

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.56

А.Г.ГАТАУЛЛИН,
заместитель Председателя, кандидат юридических наук

Конституционный суд Республики Татарстан

О ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ СУЩНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются некоторые проблемы становления органов региональной конституционной юстиции. Поднимается вопрос о необходимости создания органов конституционного контроля во всех субъектах Российской Федерации.

В Концепции судебной реформы, которая принята 24 октября 1991 г., было отмечено, что проведение судебной реформы является необходимым условием функционирования России как демократического правового государства, а утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной влиятельной силы, независимой в своей деятельности от законодательной и исполнительной властей, было признано одной из главных задач данной реформы. В дальнейшем 12 декабря 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, в которой впервые на конституционном уровне было закреплено разделение государственной власти в России на законодательную, исполнительную и судебную. Таким образом, в основу правовой базы проводимой в Российской Федерации судебной реформы были положены именно эти два фундаментальных документа.

С тех пор прошло более десяти лет, сегодня мы имеем достаточно оснований констатировать, что судебная реформа в России проводилась неравномерно: интенсивная созидательная работа чередовалась с моментами относитель-

ного затишья, а иногда наблюдался даже откат назад от достигнутого уровня реформирования судебной системы. В результате мы до сих пор не получили стройную систему правосудия в масштабе страны.

Почему же так произошло?

Причинами трудности судебной реформы называются обстоятельства различного характера: это и недостаточное финансирование судов, и меры, квалифицируемые как наступление на принцип независимости суда, а иногда даже неизменность кадрового состава судебных органов [1].

Однако главную, на взгляд автора, причину трудности и неравномерности проведения судебной реформы вскрыл Председатель Конституционного суда РФ В.Д. Зорькин, который указал, что «без широкомасштабной правовой реформы трудно провести и успешную судебную реформу». Он впервые в истории России заявил о настоятельной необходимости проведения полномасштабной правовой реформы и в качестве одной из задач ее определил реализацию жесткой и устойчивой системы правоприменения и обеспечения доступа граждан к пра-

восудию [2; 3]. Вопрос о проведении успешной судебной реформы как раз и является составляющим этой задачи правовой реформы.

Известно, что по Конституции, судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Следовательно, судебная реформа должна была охватить все виды судебной деятельности. Но на практике получилось иначе. В области гражданского и уголовного судопроизводства реформа продвинулась значительно вперед, а конституционное судопроизводство – новый для России вид судопроизводства – плетется в хвосте судебной реформы.

В настоящее время в конституциях и уставах около 60 субъектов Федерации содержатся нормы об учреждении органов конституционного контроля, а в 21 субъекте приняты специальные законы о конституционных (уставных) судах, и лишь в 16 субъектах такие суды функционируют [4].

Как свидетельствуют приведенные цифры, процесс создания конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации проходит крайне медленно и неудовлетворительно. Стало уже почти очевидным, что руководители многих регионов не хотят иметь над собой еще один контрольный орган, хотя это обстоятельство ими искусно скрывается за всевозможными «объективными» причинами. Поэтому можно с полной ответственностью заявлять, что вопрос о повсеместном создании конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации без принятия соответствующего решения на федеральном уровне и без непосредственного участия Конституционного Суда Российской Федерации с места не сдвинется. В последние 10 лет на федеральном уровне проводились всевозможные совещания, научно-практические конференции, «круглые столы» и т.д., на которых рассматривались вопросы создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Пути преодоления отставания в данной отрасли были тщательно обсуждены, выработаны конкретные предложения, касающиеся усовершенствования и порядка органи-

зации таких судов, расширения их компетенции и круга субъектов обращения в такие суды. Однако в жизнь они не претворяются, остаются лишь на бумаге [5].

Обобщение этих предложений неизбежно приводит к мысли о том, что для придания положительного импульса судебной реформе в области конституционного судопроизводства, а точнее конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации, назрела необходимость разработки и принятия федерального закона об основах таковой деятельности. Если мы хотим создать в стране полноценную судебную власть, то, не образуя единой системы конституционного правосудия, включая Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды в субъектах, этот вопрос, на взгляд автора, решить невозможно.

Судовлетворением следует отметить, что с принятием Федерального закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» судебный конституционный контроль в Российской Федерации вступил в новый этап своего функционирования, а именно в этап становления единой системы конституционного правосудия [6], так как данный Федеральный закон придал конституционным (уставным) судам легитимность и предусмотрел возможность создания конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации. Но слабость этого Федерального закона заключается в том, что проблеме создания конституционных (уставных) судов он окончательно не решил, а это полномочие передал «на откуп» субъектам, включив не императивную, а рекомендательную норму.

Закрепление в Федеральном законе от 31 декабря 1996 г. возможности создания конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации является лишь «первым реальным принципиальным шагом» в этом направлении. Конечной целью он предлагает унифицировать конституционное судопроизводство, предусмотрев федеральным законом порядок создания, функции, полномочия, правовой статус конституционных (уставных) судов и подробный механизм исполнения решений этих судов [7].

Необходимость создания конституционных (уставных) судов во всех субъектах РФ вытекает также и из положений ст. 19 (ч. 2) Конституции РФ, согласно которым государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства. В настоящее время права граждан Российской Федерации, проживающих в субъектах, где конституционные (уставные) суды не созданы, объективно ущемляются, так как они не обладают правом обращаться в конституционные (уставные) суды в целях защиты своих интересов.

Правда, некоторые юристы-конституционалисты, в том числе судья Конституционного Суда Российской Федерации А.Я. Слива, считают, что нет необходимости создавать конституционные (уставные) суды во всех субъектах Федерации, а тем самым и принимать федеральный закон «Об общих принципах организации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации». Он уверен, что если субъект Федерации не желает по известным причинам иметь свой конституционный (уставный) суд, данный субъект может передать свои полномочия по рассмотрению конкретных дел Конституционному Суду Российской Федерации. Свою позицию А.Я. Слива обосновывает тем, что в ФРГ земля Шлезвиг-Гольштейн, например, не имеет собственного конституционного суда, а делегирует полномочия конституционного суда земли Федеральному Суду в Карлсруэ.

Анализ нормы, закрепленной в ч. 4 ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», также подтверждает необходимость создания конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации. Эта норма указывает, что законы субъектов Российской Федерации, нарушающие права и свободы человека и гражданина, могут быть обжалованы в судебном порядке. Следовательно, как нетрудно догадаться, здесь речь идет в первую очередь об обжаловании их в конституционный (уставный) суд субъекта Феде-

рации. Поэтому необходим специальный судебный орган, полномочный рассматривать такие жалобы [7].

Суды общей юрисдикции, куда эти граждане могли бы обращаться, из-за существенных процессуальных различий процедур конституционного и гражданского судопроизводства, а также различий юридической силы решений конституционных (уставных) судов и судов общей юрисдикции, не в состоянии обеспечить им полноценную защиту их конституционных прав и свобод.

К выводу о необходимости создания стройной системы конституционного правосудия пришла в результате своих научных исследований и С.Э. Несмеянова. В своих трудах она указывает, что общие задачи, стоящие перед органами конституционной юстиции Российской Федерации, предполагают формирование единого правового института, нормы которого должны регламентировать статус Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов [8].

Форма этого федерального закона может быть разной.

Так, в качестве образца проекта федерального закона об основах конституционной юрисдикции в субъектах Российской Федерации предлагается опубликованный в печати проект модельного закона «Об уставном суде субъекта Российской Федерации», одобренный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ [7].

Некоторые юристы предлагают принять Федеральный конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которым Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» был бы дополнен новым разделом «Основы конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации» [9].

На взгляд автора, необходимо принять Федеральный закон «Об общих принципах организации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации» или, в каче-

стве варианта, внести изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части обязательного формирования конституционных (уставных) судов в субъектах РФ, закрепления основ их статуса, соответственно изменив и наименование данного закона [8].

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что у нашего законодателя сильна еще инерция старого мышления, которое первоочередное значение придавало законодательному регулированию деятельности законодательной и особенно исполнительной власти, а судебную систему рассматривало в качестве придатка этих властей. Так, в настоящее время из конституционно закрепленных трех ветвей власти две ветви, а именно законодательная и исполнительная, образуют стройную систему. Вопросы их организации и деятельности более основательно урегулированы федеральным законодательством, в том числе и применительно к уровню субъектов Российской Федерации. Однако правовое регулирование вопросов организации и деятельности одной из ветвей государственной власти в России в целом, а именно судебной власти, в настоящее время оказалось искусственно разорванным. Порядок организации и деятельности федеральных судов (судов общей юрисдикции, арбитражных и т.д.) надлежащим образом регламентирован нормами федерального закона, а правовое регулирование вопросов организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ оказалось отделенным от них (федеральных судов). Хотя из положения ст. 71 (п. «о») Конституции РФ, относившего вопросы судеустройства к ведению Российской Федерации, вытекает, что общие принципы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ должны были бы урегулироваться федеральным законом, но Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) этот вопрос решил половинчато: предусмотрел возможность

создания наряду с федеральными судами и судов субъектов Федерации в лице конституционных (уставных) судов.

Следовательно, образование стройной судебной системы в Российской Федерации предполагает создание во всех ее субъектах конституционных (уставных) судов, для чего необходимо включить в указанный Федеральный закон императивную норму о создании конституционных (уставных) судов, а также урегулировать общие принципы их деятельности. В настоящее время отсутствие стройной судебной системы нарушает систему органов государственной власти. Создание во всех субъектах РФ конституционных (уставных) судов логически завершит государственное строительство в субъектах Федерации, так как образуется стройная система законодательных, исполнительных и судебных органов [7]. Конституционные (уставные) суды как судебные органы будут осуществлять судебную власть на местах в целях защиты конституционного строя Российской Федерации, защиты основных прав и свобод человека и гражданина, а также поддержания верховенства и обеспечения прямого действия федеральной Конституции на территории всех ее субъектов.

Список литературы

1. Морщакова Т. На полпути к правосудию // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2003. – № 24, часть 1. – С. 94–101.
2. Зорькин В.Д. Тезисы о правовой реформе в России // Законодательство и экономика. – 2004. – № 2(238). – С. 5.
3. Зорькин В.Д. Роль конституционного суда в обеспечении стабильности развития конституции // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 3 (48). – С. 85.
4. Боброва В.К. Конституционно-правовые основы образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное правосудие в федерализме. Какое единство и разнообразие является желательным и возможным?: материалы научно-практического семинара. – Казань: Магариф, 2002. – С. 85.
5. Будаев К.А. Институт конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации – важнейший этап в развитии и совершенствовании принципа разделения властей // Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Вып. 2(20). – Ереван, 2003. – С. 69–70.

6. Гатаулин А.Г., Железнов Б.Л. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: учеб. пособие. – Казань: «Мастер Лайн», 2001. – С. 101.

7. Цалиев А.М. Некоторые вопросы регионального и федерального законодательства. – Владикавказ: Иростон, 2001. – С. 62.

8. Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2004. – № 18, часть 1. – С. 124.

9. Вестник Уставного Суда Санкт-Петербурга. – 2002. – № 1. – С. 77.

В редакцию материал поступил 10.09.09.

Ключевые слова: судебная реформа, судебная власть, конституционный (уставной) суд, конституционное правосудие.

