

**Информация для цитирования:**

*Худолей К. М.* Нужен ли конституционный (уставный) суд в субъекте РФ? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. Вып. 34. С. 391–401. DOI: 10.17072/1995-4190-2016-34-391-401.

*Khudolej K. M.* *Nuzhen li konstituzionnyj (ustavnyj) sud v sub"ekte RF?* [Do Federal Subjects of Russia Need Constitutional (Statutory) Courts?]. *Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2016. Issue 34. Pp. 391–401. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2016-34-391-401.

УДК 342.565.2

DOI: 10.17072/1995-4190-2016-34-391-401

**НУЖЕН ЛИ КОНСТИТУЦИОННЫЙ (УСТАВНЫЙ) СУД В СУБЪЕКТЕ РФ?****К. М. Худолей**

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и финансового права  
Пермский государственный национальный исследовательский университет

614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0003-1805-0674

ResearcherID: E-3186-2016

Статьи в БД «Scopus» / «Web of Science»:

DOI: 10.17072/1995-4190-2016-33-258-267

e-mail: kostya-hudoley@yandex.ru

**Введение:** в статье анализируются вопросы учреждения конституционного (уставного) суда субъекта РФ и возможности осуществления его полномочий иными органами государственной власти. **Цель:** рассмотреть положения федерального и регионального законодательства о конституционных (уставных) судах и статистику, отражающую эффективность их деятельности, и обосновать необходимость учреждения данных органов в субъектах РФ. **Методы:** методологическую основу исследования составляют совокупность методов научного познания, в том числе диалектический метод, и общенаучные методы познания (анализ, синтез, индукция и дедукция). Автором широко использовались также частнонаучные методы познания (формально-юридический, сравнительно-правовой). В ходе научного поиска особое внимание уделялось сравнительному, системному методам исследования. **Результаты:** конституционные (уставные) суды, будучи субсидиарными органами конституционного контроля, во многом обеспечивают эффективность иных правозащитных и контрольных органов (уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, прокуратуры) и поэтому являются незаменимыми органами в части охраны конституционного строя, защиты прав и свобод граждан, разрешения споров между органами власти в рамках системы «сдержек и противовесов». **Выводы:** полномочия конституционных (уставных) судов по осуществлению специализированного конституционного (уставного) контроля относятся к числу эксклюзивных и невосполнимых. Равноценно заменить конституционный (уставный) суд субъекта РФ другим органом (за исключением Конституционного Суда РФ в случае, если такие полномочия были переданы посредством заключенных в соответствии со ст. 11 Конституции РФ договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ) не представляется возможным никакими судебными или несудебными органами.

Ключевые слова: конституционные (уставные) суды; конституционный суд; конституционное правосудие; право на обращение; органы государственной власти субъекта РФ; органы местного самоуправления; учреждение; ликвидация

## ***DO FEDERAL SUBJECTS OF RUSSIA NEED CONSTITUTIONAL (STATUTORY) COURTS?***

**K. M. Khudoley**

Perm State University

15, Bukireva st., Perm, 614990, Russia

**ORCID:** 0000-0003-1805-0674

**ResearcherID:** E-3186-2016

Articles in DB «Scopus» / «Web of Science»:

**DOI:** 10.17072/1995-4190-2016-33-258-267

e-mail: kostya-hudoley@yandex.ru

**Introduction:** the article considers questions of the establishment of constitutional (statutory) courts in federal subjects of the Russian Federation and the possibility for other public authorities to exercise their powers. **Purpose:** to analyze provisions of the federal and regional legislation on constitutional (statutory) courts, statistics reflecting the efficiency of their activity and the necessity to establish these institutions in federal subjects of the Russian Federation. **Methods:** the methodological framework of the research is based on a set of scientific methods, including the dialectic method and general scientific methods of cognition (analysis, synthesis, induction and deduction). Specific scientific methods of cognition (legalistic, comparative and legal) were also used. Special attention was paid to the comparative and system methods of research. **Results:** constitutional (statutory) courts, acting as subsidiary bodies of the constitutional control, in many respects provide efficiency of other human rights and supervisory bodies (the Commissioner for Human Rights in a subject of the Russian Federation, the Prosecution Service). Therefore, they are indispensable for the protection of the constitutional system, rights and freedoms of citizens, settlement of disputes between authorities within a system of “checks and balances”. **Conclusions:** powers of constitutional (statutory) courts to implement specialized constitutional (statutory) supervision are exclusive and irreplaceable. It is impossible for any judicial or non-judicial authorities to equally substitute the constitutional (statutory) court of a federal subject of the Russian Federation for another body (except for the Constitutional Court of the Russian Federation in case such powers were delegated in accordance with Article 11 of the Constitution of the Russian Federation by means of agreements on the differentiation of areas of jurisdiction and powers between public authorities of the Russian Federation and public authorities of federal subjects of the Russian Federation).

---

Keywords: constitutional (statutory) courts; constitutional court; constitutional justice; right to address; public authorities of a federal subject of the Russian Federation; local government bodies; establishment; elimination

### **Введение**

В современной России конституционные (уставные) суды рассматриваются региональной властью как абсолютно чуждый и ненужный элемент государственного механизма, чему свидетельством стали ликвидация некоторых из них (Мордовия, Челябинская область) или длительное нежелание переназначать их судей (Санкт-Петербург, Бурятия), а также массовая отмена законов об органах конституционного (уставного) правосудия (Самарская и Курганская области, Красноярский и Ставропольский края) или приостановление их действия (Тюменская область). Поэтому нет ничего удивительного в том, что, хотя возможность создания конституционных (уставных) судов предусмотрена Основными Законами 50 субъектов РФ, а в 23 из них приняты законы, они фактически действуют всего в 16 регионах.

Учреждение конституционных (уставных) судов в субъектах РФ свидетельствует о судебном федерализме, характеризующемся признаками «централизации» и «децентрализации». Признаки «централизации» заключаются, по мнению зарубежных ученых, в требованиях государственной целостности (закреплении основ судебной системы на общенациональном уровне, единых правилах судопроизводства). «Децентрализацию» они связывают с наличием

двухуровневой системы судебных органов, конституционным разграничением предметов ведения, применением судами регионального законодательства, формированием судебных органов территориальными органами субъектов или непосредственно населением субъекта федерации [13, с. 100; 15, с. 412; 18, с. 160; 19, с. 394; 22, с. 45]. Однако судебный федерализм не всегда проявляется в создании собственных органов конституционного контроля субъектами федерации. В США к числу органов конституционного контроля помимо федеральных судов общей юрисдикции во главе с Верховным судом США следует отнести суды штатов, которые в полном объеме также реализуют предоставленное право толковать федеральные законы и объявлять их недействительными в случае противоречия Конституции США [14, с. 92]. В Германии во всех землях, кроме одной, созданы свои конституционные (государственные) суды. В Швейцарской Конфедерации конституционный контроль на региональном уровне осуществляется только в 3 субъектах: в полукантоне Базель-Ланд – административными судами, в Нидвальдене – Верховным судом кантона, в кантоне Юра – Конституционным судом кантона. В Аргентине только в провинции Тукуман создан Конституционный суд, который реализует функции конституционного контроля наряду с федеральными судами общей юрисдикции. В остальных федерациях конституционный контроль осуществляется только на федеральном уровне. Но следует согласиться с Г. Ванбергом, что логика системы разделения властей обуславливает создание на уровне субъекта федерации судебного органа, который бы предотвращал узурпацию власти в руках законодательных или исполнительных органов посредством конституционного контроля [20, с. 1]. Можно сказать, что при отсутствии конституционных (уставных) судов система разделения властей в субъектах РФ является недостроенной.

#### **Показатели эффективности деятельности Конституционных (уставных) судов субъектов РФ**

Конституционный Суд РФ в определении от 3 марта 2015 г. № 421-О<sup>1</sup> указал, что решение

вопроса о создании конституционного (уставного) суда как субсидиарного органа конституционного контроля находится в ведении субъектов РФ. При этом субъект РФ должен учитывать не только свои финансовые возможности, обуславливающие необходимость сокращения расходных обязательств (в том числе за счет расходов на обеспечение деятельности конституционного (уставного) суда), но и другие обстоятельства, характеризующие его потребность в органе конституционного контроля, эффективность его деятельности, включая число рассмотренных им обращений за определенный календарный период, возможность продолжения его работы на иных условиях и пр. В целях снижения расходных обязательств на деятельность конституционных (уставных) судов М. И. Клеандров предлагает воспользоваться опытом деятельности некоторых конституционных судов земель ФРГ, в которых судьи работают на непостоянной основе и получают вознаграждение только за время участия в рассмотрении дел [7, с. 5]. Это предложение, учитывая небольшую загруженность судов, имеет смысл, но требует существенного изменения законодательства: члены конституционных (уставных) судов замещают государственные должности субъекта РФ и не могут заниматься иной оплачиваемой деятельностью (в том числе и на должности федерального судьи), кроме преподавательской, творческой или научной. Представляется важным отметить, что вплоть до 2000 г. закон о Конституционной палате Республики Адыгея и закон Ханты-Мансийского автономного округа об уставном суде допускали возможность работы членов данных органов конституционного (уставного) контроля по совместительству. Причем в Адыгее на непостоянной основе работало 6 из 9 членов Конституционной палаты. Вопрос о создании «малобюджетного» конституционного (уставного) суда, в котором бы судьи работали на непостоянной основе, безуспешно поднимался и в других регионах (Омская и Самарские области). Думается, что в силу политических причин шансы на создание даже таких «малобюджетных» конституционных (уставных) судов в регионах невелики. Ниже представлены итоги работы конституционных (КС) и уставных (УС) судов по состоянию на 1 марта 2016 г. на основании данных их сайтов.

<sup>1</sup> По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия «О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием закона Республики Бурятия “О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”» [Элек-

тронный ресурс]: определение Конституционного суда Рос. Федерации от 3 марта 2015 г. № 421-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Суд	Общее кол-во принятых постановлений (заключений)	Кол-во принятых в 2015 г. решений (из них постановлений)	Максимальное кол-во принятых решений (из них постановлений) за год	Бюджет на 2015 г. (последний год работы), тыс. руб. (процент от общей суммы расходов субъекта РФ)
КС Республики Адыгея	32(5)	4(0)	12(4) (2002 г.)	9 378,9 (0,06 %)
КС Республики Башкортостан	32	12(2)	15(1) (2009 г.)	24 359 (0,016 %)
КС Республики Бурятия	44(2)	Деятельность приостановлена до 2016 г.	7(0) (2000 г.)	в 2013 г. 13 758 (0,026 %)
КС Республики Дагестан	24	2(1)	17(2) (2012 г.)	21 994,1 (0,024 %)
КС Республики Ингушетия	11	3(1)	10(3) (2013 г.)	13 626,5 (0,047 %)
КС Кабардино-Балкарской Республики	15	1(1)	5(2) (1999 г.)	23 758,4 (0,071 %)
КС Республики Карелия	117	9(2)	12(6) (2007 г.)	17 077,6 (0,052 %)
КС Республики Коми	103	7(4)	17(13) (2011 г.)	26 197,9 (0,038 %)
КС Республики Марий Эл	22	4(2)	4(2) (2015 г.)	16 548 (0,066 %)
КС Республики Саха (Якутия)	132(2)	11(4)	14(12) (2000 г.)	60 324 (0,033 %)
КС Республики Северная Осетия – Алания	41	8(3)	9(5) (2013 г.)	17 136,3 (0,074 %)
КС Республики Татарстан	65	23(5)	23(5) (2015 г.)	34 590,7 (0,016 %)
КС Республики Тыва	20	нет решений	7(6) (2004 г.)	27 214,9 (0,13 %)
КС Чеченской Республики	1	нет решений	2(1) (2011 г.)	35 360,6 (0,055 %)
УС Калининградской области	78	80(11)	80(11) (2015 г.)	19 567,6 (0,032 %)
УС Свердловской области	111	7(5)	29(12) (1999 г.)	50 087,4 (0,025 %)
УС Санкт-Петербурга	58	11(3)	40(8) (2005 г.)	90 520,1 (0,02 %)
УС Челябинской области	4	упразднен в 2014 г.	12(3) (2013 г.)	в 2014 г. 21 677 (0,019 %)

Как видно, конституционные (уставные) суды – это не роскошь: их расходы составляют сотые доли процента общих расходных статей бюджета и сопоставимы с совокупными затратами на деятельность иных региональных правозащитных органов (уполномоченный по правам человека, уполномоченный по правам ребенка, уполномоченный по защите прав предпринимателей). Причем эффективность работы как региональных правозащитных органов, так и прокуратуры напрямую зависит от органов конституционного (уставного) правосудия (по обращениям прокуроров ими вынесено 40 постановлений, а уполномоченных по правам человека – 6 постановлений).

Для сравнения, бюджет Конституционного суда РФ на 2015 г. составляет 641 089,6 тыс. руб., а конституционных (уставных) судов – 560 163,9 тыс. руб. При этом за 2015 г. Конституционный суд РФ вынес 34 постановления и 3 025 определений, а органы конституционной (уставной) юстиции – 44 постановления и 138 определений: «себестоимость» рассмотрения одного дела в конституционных (уставных) судах субъектов РФ в несколько раз превышает аналогичный показатель в федеральном конституционном суде. За все время региональными органами конституционного правосудия рассмотрено свыше 1,6 тыс. дел, по которым принято более 900 постановлений. При этом в первые годы своей деятельности активность конституционных (уставных) судов вполне была сопоставима с той, которая наблюдалась у конституционных судов земель Германии. Причем в этой стране в 69–70-е гг. прошлого века региональные органы конституционной юстиции земель ФРГ, как и в России, тоже называли излишней роскошью [17, с. 78]. Однако затем количество рассмотренных дел конституционными (уставными) судами в некоторых регионах существенно снизилось (конституционные суды Чечни, Кабардино-Балкарии, Тывы, Адыгеи за последние 5 лет приняли всего по одному постановлению).

Вместе с этим необходимо подчеркнуть, что конституционные (уставные) суды не вправе рассматривать дела по своей инициативе. Небольшое количество обращений можно объяснить тем, что данные суды нередко воспринимаются как синекуры для лояльных региональной элите представителей или дань атрибутки государственности субъектов Федерации, при этом многие конституционно-правовые проблемы в регионах не замечаются или разрешаются иными способами. Активность наиболее эффективных конституционных (уставных) судов не намного меньше той,

какая наблюдается у судов общей юрисдикции, рассматривающих дела в порядке нормоконтроля. Так, Ульяновский областной суд за 2015 г. рассмотрел 10 дел об оспаривании нормативных актов. При этом дела, по своей природе относящиеся к конституционному (уставному) контролю, намного сложнее, чем дела, рассматриваемые в рамках нормоконтроля судами общей юрисдикции, и требуют более длительной и кропотливой работы.

Совсем иное качество, чем правоположения, содержащиеся в решениях судов общей юрисдикции, имеют правовые позиции органов конституционного (уставного) контроля. Это выражается в том, что, как отмечает В. Д. Зорькин, «правые позиции имеют общеобязательный характер (и для законодателя, и для правоприменителя) и обладают качеством регулятора определенного вида общественных отношений... обладают определенными внутренними свойствами, поскольку выполняют роль нормативной основы в правовой системе, а также служат ориентиром в правотворчестве и правоприменении» [5, с. 119].

Н. С. Бондарь указывает, что благодаря правовым позициям конституционного суда обеспечивается конституционная рихтовка норм, которые не дисквалифицируются, преодолевается их неопределенность посредством уточнения, корректировки смыслового содержания закона, устраняются коллизии между правовыми нормами путем поиска баланса содержащихся в них конституционных ценностей, выявляются системные иерархические связи между нормами и придается им современное содержание [1, с. 10].

Различная природа решений конституционных (уставных) судов и судов общей юрисдикции неоднократно отмечалась органами конституционного (уставного) правосудия. Например, в постановлении Конституционного суда Республики Башкортостан от 26 ноября 1998 г. № 8-П<sup>1</sup> указано, что решения Конституционного суда Республики Башкортостан, в результате которых неконституционные нормативные правовые акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные правовые акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдик-

<sup>1</sup> По делу о толковании отдельных положений статьи 132 и статьи 135 Конституции Республики Башкортостан: постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 26 нояб. 1998 г. № 8-П // Известия Башкортостана. 1998. 3 дек.

ции. Решения судов общей юрисдикции, в том числе Верховного суда Республики Башкортостан, не обладают такой юридической силой и не могут быть признаны адекватным средством для лишения нормативных правовых актов юридической силы в связи с их неконституционностью. Потому следует согласиться с Н. С. Бондарем, что отсутствие конституционных (уставных) судов в каждом конкретном субъекте РФ нарушает конституционный принцип о равенстве всех перед судом, в том числе независимо от места жительства при осуществлении судебной защиты прав и свобод граждан [2, с. 274].

### **Возможность осуществления полномочий конституционных (уставных) судов другими органами государственной власти**

В определении Конституционного суда РФ от 6 марта 2003 г. № 103-О закреплено, что содержащийся в ч. 1 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>1</sup> перечень вопросов, для рассмотрения которых могут создаваться конституционные (уставные) суды, нельзя считать исчерпывающим. Поэтому помимо толкования конституции (устава) субъекта РФ, проверки соответствия закона субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ данные суды осуществляют и иные полномочия.

Нормоконтроль помимо конституционных (уставных) судов, который для них является главным полномочием, осуществляют также Конституционный суд РФ и суды общей юрисдикции. При этом суды общей юрисдикции вправе проверять нормативные акты на предмет соответствия иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу, а Конституционный суд РФ – Конституции Российской Федерации. Но разграничение компетенции между этими судами настолько тонкое, что открывает возможность для проверки отдельных нормативных актов одновременно в нескольких юрисдикционных органах. Это касается в первую очередь нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, принятых по предметам совместного ведения России и ее субъектов, поскольку нормы многих

из указанных актов субъектов РФ дублируют положения федерального законодательства. Но даже в таком ракурсе создание конституционного (уставного) суда повышает степень охраны конституции или устава субъекта РФ и способствует большей защите конституционных прав и свобод граждан.

Конституции (уставы) некоторых субъектов РФ в течение непродолжительного времени передавали функции конституционного контроля судам общей юрисдикции, действующим в регионе (Калмыкия, Ингушетия, Московская область). Такая практика даже нашла понимание в юридическом сообществе, хотя и противоречит п. «о» ст. 71 Конституции России<sup>2</sup>. Конституционный (уставной) нормоконтроль судами общей юрисдикции в тех субъектах РФ, в которых конституционные (уставные) суды не созданы, допускается только в целях реализации гарантированного ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации права на судебную защиту (п. 1 постановления Пленума Верховного суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»<sup>3</sup>). Учитывая положения процессуального законодательства, можно прийти к выводу, что рассматривать дела суды общей юрисдикции будут в порядке административного судопроизводства, а никак не конституционного (ч. 5 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства РФ<sup>4</sup>). Причем из числа объектов нормоконтроля, осуществляемого в порядке административного судопроизводства, исключаются договоры и соглашения субъектов РФ, проверку конституционности которых ведут отдельные конституционные (уставные) суды (Адыгея, Чечня, Тыва, Кабардино-Балкария, Саха (Якутия), Ингушетия, Свердловская область), хотя и вынесли всего одно постановление по такого рода делам. Кроме того, Конституционный суд Республики Саха (Якутия) вправе проводить проверку правоприменительной практики (вынес 3 постановления), что также рас-

<sup>1</sup> По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 103-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 17, ст. 1658.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

<sup>3</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 нояб. 2007 г. № 48 (ред. от 09.02.2012) // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2008. № 1.

<sup>4</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29 июня 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.

ширяет объект конституционного контроля по сравнению с административным судопроизводством.

Полномочия конституционных (уставных) судов в полном объеме в тех субъектах РФ, в которых данные органы не созданы, могут также осуществляться Конституционным судом РФ, если они были переданы заключенными, в соответствии со ст. 11 Конституции Российской Федерации, договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ (п. 7 ч. 1 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>1</sup>). Данное положение выступает аналогом закрепленной в ст. 99 Основного закона Германии нормы, которая предусматривает, что закон может предоставить Федеральному конституционному суду право рассмотрения конституционных споров в пределах одной земли, касающихся применения ее права. Именно на федеральный конституционный суд возложены полномочия по конституционному контролю в земле Шлезвиг-Гольштейн: она небольшая по размерам территории и численности населения, а до 1990 г. в ней действовал устав, а не конституция.

По нашему мнению, возложение функций конституционного (уставного) суда на Конституционный суд РФ, если орган конституционной (уставной) юстиции не создан в субъекте РФ, является более предпочтительным вариантом, чем осуществление конституционного нормоконтроля судами общей юрисдикции. Судьи Конституционного суда РФ специализируются на рассмотрении дел именно в рамках конституционного контроля, поэтому лучше разбираются в конституционно-правовой материи. Даже в тех странах, где используется «американская модель» конституционного контроля, осуществляемого судами общей юрисдикции, зарубежными учеными отмечается, что не все их судьи способны профессионально оценить конституционность нормативных правовых актов [12, с. 148; 16, с. 8]. К тому же конституционный судебный процесс в федеральном конституционном суде максимально приближен к тому, который имеет место в региональных конституционных (уставных) судах.

Согласно ч. 3 ст. 17 Федерального конституционного закона «О судебной системе Рос-

сийской Федерации»<sup>2</sup> никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно переданы в юрисдикцию другого суда. Субъект РФ не вправе передать полномочия конституционного (уставного) суда суду общей юрисдикции в силу отнесения вопросов судостройства к вопросам ведения федерального центра. А федеральное законодательство допускает в виде исключения осуществление судами общей юрисдикции из всей компетенции органов конституционной (уставной) юстиции только полномочий по нормоконтролю. Думается, в случае упразднения конституционного (уставного) суда в субъекте РФ его полномочия в обязательном порядке должны быть переданы Конституционному суду РФ по договору, заключенному между органами государственной власти Российской Федерации и субъектом РФ. Поэтому странным выглядит прецедент в Челябинской области, когда полномочия упраздненного уставного суда не были переданы никакому органу правосудия.

Отличие конституционного судопроизводства от административного состоит также в том, что в законодательстве большинства субъектов РФ (кроме Башкортостана, Карелии, Санкт-Петербурга, Калининградской области) право инициировать процесс по проверке нормативного акта на предмет соответствия конституции (уставу) субъекта РФ предоставляется не только гражданам, но и судам. Причем суды общей юрисдикцией этим правом пользуются реально (конституционными и уставными судами по их обращениям за все время вынесено 7 постановлений). О. В. Брежнев выделяет три модели правового регулирования рассмотрения дел в конституционных (уставных) судах по обращениям судов в рамках абстрактного, конкретного, абстрактного и конкретного конституционного контроля [3, с. 32]. В то же время согласно процессуальному законодательству осуществление нормоконтроля в судах общей юрисдикции в рамках административного судопроизводства по обращениям иных судов не представляется возможным, даже если такой суд при рассмотрении дела придет к выводу о неправомерности нормативного акта, подлежащего применению.

Помимо судов, согласно региональному законодательству, правом обращаться в конституционные (уставные) суды субъектов РФ с запросом о проверке нормативных правовых ак-

<sup>1</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон РФ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447.

<sup>2</sup> О судебной системе Российской Федерации: Федер. конституц. закон Рос. Федерации от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1.

тов обладают и иные субъекты, которым аналогичное право не предоставлено в рамках административного судопроизводства в судах общей юрисдикции. Например, согласно ст. 83 закона Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области»<sup>1</sup> таким правом наделены каждый депутат областной Думы, ассоциация муниципальных образований Калининградской области, группа депутатов представительного органа местного самоуправления численностью не менее пяти человек, Нотариальная палата Калининградской области в связи с возникшим юридическим делом в нотариальной деятельности. В частности, только по обращениям отдельных депутатов конституционные (уставные) суды вынесли 86 постановлений по делам о проверке нормативных актов.

Вторым важным полномочием конституционных (уставных) судов является толкование конституций (уставов) субъектов РФ. Но с каждым годом по объективным причинам решений по такой категории дел выносятся все меньше. Как отмечает А. В. Мазуров, «чем больше проходит времени от принятия Конституции, тем меньше вероятность принятия постановления Конституционного Суда о толковании ее положений. Правовое пространство постепенно заполняется актами законодательства, содержащими свое толкование Конституции, а также решениями Конституционного Суда по другим категориям дел, которые также содержат толкование Конституции и становятся известны органам, уполномоченным на запрос о толковании Конституции» [8, с. 254]. Неудивительно, что за 2011–2015 гг. принято всего 10 постановлений по делам о толковании конституций (уставов) субъектов РФ, хотя на начальном этапе деятельности конституционных (уставных) судов интерпретация Основных Законов субъектов РФ осуществлялась гораздо чаще (всего за все время принято 112 постановлений). Толкование Основных Законов субъектов РФ в тех регионах, где не созданы органы конституционной (уставной) юстиции, осуществляют законодательные (представительные) органы власти. Н. С. Малютин считает, что толкование конституций (уставов) субъектов РФ региональными парламентами является обоснованным исходя из того, что данные органы принимают и изменяют Основные Законы субъектов РФ [9, с. 15]. Но следует согласиться с тем, что закрепление в основах конституционного строя принципа раз-

деления властей и системы «сдержек и противовесов» обуславливает необходимость осуществления толкования конституции (устава) субъекта РФ именно конституционным (уставным) судом, а не законодательным (представительным) органом субъекта РФ. В этой связи примечательным является тот факт, что все три отклоненных в 2009 г. законопроект об упразднении уставного суда Санкт-Петербурга предусматривали передачу полномочия по толкованию устава этого субъекта РФ в юрисдикцию именно Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Как отмечают А. В. Савоськин и О. А. Казанцев, в двух заключениях к законопроектам Юридического управления Законодательного Собрания формулировка о передаче полномочий официального толкования устава Санкт-Петербурга Законодательному Собранию Санкт-Петербурга признана «спорной», а в третьем заключении – законной. Но, как представляется, такая норма противоречила бы ч. 3 ст. 17 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» [11, с. 1110]. Кстати, в Челябинской области после ликвидации уставного суда полномочие по официальному толкованию устава этого субъекта РФ не передали Законодательному Собранию области.

Против осуществления аутентичного толкования конституции (устава) субъекта РФ можно привести аргумент неопределенности правовой формы интерпретационного акта, которая до сих пор не получила должной конституционно-правовой оценки. Согласно правовой позиции федерального конституционного суда официальное толкование федеральных законов может осуществляться только в том же порядке, в каком закон был принят, подписан и обнародован<sup>2</sup>. В некоторых субъектах РФ толкование конституции (устава) субъекта РФ осуществляется именно в той же форме, в которой был принят толкуемый акт (Архангельская область, Краснодарский край, Амурская область). Однако в большинстве регионов толкование Основных Законов дается парламентом в форме постановлений, принимаемых в более упрощенном порядке, чем конституция (устав) субъекта РФ

<sup>1</sup> Об Уставном Суде Калининградской области: закон Калининград. обл. от 2 окт. 2000 г. № 247 (ред. от 02.12.2015) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации"» и от 11 окт. 1996 г. № 682-П ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации»: постановление Конституц. Суда РФ от 17 нояб. 1997 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 47, ст. 5492.

(Брянская и Кировская области). Полагаем, что законодательство субъектов РФ в будущем будет ориентироваться на правовую позицию Конституционного суда РФ. В таком случае интерпретационная деятельность парламента может стать ненужной, поскольку возникшую неопределенность в смысле положений Основного Закона субъекта РФ устранить не сложнее будет посредством внесения изменений в текст конституции (устава) субъекта Федерации.

Разрешение споров о компетенции между органами государственной власти субъекта РФ или между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления входит число полномочий конституционных (уставных) судов в ряде регионов (Чечня, Адыгея, Северная Осетия-Алания, Саха (Якутия), Татарстан, Кабардино-Балкария, Бурятия). Однако доля подобных дел в общей нагрузке конституционных (уставных) судов невелика – принято по одному постановлению конституционными судами Татарстана и Адыгеи, а также 5 постановлений и 1 заключение Конституционным судом Республики Бурятия. Как отмечает О. В. Брежнев, дела по спорам о компетенции рассматриваются конституционными (уставными) судами в тех случаях, когда иные средства устранения возникших разногласий не могут быть использованы или их применение не повлекло за собой разрешение спора. Поэтому зачастую споры о компетенции разрешаются этими органами посредством абстрактного или конкретного нормоконтроля, а также путем толкования конституций (уставов) субъектов Федерации [4, с. 47]. Разрешение споров о компетенции не может осуществляться судами общей юрисдикции, если в субъекте РФ конституционный (уставный) суд не создан, а Конституционный суд РФ вправе разрешать споры о компетенции только между высшими органами государственной власти субъекта РФ. Поэтому затягивание образования конституционных (уставных) судов субъектов РФ нарушает баланс региональных властей и препятствует реализации системы «сдержек и противовесов» [10, с. 40]. Не случайно В. Вебер отмечает, что федерализм в системе «вертикального», а конституционное правосудие – в системе «горизонтального» разделения властей – следует считать существенным элементом конституционного строя, основанного на разделении властей, противодействующим чрезмерной концентрации государственной власти в одном органе [21, с. 312].

Также очень редко конституционные (уставные) суды рассматривают дела о проверке вопроса, выносимого на референдум (принято всего 2 постановления), и дела о предваритель-

ном конституционном контроле актов конституционной реформы (вынесено 5 заключений Конституционным судом Республики Адыгея, а также 8 постановлений уставным судом Калининградской области). Но проверка конституционности проектов законов об изменении Основного Закона субъекта РФ в настоящий момент предусматривается в законодательстве только Адыгеи, Саха (Якутии) и Калининградской области, а вопросов, выносимых на референдум, – в Чечне, Адыгее и Саха (Якутии). Если конституционный (уставный) суд не создан в субъекте РФ, то суды общей юрисдикции могут осуществлять только последующий контроль нормативных актов, принятых на референдуме на предмет их соответствия актам, имеющим большую юридическую силу. Также только последующий, но не предварительный контроль может осуществляться Конституционным судом РФ в отношении законов субъектов РФ об изменении положений конституций (уставов) субъектов РФ, но исключительно на предмет их соответствия федеральной Конституции.

Контрольно-удостоверительными полномочия, предоставленные конституционным (уставным) судам в Татарстане, Саха (Якутии), Кабардино-Балкарии и Северной Осетии-Алании, использовались ими также редко (принято всего одно постановление). Но следует подчеркнуть, что отсутствие конституционного (уставного) суда в регионе фактически исключает возможность применения мер конституционно-правовой ответственности к органам власти, если для ее реализации требуется установление юридически значимых фактов органами конституционной (уставной) юстиции в рамках конституционного судопроизводства.

### Результаты

Конституционные (уставные) суды, выступая субсидиарными органами конституционного контроля, во многом обеспечивают эффективность иных правозащитных и контрольных органов (уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, прокуратуры) и поэтому являются незаменимыми органами в части охраны конституционного строя, защиты конституционных прав и свобод граждан, разрешения споров между органами власти в рамках системы «сдержек и противовесов». Деятельность конституционных (уставных) судов способствует созданию единого правового пространства, совершенствованию федеративных отношений, недопущению возникновения противоречий между законодательством Российской Федерации и ее субъектов и формированию оптимальных вариантов взаимоотношений регио-

нальной власти и местного самоуправления. Во многом благодаря судебному конституционному контролю государство становится правовым, защищающим конституционные права и свободы граждан, поскольку вклад судебной ветви власти в этой сфере намного превосходит тот, который создают иные ветви государственной власти.

### Выводы

Большинство полномочий конституционных (уставных) судов по осуществлению специализированного конституционного (уставного) контроля относятся к числу невосполнимых. Равноценно заменить конституционный (уставный) суд субъекта РФ деятельностью другого судебного или несудебного органа (за исключением Конституционного суда РФ в случае, если такие полномочия были переданы заключенными, в соответствии со ст. 11 Конституции РФ, договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ) не представляется возможным. Поэтому создание конституционных (уставных) судов в каждом субъекте РФ даже в условиях финансового кризиса является необходимым.

### Библиографический список

1. *Бондарь Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия. М.: ЮСТИЦИНФОРМ, 2005. 592 с.
2. *Бондарь Н. С.* Конституция, Конституционный Суд и налоговое право // *Налоги*. 2006. № 3. С. 3–14.
3. *Брежнев О. В.* Институт запроса суда общей юрисдикции, арбитражного суда в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации: проблемы и перспективы // *Российская юстиция*. 2013. № 10. С. 30–33.
4. *Брежнев О. В.* Разрешение споров о компетенции как полномочие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 6. С. 47–50.
5. *Зорькин В. Д.* Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М.: Норма, 2007. 400 с.
6. *Казанцев А. О., Савоськин А. В.* В Челябинской области незаконно упразднили Уставный суд // *Конституционное и муниципальное право*. 2014. № 6. С. 48–52.
7. *Клеандров М. И.* В защиту конституционных (уставных) судов субъектов РФ // *Российская юстиция*. 2015. № 6. С. 2–7.
8. *Мазуров А. В.* Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституци-

онном Суде Российской Федерации» (постатейный). М.: Частное право, 2009. 576 с.

9. *Малютин Н. С.* Исчерпан ли интерпретационный потенциал региональной конституционной юстиции в Российской Федерации? // *Журнал конституционного правосудия*. 2015. № 5. С. 13–19.
10. *Михалева Н. А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: ЮРКОМ-ПАНИ, 2010. 366 с.
11. *Савоськин А. В., Казанцев А. О.* Возможно ли упразднение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации? // *Актуальные проблемы российского права*. 2014. № 6. С. 1108–1114.
12. *Craig P.* Constitutional and Non-constitutional Review // *Current Legal Problems*. 2001. Vol. 54. Iss. 1. P. 147–178.
13. *Dunning W.* Essays on the Civil War and Reconstruction. New York, 1898. 376 p.
14. *Fino S.* The Role of State Supreme Courts in the New Judicial Federalism. New York, 1987. 154 p.
15. *Gress F.* Interstate Co-operation in the USA and the FRG // *Evaluating Federal Systems* B. de Villiers (ed.). Dordrecht, 1994. Pp. 409–429.
16. *McWhinney E.* Supreme Courts and Judicial Law-making: Constitutional Tribunals and Constitutional Review. Dordrecht, 1986. 305 p.
17. *Pestalozza Ch.* Verfassungsprozefirecht. München, 1991. 743 s.
18. *Speeches and Documents of American History* / ed. by R. Birley, V. London, 1962. Vol. 2. 300 p.
19. *The Federalist Papers* by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay. With an Introduction and Commentary by Garry Wills. New York; Toronto; London; Sydney; Auckland, 1982. 483 s.
20. *Vanberg G.* The Politics of Constitutional Review in Germany. Cambridge, 2004. 193 p.
21. *Weber W.* Spannungen und Kräfte im Westdeutschen Verfassungssystem. Berlin, 1970. 375 p.
22. *Winkle J. W. III.* Interjudicial Relations. Paper presented at the Annual Meeting of the Southern Political Science Association. Nov. 6–8. Atlanta, 1980. 320 p.

### References

1. *Bondar' N. S. Vlast' i svoboda na vesakh konstitutsionnogo pravosudiya* [The Authority and Freedom on the Scales of the Constitutional Justice]. Moscow, 2005. 592 p. (In Russ.).
2. *Bondar' N. S. Konstitutsiya, Konstitutsionnyy sud i nalogovoe pravo* [Constitution, Constitu-

- tional Court and Tax Law]. *Nalogi – Taxes*. 2006. Issue 3. Pp. 3–14. (In Russ.).
3. *Brezhnev O.V. Institut zaprosa suda obshhey yurisdiktsii, arbitrazhnogo suda v konstitutsionnyj (ustavnyj) sud sub"ekta Rossiyskoy Federatsii: problemy i perspektivy* [Institute of the Request of the Court of General Jurisdiction, Arbitration Court to the Constitutional (Charter) Court of a Constituent Entity of the Russian Federation: Problems and Prospects]. *Rossiyskaya yustitsiya – Russian Justitia*. 2013. Issue 10. Pp. 30–33. (In Russ.).
  4. *Brezhnev O. V. Razreshenie sporov o kompetentsii kak polnomochie konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov sub"ektov Rossiyskoy Federatsii* [Resolution of Disputes on Competence as a Power of Constitutional (Charter) Courts of Subjects of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i municipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 2015. Issue 6. Pp. 47–50. (In Russ.).
  5. *Zor'kin V. D. Rossiya i Konstitutsiya v XXI veke. Vzgl'yad s Il'inki* [Russia and the Constitution in the 21<sup>st</sup> Century. The view from Ilyinka]. Moscow, 2007. 400 p. (In Russ.).
  6. *Kazancev A. O., Savos'kin A. V. V Chelyabinskoy oblasti nezakonno uprazdnil Ustavnyj sud* [The Charter Court Was Illegally Discontinued in Chelyabinsk Region]. *Konstitutsionnoe i municipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 2014. Issue 6. Pp. 48–52. (In Russ.).
  7. *Kleandrov M. I. V zashhitu konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov sub"ektov RF* [In Defense of the Constitutional (Charter) Courts of Subjects of the Russian Federation]. *Rossiyskaya yustitsiya – Russian Justitia*. 2015. Issue 6. Pp. 2–7. (In Russ.).
  8. *Mazurov A. V. Kommentariy k Federal'nomu konstitutsionnomu zakonu "O Konstitutsionnom sude Rossiyskoy Federatsii" (postateynyj)* [The Commentary to the Federal Constitutional Law "On the Constitutional Court of the Russian Federation" (article-by-article)]. Moscow, 2009. 576 p. (In Russ.).
  9. *Malyutin N. S. Ischerpan li interpretatsionnyj potentsial regional'noy konstitutsionnoy yustitsii v Rossiyskoy Federatsii?* [Whether the Interpretative Potential of Regional Constitutional Justice in the Russian Federation is Exhausted]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya – Journal of Constitutional Justice*. 2015. Issue 5. Pp. 13–19. (In Russ.).
  10. *Mikhaleva N. A. Konstitutsii i ustavy sub"ektov Rossiyskoy Federatsii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie)* [Constitutions and Statutes of the Subjects of the Russian Federation (Comparative Legal Research)]. Moscow, 2010. 366 p. (In Russ.).
  11. *Savos'kin A. V., Kazancev A. O. Vozmozhno li uprazdnenie konstitutsionnogo (ustavnogo) suda sub"ekta Rossiyskoy Federatsii?* [Is the Abolition of the Constitutional (Statutory) Court of the Subject of the Russian Federation Possible?]. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava – Actual Problems of Russian Law*. 2014. Issue 6. Pp. 1108–1114. (In Russ.). DOI: 10.7256/1994-1471.2014.6.11509.
  12. *Craig P. Constitutional and Non-constitutional Review. Current Legal Problems*. 2001. Vol. 54. Issue 1. Pp. 147–178. (In Eng.). DOI: 10.1093/clp/54.1.147.
  13. *Dunning W. Essays on the Civil War and Reconstruction*. New York, 1898. 376 p. (In Eng.).
  14. *Fino S. The Role of State Supreme Courts in the New Judicial Federalism*. New York. 1987. 154 p. (In Eng.).
  15. *Gress F. Interstate Co-operation in the USA and the FRG. Evaluating Federal Systems*; ed. by B. de Villiers. Dordrecht, 1994. Pp. 409–429. (In Eng.).
  16. *McWhinney E. Supreme Courts and Judicial Law-Making: Constitutional Tribunals and Constitutional Review*. Dordrecht, 1986. 305 p. (In Eng.).
  17. *Pestalozza Ch. Verfassungszweifelsrecht*. München, 1991. 743 p. (In Ger.).
  18. *Speeches and Documents of American History*; ed. by R. Birley, V. London, 1962. Vol. 2. 300 p. (In Eng.).
  19. *The Federalist Papers* by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay. With an Introduction and Commentary by Garry Wills. New York; Toronto; London; Sydney; Auckland, 1982. 483 p. (In Eng.).
  20. *Vanberg G. The Politics of Constitutional Review in Germany*. Cambridge, 2004. 193 p. (In Eng.). DOI: 10.1017/CBO9780511510427.
  21. *Weber W. Spannungen und Kräfte im Westdeutschen Verfassungssystem*. Berlin, 1970. 375 p. (In Ger.).
  22. *Winkle J. W. III. Interjudicial Relations*. Paper presented at the Annual Meeting of the Southern Political Science Association. Nov. 6–8. Atlanta, 1980. 320 p. (In Eng.).