan@mail.ru

**CONSTITUTIONAL COURTS OF
REPUBLICS AS A PART OF
RUSSIAN FEDERATION
AS POLITICAL INSTITUTE OF
CENTER – REGIONAL
RELATIONS**

The summary:

In the article the contradictions of the formation of the constitutional courts in republics of Russian Federation are revealed. The debatable aspects of the competence of the constitutional courts of republics in a context the center – regional political relations are defined. The recommendations in the sphere of institutional reforms of the constitutional courts of republics are made.

Keywords:

constitutional courts of republics of Russian Federation, political institute, center – regional relations.

Актуальность темы статьи состоит в том, что рецентрализация государственной власти, коренным образом изменившая модель российского федерализма в 2000-х гг., должна иметь прочные институты контроля и федерального вмешательства, обеспечивающие территориальную целостность страны. Конституционные суды субъектов федерации представляют собой один из основных политических институтов, призванных выполнять данные функции. Однако, нормативные основы деятельности и полномочия конституционных судов, особенно в республиках РФ, далеки от совершенства.

Цель статьи – выявить противоречия формирования конституционных судов республик Российской Федерации, определить дискуссионные аспекты компетенции конституционных судов республик в контексте центр – региональных политических отношений. На данной основе предложены рекомендации по реформированию конституционных судов республик РФ.

Конституционные суды субъектов Российской Федерации, в том числе республик, не получили полного распространения в качестве политического института регулирования центр – региональных отношений. Из 21 республики РФ лишь в 11 действуют конституционные суды. Кроме того, в 1993 г. создан, а в 1994 г. упразднен Конституционный суд Республики Мордовия. Ставились вопросы об упразднении конституционных судов Республики Дагестан и Кабардино-Балкарской Республики. В ряде республик продолжаются дискуссии о целесообразности учреждения конституционных (уставных) судов, несмотря на то, что об их создании говорится в основных законах субъектов РФ [1].

Противоречивыми оказались представления законодателей о назначении конституционной юстиции, ее роли в системе власти субъектов РФ. Свидетельством этого является многообразие форм органов конституционного контроля — конституционный суд (Республика Саха (Якутия), Республика Коми и др.), комитет конституционного надзора (Республика Татарстан, Республика Северная Осетия — Алания), конституционная палата (Республика Адыгея). Разнообразие названий органов конституционной юстиции обусловило различия и в их полномочиях, что сказалось на принимаемых актах. Так, постановления Конституционной палаты Республики Адыгея имеют обязательный характер и подлежат исполнению всеми субъектами политики на территории республики [2], а заключения Уставной палаты Иркутской области носят рекомендательный характер [3].

Противоречивое развитие конституционной юстиции в субъектах РФ объясняется различными факторами: диспозитивностью нормы Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» (ч. 1 ст. 27), определяющей право, но не обязанность учреждать конституционный (уставный) суд субъекта РФ, материальными, финансовыми, кадровыми ограничениями, «торможением» процесса федеральным и региональным законодателями по причинам политического характера. Однако опыт создания и деятельности региональной конституционной юстиции обнаружил две проблемы, которые во многом определяют развитие судебной власти республик как субъектов Российской Федерации и существенно влияют на характеристику актов конституционных (уставных) судов.

Назначение органов региональной конституционной юстиции, при всем различии статусов, состоит в защите и адекватной интерпретации соответствующей конституции. Однако такая деятельность не должна осуществляться вне соблюдения условия соответствия каждой конституции положениям Конституции РФ, ибо в противном случае ставится под сомнение возможность существования единства конституционного пространства страны.

Между тем еще в 1994 г. на парламентских слушаниях «О проблемах соответствия конституций республик, уставов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации» признано, что конституции и уставы субъектов РФ по ряду основных положений (закрепление прав и свобод человека, определение статуса субъекта, установление системы государственной власти) существенно противоречат Конституции Российской Федерации [4]. Многочисленные факты несоответствия положений основных законов субъектов федерации нормам Конституции РФ описаны в исследованиях [5; 6].

Анализ конституций республик в составе РФ выявил значительный спектр противоречий Конституции РФ. Наиболее существенные несоответствия обнаружены в конституциях тех республик, которые одними из первых создавали органы конституционной юстиции (республики Саха (Якутия), Татарстан, Башкортостан, Тыва) [7, с. 4–8]. Такая ситуация сохранялась до 2000 г. Реестр нарушений Конституции РФ включает не только положения о «государственном суверенитете» республик, но и ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Президент РФ в 2000 г. отмечал, что приведение законодательства субъектов РФ и актов местного самоуправления в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством является стратегической задачей государственной политики [8, с. 10]. Прокуратурой России и Министерством юстиции РФ развернута масштабная кампания по пересмотру региональных правовых актов. Так, 1 марта 2001 г. Генеральная прокуратура РФ информировала, что в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством приведены 64 конституции и устава субъектов Российской Федерации [9].

Но проблема не в процедурных нарушениях Конституции РФ, а глубже – в новом для российской политической системы явлении, которое возникло в связи с деятельностью в субъектах РФ конституционных (уставных) судов. По мнению В.А. Кряжкова, если положения конституций (уставов) противоречат Конституции РФ, то «конституционные (уставные) суды объективно становятся органами, формирующими ложные стереотипы поведения, опасные для конституционного строя Российской Федерации» [10, с. 105].

Деятельность конституционных судов республик изобилует примерами «неконституционной практики». К их числу относятся: во-первых, признание правомерности ограничения нормативными актами субъекта РФ: а) свободы передвижения, выбора места жительства и передвижения (постановления Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 14 мая 1993 г. и 8 апреля 1997 г.; постановление Конституционного суда Кабардино-Балкарской Республики от 3 ноября 1994 г.); б) избирательных прав (постановление Конституционного суда Республики Бурятия от 7 февраля 1997 г., постановление Конституционного суда Республики Башкортостан от 16 июля 1998 г.); в) гарантий независимости судей (постановление Конституционного суда Республики Дагестан от 22 июля 1993 г.); во-вторых, признание допустимым введение дополнительных налогов, кроме тех, которые установлены федеральным законодательством (постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 7 июня 1996 г.); в-третьих, приостановление действия на территории субъекта РФ законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (постановления Конституционного суда Республики Башкортостан от 7 октября 1997 г. и 5 февраля 1998 г., постановление Конституционной палаты Республики Адыгея от 28 марта 1998 г.) [11, с. 18].

Положения указанных решений конституционных судов субъектов РФ значительно деформировали не только российскую федеративную систему, но и сознание региональных акторов политики, которым предложено понимание «законности», расходящееся с конституционностью. Вынесение конституционным судом решения на основе положений конституции субъекта федерации, не соответствующей Конституции РФ и (или) федеральному закону, влечет за собой усу-

губление ошибок. Одобрение ограничений прав человека, установки на «выборочное» применение федеральных нормативных правовых актов не могли осуществиться безболезненно и породили конфликты. К сожалению, попытка пересмотра положений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства обретает в деятельности конституционных судов субъектов РФ новые формы. Отчетливо это проявилось в постановлении Конституционного суда Республики Башкортостан от 4 октября 2000 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 1, 3 и 69 Конституции Республики Башкортостан. В постановлении содержится попытка пересмотра позиции Конституционного суда РФ по вопросу о «суверенитете республик» [12].

Другая проблема, не получившая адекватного разрешения, заключается в установлении завершённой компетенции конституционных (уставных) судов. Она по последствиям влияет на характеристику актов данных органов. Исходные положения, закрепляющие полномочия органов конституционной юстиции субъектов РФ, определены Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». Он в ч. 1 ст. 27 устанавливает: «Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (устава) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации» [13]. Казалось бы, данные положения, закрепляя предметную подсудность конституционных (уставных) судов, устанавливают ее исчерпывающим образом. Отсутствие термина «иные» позволяет утверждать о закрытом перечне полномочий.

Сложилось мнение о расширительном понимании данной нормы, по которому федеральным конституционным законом устанавливается не императивная, а рекомендуемая компетенция конституционного (уставного) суда субъекта РФ. Так, по мнению Т.Я. Хабриевой, в указанной норме определены основные направления деятельности судов. Субъекты Российской Федерации вправе расширять эту компетенцию с учетом разграничения предметов ведения и полномочий, назначения и природы конституционных (уставных) судов [14, с. 51]. М.А. Митюков полагает, что определенная федеральным конституционным законом компетенция не ограничивает объем полномочий конституционного (уставного) суда, который вправе рассматривать иные вопросы, если они вытекают из исключительных предметов ведения субъекта федерации и не конкурируют с полномочиями Конституционного суда РФ [15, с. 20]. В.А. Кряжков и Л.В. Лазарев полагают, что в п. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» изложены лишь основы компетенции конституционных (уставных) судов [16, с. 329–330].

Данная позиция сформировалась под влиянием сложившейся в субъектах федерации практики. Конституции (уставы), законы субъектов РФ закрепили более широкие по сравнению с федеральным законом полномочия конституционных (уставных) судов. К ним относятся: полномочие по проверке конституционности не только нормативных, но и иных правовых актов органов государственной власти, договоров субъектов федерации; рассмотрение споров о компетенции органов публичной власти субъектов РФ; полномочие на осуществление проверок по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан; участие в процедуре досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц республик; полномочие по оценке действий и решений общественных объединений, политических партий.

Однако даже такое разнообразие полномочий предлагается дополнить. По мнению М.А. Митюкова, органы региональной конституционной юстиции должны осуществлять контроль за решением законодательного органа о назначении референдума или проверке соблюдения конституционных требований для назначения референдума субъекта РФ [17, с. 21]. В.А. Кряжков считает необходимым наделить конституционные (уставные) суды правом проверки федеральных законов [18, с. 76]. Ж.И. Овсепян, разделяя это мнение, уточняет, что «это должна быть проверка на соответствие не конституции (уставу) субъекта РФ, а на соответствие федеральной Конституции» [19, с. 44]. Напротив, высказаны обоснованные сомнения в необходимости расширения компетенции конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Различными оказались и мнения судей региональных органов конституционной юстиции [20, с. 110–114].

Дискуссия получила развитие в запросе, обращенном в Конституционный суд Российской Федерации. Позиция органа конституционного правосудия России нашла выражение в определении от 6 марта 2003 г. Наиболее существенным пунктом решения является: «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 ст. 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 заявителем норма, оставляя на усмотрение субъекта Российской Федерации решение вопроса о создании конституционного (уставного) суда, носит не императивный, а диспозитивный характер и ориентирует на то, какие основные вопросы могут рассматриваться таким судом в случае его создания» [21].

На первый взгляд, Конституционный суд РФ легитимировал сложившуюся практику «расширяющейся компетенции» конституционных (уставных) судов. Более того, он не обнаружил в ч. 1 ст. 27 Конституционного закона требования о единообразии перечня полномочий, признал правоммерным «вариативность» (разнообразие) полномочий органов региональной конституционной юстиции. Однако, и это наиболее существенно, Конституционный суд определил пределы полномочий данных органов. С одной стороны, они должны выстраиваться по остаточному принципу: вне полномочий Конституционного суда РФ, полномочий судов общей юрисдикции, арбитражных судов, а также вне предметов ведения, закрепляемых ст. 71 и 72 Конституции РФ, с другой, определяя компетенцию конституционных (уставных) судов, региональный законодатель обязан учитывать природу и предназначение данных судов.

Итак, с одной стороны, «остаточная», но «определенная» регламентация. С другой — регламентация «формально неопределенная», отражающая доктринальную позицию суда. Если с позиции Конституционного суда РФ выстроить общую модель полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, то она должна претерпеть существенные изменения в плане «сужения» деятельности. Так, вне их компетенции останется контроль за конституционностью договоров субъектов РФ, споры о компетенции между высшими органами государственной власти субъекта РФ; контроль за конституционностью деятельности политических партий, общественных объединений. Исключается также проверка конституционности закона по жалобам о нарушении конституционных прав и свобод граждан. Вне полномочий органов региональной конституционной юстиции остается и проверка конституционности федеральных законов.

Компетенция конституционных (уставных) судов республик РФ не получила должной завершенности. Это порождает существенную проблему обязательности и окончательности решений данных судов. Пункт 4 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» предусматривает, что решения, принятые вне пределов полномочий конституционных (уставных) судов, могут быть «пересмотрены» другим судом (судом общей юрисдикции, Конституционным судом РФ) не в смысле инстанционности, а с позиций должной подведомственности. Данная ситуация ставит вопрос о создании единой системы конституционных судов в России во главе с Конституционным судом РФ.

Ссылки:

1. Овсепян Ж.И. Становление конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации (1990–2000 гг.). М., 2001.
2. О Конституционном Суде Республики Адыгея: Конституционный закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11. Ст. 77 // Ведомости Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея. Майкоп, 1996. № 6.
3. Об Уставной палате: Закон Иркутской области от 15 марта 1996 г. № 15-03 (ст. 24) // Восточно-Сибирская правда. Иркутск, 1996. 9 апр.
4. Собрание законодательства РФ. 1994. № 14. Ст. 1593.
5. Чернобель Г.Г. Противоречия и пробелы в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Проблемы их преодоления // Закон: создание и толкование. М., 1998. С. 120–136.
6. Манкиева А.В. Роль судебной ветви власти в трансформации современного российского федерализма: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2009.
7. Конституционное обустройство России. Аналитический отчет. М., 2000.

References (transliterated):

1. Ovsepyan J.I. Stanovlenie konstitutsionnyh (ustavnyh) sudov v sub"ektah Rossiyskoy Federatsii (1990–2000). M., 2001.
2. O Konstitutsionnom Sude Respubliki Adygeya: Konstitutsionnyy zakon Respubliki Adygeya ot 17 iyunya 1996 g. No. 11. Art. 77 // Vedomosti Gosudarstvennogo Soveta — Hase Respubliki Adygeya. Maykop, 1996. No. 6.
3. Ob Ustavnoy palate: Zakon Irkut'skoy oblasti ot 15 marta 1996 g. No. 15-03 (art. 24) // Vostochno-Sibirskaya pravda. Irkutsk, 1996. Apr 9.
4. Sobranie zakonodatel'stva RF. 1994. No. 14. Art. 1593.
5. Chernobel' G.G. Protivorechiya i probely v konstitutsiyah i ustavah sub"ektov Rossiyskoy Federatsii. Problemy ih preodoleniya // Zakon: sozdanie i tolkovanie. M., 1998. P. 120–136.
6. Mankieva A.V. Rol' sudebnoy vetvi vlasti v transformatsii sovremennogo rossiyskogo federalizma: avtoref. dis. ... kand. polit. nauk. Krasnodar, 2009.
7. Konstitutsionnoe obustroystvo Rossii. Analiticheskiy otchet. M., 2000.

8. Путь к эффективному государству (О положении в стране и внешней политике государства): Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. Государство Россия. М., 2000.
9. Бирюков Ю.С. Прокуратура быстрого реагирования // Независимая газета. 2001. 28 февр.
10. Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. М., 1999.
11. Митюков М.А. Акты Конституционного суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов федерации: общая характеристика и статистический анализ // Журнал российского права. 2001. № 6.
12. Советская Башкирия — Известия Башкортостана. Уфа, 2000. 7 окт.
13. Собрание законодательства РФ. 1997. № 1.
14. Хабриева Т.Я. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: проблемы компетенции // Материалы всероссийского совещания. М., 2000.
15. Митюков М.А. О проблемах создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Материалы всероссийского совещания. М., 2000.
16. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 329–330.
17. Митюков М.А. Указ. соч.
18. Кряжков В.А. О проблемах региональной конституционной юстиции // Материалы всероссийского совещания. М., 2000.
19. Овсепян Ж.И. Соотношение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере осуществления правосудия (законодательство и концепция) // Материалы всероссийского совещания. М., 2000.
20. Проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Матер. науч. - практ. конф. // Государство и право. 1998. № 9. С. 110–114.
21. Российская газета. 2003. 29 апр.
8. Put' k effektivnomu gosudarstvu (O polozhenii v strane i vneshney politike gosudarstva): Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii V.V. Putina Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii. Gosudarstvo Rossiya. M., 2000.
9. Biryukov Y.S. Prokuratura bystrogo reagirovaniya // Nezavisimaya gazeta. 2001. Feb 28.
10. Kryazhkov V.A. Konstitutsionnoe pravosudie v sub"ektah Rossiyskoy Federatsii. M., 1999.
11. Mityukov M.A. Akty Konstitutsionnogo suda RF i konstitutsionnyh (ustavnyh) sudov sub"ektov federatsii: obshchaya harakteristika i statisticheskiy analiz // Zhurnal rossiyskogo prava. 2001. No. 6.
12. Sovet-skaya Bashkiriya — Izvestiya Bashkortostana. Ufa, 2000. Oct 7.
13. Sobranie zakonodatel'stva RF. 1997. No. 1.
14. Habrieva T.YA. Konstitutsionnye (ustavnye) sudy sub"ektov Rossiyskoy Federatsii: problemy kompetentsii // Materialy vserossiyskogo soveshchaniya. M., 2000.
15. Mityukov M.A. O problemah sozdaniya i deyatel'nosti konstitutsionnyh (ustavnyh) sudov sub"ektov Rossiyskoy Federatsii // Materialy vserossiyskogo soveshchaniya. M., 2000.
16. Kryazhkov V.A., Lazarev L.V. Konstitutsionnaya yustitsiya v Rossiyskoy Federatsii. M., 1998. P. 329–330.
17. Mityukov M.A. Op. cit.
18. Kryazhkov V.A. O problemah regional'noy konstitutsionnoy yustitsii // Materialy vserossiyskogo soveshchaniya. M., 2000.
19. Ovsepyan ZH.I. Sootnoshenie polnomochiy Rossiyskoy Federatsii i ee sub"ektov v sfere osushchestvleniya pravosudiya (zakonodatel'stvo i kontseptsiya) // Materialy vserossiyskogo soveshchaniya. M., 2000.
20. Problemy kompetentsii konstitutsionnyh (ustavnyh) sudov sub"ektov Rossiyskoy Federatsii. Mater. nauch. - prakt. konf. // Gosudarstvo i pravo. 1998. No. 9. P. 110–114.
21. Rossiyskaya gazeta. 2003. Apr 29.