

РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Двойменный И. А., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия
E-mail: kafupk@vrn.ranepa.ru
SPIN-код: 3265-9965

Поступила в редакцию 01.03.2021. Принята к публикации 15.03.2021

Аннотация

Предмет. Реформирование института региональной конституционной юстиции. Возможные направления дальнейшего развития данного института в субъектах Российской Федерации.

Тема. Организация судебной власти в субъектах Российской Федерации.

Цели. Анализ основных причин ликвидации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, определение перспектив дальнейшего развития и роли органов регионального конституционного контроля.

Методология. В качестве методологической основы выступают общенаучные и частнонаучные методы, историко-правовой и системно-правовой подходы, юридико-технический анализ.

Результаты. На основе анализа изменений в судебной системе Российской Федерации, касающихся института региональной конституционной юстиции, предлагаются варианты его дальнейшего развития.

Область применения. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в области регионального конституционного контроля.

Выводы. В условиях ликвидации конституционных (уставных) судов Российской Федерации принципиально важно сохранение конституционного контроля в субъектах РФ, поскольку наличие органов, осуществляющих данный вид контроля в регионе, является одной из значимых гарантий стабильности, разрешения споров между субъектами, наделенными государственной властью, реализации конституционных прав граждан.

Ключевые слова: судебная система Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, исполнение решений конституционных (уставных) судов Российской Федерации, поправки к Конституции Российской Федерации.

UDK 347.99

REGIONAL CONSTITUTIONAL JUSTICE: STATUS AND PROSPECTS

Dvoimenny I. A., candidate of legal sciences, associate professor, head of the Department of Criminal Law and Criminology, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPa Branch), Voronezh, Russia
E-mail: kafupk@vrn.ranepa.ru
SPIN-code: 3265-9965

Annotation

Subject. Reform of the Institute of regional constitutional justice. Possible directions of further development of this institute in the subjects of the Russian Federation.

Topic. Organization of judicial power in the subjects of the Russian Federation.

Goals. Analysis of the main reasons for the liquidation of the constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation, determination of the prospects for further development and the role of regional constitutional control bodies.

Methodology. The methodological basis is general scientific and private scientific methods, historical-legal and system-legal approaches, legal-technical analysis.

Results. Based on the analysis of changes in the judicial system of the Russian Federation concerning the institution of regional constitutional justice, options for its further development are proposed.

Scope of application. Improvement of the legislation of the subjects of the Russian Federation in the field of regional constitutional control.

Conclusions. In the context of the liquidation of the constitutional (statutory) courts of the Russian Federation, it is fundamentally important to maintain constitutional control in the subjects of the Russian Federation, since the presence of bodies exercising this type of control in the region is one of the significant guarantees of stability, the resolution of disputes between subjects endowed with state power, and the implementation of the constitutional rights of citizens.

Keywords: judicial system of the Russian Federation, constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation, execution of decisions of constitutional (statutory) courts of the Russian Federation, amendments to the Constitution of the Russian Federation.

DOI: 10.22394/1997-4469-2021-52-1-187-194

Введение

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ выступают субсидиарными органами конституционного контроля и являются незаменимыми в части охраны конституционного строя, защиты прав и свобод граждан, разрешения споров между органами власти в рамках системы сдержек и противовесов. Названные суды, являясь органом государственной власти субъекта РФ, принимают и выносят решения, которые имеют властный характер.

Конституционно-правовое регулирование организации судебной власти в субъектах Российской Федерации

После внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 году статья 118 Основного закона, входящая в главу 7 «Судебная власть и прокуратура», претерпела изменения. В новой редакции ч. 3 ст. 118 приводится перечень судов, входящих в судебную систему Российской Федерации: «Судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации» [1]. Ранее Конституция Российской Федерации вообще не содержала перечня судов, входящих в судебную систему. В тексте Конституции РФ упоминались лишь Конституци-

онный Суд РФ, Верховный Суд РФ и «иные федеральные суды». Вместе с тем, в ч. 2 ст. 4 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации указываются в качестве составной части судебной системы Российской Федерации: «В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации» [2]. Однако в соответствии с Федеральным конституционным законом от 08.12.2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы», в данную норму с 1 января 2023 года вносятся изменения, в соответствии с которыми конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации из состава судебной системы исключаются. Таким образом, в настоящее время конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации находятся на стадии ликвидации. Поэтому со дня вступления в силу Федерального конституционного закона «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» от 8 декабря 2020 года конституционные (уставные) суды субъектов РФ не принимают новые дела к производству. Рассмотрение дел, принятых к производству до дня вступления в силу данного Федерального конституционного закона,

должно быть завершено и решения по ним должны быть приняты до дня, с которого в соответствии с законами субъектов РФ конституционные (уставные) суды субъектов РФ упраздняются, но не позднее 1 января 2023 года. Кроме того, со дня вступления в силу данного Федерального конституционного закона новые судьи конституционных (уставных) судов субъектов РФ не назначаются [3].

Сторонники данной новеллы в подтверждение своей точки зрения приводят ряд факторов. Одной из причин таких изменений называется изначальная слабая законодательная проработка данного института. В силу того, что создание конституционных (уставных) судов субъектов федерации было не обязанностью, а правом субъектов РФ, во многих из них, в том числе и в Воронежской области, данные судебные органы так и не были созданы. А в ряде регионов, где такие суды создавались, они впоследствии упразднялись. Примером могут служить республика Мордовия, Бурятия, Иркутская, Челябинская области и ряд других регионов России.

Еще одним доводом в пользу прекращения деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ является малое количество рассматриваемых ими дел. Так, например, Конституционным судом Республики Дагестан в 2018 году было вынесено всего два постановления и два определения, в 2019 году — три постановления и семь определений. Уставный суд Свердловской области в 2018 году вынес одно решение и два постановления, в 2019 году — два постановления [4]. Результативность работы конституционных (уставных) судов других субъектов находится приблизительно на том же уровне. Необходимо учитывать, что небольшое количество рассматриваемых дел, с одной стороны, может свидетельствовать о высоком качестве нормативных актов, принимаемых субъектами Российской Федерации, а с другой стороны, о недоверии населения и органов публичной власти регионов этим судам.

По мнению ряда ученых-юристов, органы конституционной юстиции регионов являются чужеродным элементом в судебной системе России, поскольку конституционные (уставные) суды субъектов РФ не вписываются ни в одну из вертикалей органов

судебной системы Российской Федерации, в отличие от мировых судей, которые входят в систему судов общей юрисдикции, являясь их низшим звеном [5]. Однако на это можно возразить, что наличие в субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов обеспечивает соблюдение принципа разделения властей в субъектах РФ с точки зрения обеспечения их самостоятельности в федеративных отношениях.

В немалой степени реализации идеи ликвидации органов региональной юстиции способствует необходимость экономии бюджетных средств. Возможность ликвидации конституционных (уставных) судов субъектов РФ в данном случае подкрепляется тем, что полномочия ликвидируемого судебного органа могут реализовываться судами общей юрисдикции, как это и было в тех субъектах, где конституционные (уставные) суды отсутствовали. Однако экономию бюджетных средств можно было обеспечить иными способами, например, предусмотрев возможность осуществления судьями своих полномочий не на постоянной основе. Судьи в таком случае созываются при необходимости разрешения конкретных дел. Такие примеры присутствуют в мировой практике, например, в Германии. Вторым способом экономии бюджетных средств при сохранении региональной конституционной юстиции может выступать создание экстерриториальных конституционных судов (например, на территории федерального округа).

Все приведенные доводы относительно нецелесообразности существования конституционных (уставных) судов, несомненно, сыграли свою роль в принятии решения о выводе их из состава судебной системы Российской Федерации. Однако, по мнению ряда исследователей, точку зрения которых я разделяю, более весомой причиной нежелания субъектов федерации создавать конституционные (уставные) суды на своей территории является нежелание органов законодательной и исполнительной власти субъектов ограничивать свою деятельность, устанавливая дополнительный контроль за ней, выделяя на уровне субъекта РФ самостоятельную и независимую ветвь власти, которая сможет принимать решения, противоречащие интересам органов государственной власти региона. Меж-

ду тем, необходимо отметить, что противоречия и даже конфликты между судебными и иными органами — явление нормальное и свидетельствует о фактическом функционировании принципа разделения властей.

Для приведения законодательства в соответствие с нормами ст. 10 Конституции РФ, устанавливающими наличие самостоятельных ветвей власти, необходимо все же предусмотреть формирование на уровне субъектов РФ самостоятельных судебных органов.

В настоящее время в ходе ликвидации самостоятельной системы конституционных (уставных) судов субъектов РФ представляется важным принципиальное сохранение конституционного контроля.

В ходе работы над поправками к Конституции РФ высказывались различные варианты сохранения конституционной юстиции в регионах. Так, например, в ходе встречи членов рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ с Президентом РФ, состоявшейся в феврале 2020 года, заведующий кафедрой конституционного и административного права юридического факультета Казанского федерального университета Е. Б. Султанов предложил включить в статью 118 Конституции РФ часть четвертую, закрепляющую право субъектов Российской Федерации на создание конституционных (уставных) коллегий верховных и иных соответствующих судов субъектов Российской Федерации.

Порядок формирования, компетенции, финансирование деятельности конституционных (уставных) коллегий верховных и иных соответствующих судов субъектов Российской Федерации при этом должны устанавливаться законом субъекта Российской Федерации. И соответственно, «решения конституционных коллегий и иных соответствующих судов субъектов Российской Федерации о толковании уставов субъектов Российской Федерации могут быть пересмотрены Конституционным Судом Российской Федерации» [6].

Реализация этого варианта сопряжена с рядом вопросов, касающихся порядка формирования и функционирования такой системы. Предлагаемая инициатором модель создала бы определенные сложности в межведомственном взаимодействии. Пересмотр

решений таких коллегий Верховным Судом РФ трудновыполним ввиду отсутствия соответствующей конституционной коллегии в составе Верховного Суда РФ. Создание же такой коллегии вполне обоснованно может быть воспринято как покушение на юрисдикцию Конституционного Суда России. В свете этого возможно сохранение сформировавшегося подхода с вынесением судом субъекта РФ (в предлагаемом варианте — коллегией) окончательных решений по предмету своего ведения с возможностью в отношении региональных законов последующей проверки в Конституционном Суде РФ на предмет соответствия Конституции России.

В итоговом варианте в качестве альтернативы конституционным (уставным) судам после их упразднения законодатель предусмотрел право субъектов РФ на создание конституционных (уставных) советов, действующих при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ.

В какой бы форме ни было предусмотрено существование институтов конституционного правосудия в субъектах федерации (в форме самостоятельных судебных органов или в форме коллегий при законодательных органах субъектов РФ), их наличие является одной из значимых гарантий стабильности, разрешения споров между субъектами, наделенными государственной властью, реализации прав конституционных прав граждан.

В связи с этим следует отметить, что исполнение решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ выступает своеобразным индикатором, который отражает уровень правовой культуры в целом. Неисполнение или несоблюдение решений конституционных (уставных) судов приводит политико-правовую систему в регионе в состояние кризиса.

Неисполнение решений конституционных (уставных) судов может выражаться в различных формах, например, применение нормативного правового акта, который был признан неконституционным полностью или в части; отказ от отмены положений других актов, основанных на актах, признанных неконституционными и другие. Полагаю необходимым предусмотреть на региональном уровне механизм исполне-

ния решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Механизм исполнения решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ предполагает слаженный порядок действия субъектов (органов государственной власти федерального и регионального уровня), направленных на совершение действий со стороны третьих лиц по исполнению требований решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Особое внимание следует уделить факторам, которые влияют на эффективность данного механизма. К ним можно отнести точность сроков, точность в установлении субъекта исполнения и конкретность в определении его обязанностей, определение субъекта, выполняющего функции контроля, и обеспечение исполнения решений конституционных (уставных) судов субъекта.

Региональные акты, которые признаны не соответствующими конституции или уставу региона, утрачивают свою юридическую силу, вследствие этого предполагается, что указанные акты не будут применяться региональными органами власти. Ввиду признания неконституционным нормативного правового акта органа государственной власти наступают юридические последствия, которые выражаются не только в утрате юридической силы нормативного правового акта, но и возникновении определенных обязанностей у других субъектов правоотношений.

Точность сроков исполнения решений указанных судов является одним из факторов, имеющих значение в исполнении решений по вопросам соответствия конституционности региональных законов конституции или уставу субъекта РФ.

На мой взгляд, в региональных законах, на основе которых учреждаются и функционируют конституционные (уставные) суды, следует прописать конкретные сроки для исполнения решений. Точность процессуальных сроков имеет значение, например, для привлечения к юридической ответственности. Региональному законодателю следует избегать неопределенности в определении процессуальных сроков исполнения. Так, формулировка «в разумные сроки» может повлечь за собой злоупотребление со стороны высшего законодательного органа

региона и намеренное затягивание процесса исполнения решений. Установление точных сроков исполнения решений по вопросам несоответствия конституционности региональных законов конституции (уставу) субъекта РФ должно определяться исходя из полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ.

Так, например, статья 81 Конституционного закона Чеченской Республики «О Конституционном суде Чеченской Республики» определяет, что в случае, когда решением конституционного суда Чеченской Республики нормативный акт признан недействительным, глава Чеченской Республики или Правительство Чеченской Республики вносят проект нового закона. Важно подчеркнуть, что проект закона рассматривается Парламентом Чеченской Республики во внеочередном порядке. Закрепление обязанности рассмотреть законопроект именно во внеочередном порядке выступает дополнительной гарантией и препятствует затягиванию процессуальных сроков исполнения со стороны законодательного органа региональной власти.

Обращу внимание и на точность процессуальных сроков, установленных в частях 1, 2 и 3 статьи 81 закона «О Конституционном суде Чеченской Республики». Главе Чеченской Республики и Парламенту Чеченской Республики предоставляется два месяца на внесение законопроектов и отмену неконституционных нормативных актов после опубликования решения Конституционного суда Чеченской Республики. В том случае, если признаны неконституционными положения Конституции Чеченской Республики, Парламент Чеченской Республики осуществляет внесение поправок в течение шести месяцев. Таким образом, существо рассматриваемого вопроса, по которому выносится решение конституционного (уставного) суда субъекта РФ, оказывает прямое влияние на продолжительность сроков исполнения решений Конституционного суда ЧР.

В механизме исполнения решений конституционных (уставных) судов, на мой взгляд, должна наблюдаться точность в установлении субъекта исполнения и конкретность в определении его обязанностей. Примером служит норма статьи 66 закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга», в которой указан

конкретный круг субъектов, которым направляется постановление Уставного суда Санкт-Петербурга: сторонам, заявителям, Губернатору Санкт-Петербурга, Законодательному собранию Санкт-Петербурга, Уполномоченному по правам человека в Санкт-Петербурге, Санкт-Петербургскому городскому суду, Арбитражному суду Санкт-Петербурга и Ленинградской области, прокурору Санкт-Петербурга, начальнику Главного управления Министерства юстиции РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Несоблюдение или неисполнение решений конституционных (уставных) судов должно приводить в запуск правовой механизм, в который вовлечены, в том числе, федеральные правоохранительные структуры.

В отношении ответственности за неисполнение решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ допустимо применение всех мер юридической ответственности. Например, применение мер уголовной ответственности (ст. 315 Уголовного кодекса РФ «Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта»), дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих органов государственной власти субъектов РФ и, соответственно, норм конституционной ответственности.

Нормы конституционной ответственности определены, в том числе, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7]: возможность наступления ответственности в виде принятия решения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 9 указанного федерального закона), досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (абз. 2 ч. 2 ст. 19 указанного федерального закона).

Полагаю, что названные меры конституционно-правовой ответственности следует применять только в крайнем случае, поскольку последствия, которые наступают

после принятия названных мер, несут негативный характер, как в политической, так и организационно-управленческой сфере. Так, например, может быть парализована деятельность региональных органов государственной власти, что повлечет усиление политического кризиса в регионе. Несмотря на это, упоминание такой меры ответственности в региональном законодательстве, например региональном законе, определяющем статус конституционного (уставного) суда, может повысить эффективность исполнения решений таких судов.

Заключение

С ликвидацией конституционных (уставных) судов рано ставить точку в дискуссии о необходимости и роли органов региональной конституционной юстиции, и в дальнейшем государство, скорее всего, вернется к формированию этой системы на более эффективном уровне. Но для принятия такого решения должно произойти много изменений в устройстве государства: и в части развития федерализма, и в части формирования правовой культуры населения, и в части повышения независимости судебной власти. Создание востребованных и эффективно функционирующих конституционных судов станет своего рода маркером решения перечисленных задач.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство.
2. О судебной системе Российской Федерации : [федер. конституц. закон: принят Гос. Думой 23 окт. 1996 г.: по состоянию на 8 дек. 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. — 06.01.1997. — № 1. — Ст. 1.
3. О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы : [федер. конституц. закон: одобрен Гос. Думой 18 нояб. 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. — 14.12.2020. — № 50 (часть I). — Ст. 8029.
4. Кравцова Е. А. О необходимости формирования конституционных (уставных)

судов в субъектах Российской Федерации / Е. А. Кравцова // Российское право: образование, практика, наука. — 2020. — № 1. — С. 55—60.

5. *Евлов И. М.* Ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ: закономерность или ошибка? / И. М. Евлова // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 10. — С. 141—150.

6. Встреча с рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62862>.

7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : [федер. закон: принят Гос. Думой 22 сент. 1999 г.: по состоянию на 30 дек. 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. — 18.10.1999. — № 42. — Ст. 5005.

LITERATURE

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) [Electronic resource]. — Access mode: ConsultantPlus. Legislation.

2. On the judicial system of the Russian Federation: [feder. constitution. law: adopted

by the State Duma on October 23, 1996: as of December 8, 2020] // Collection of Legislation of the Russian Federation. — 06.01.1997. — No. 1. — Article 1.

3. On amendments to certain federal constitutional laws: [feder. constitution. law: approved by the State Duma on November 18, 2020] // Collection of Legislation of the Russian Federation. — 14.12.2020. — No. 50 (part I). — Article 8029.

4. *Kravtsova E. A.* On the need to form constitutional (statutory) courts in the subjects of the Russian Federation / E. A. Kravtsova // Russian law: education, practice, science. — 2020. — No. 1. — P. 55—60.

5. *Evloev I. M.* Liquidation of constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation: regularity or error? / I. M. Evloeva // Actual problems of Russian law. — 2020. — No. 10. — Pp. 141—150.

6. Meeting with the working group on the preparation of proposals for amendments to the Constitution [Electronic resource]. — Access mode: <http://kremlin.ru/events/president/news/62862>.

7. On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation : [feder. Law: adopted by the State Duma on September 22. 1999: as of 30 Dec. 2020] // Sbornik zakonodatelstva RF. — 18.10.1999. — No. 42. — St. 5005.