

УДК 342.56

**О. В. Белянская**

Федеральное бюджетное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина», г. Тамбов, Российская Федерация

### **О НЕОБХОДИМОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ УСТАВНЫХ (КОНСТИТУЦИОННЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Раскрываются правовые предпосылки процесса становления судебного конституционного (уставного) контроля в субъектах Российской Федерации. Приводятся данные о количестве действующих конституционных (уставных) судов в России. Выявляются некоторые проблемы и причины медленного становления уставных судов субъектов РФ. Приводятся доводы о необходимости их появления в тех регионах Российской Федерации, где до сих пор отсутствуют уставные суды, в частности, тезис об отсутствии стратегии развития судов на уровне субъектов. Автор считает, что необходимо выработать концепцию развития правовой системы региона до того как производить реформы в судебной системе субъекта и вводить уставной суд. Предлагаются поправки в конституционное законодательство субъектов федерации в целях формирования уставного суда и рекомендации по принятию модельного закона о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации, в котором бы закрепились общая модель структуры данных судов и особенности судопроизводства.

**Ключевые слова:** судебная власть, судебная система субъекта Российской Федерации, уставной суд, правовой статус уставного суда.

**Введение.** Составной частью реформ государственного аппарата, проводившихся в Российской Федерации в 90-е годы XX века, были преобразования в сфере осуществления правосудия. Целью реформирования стали изменения, которые позволили судам стать независимыми в механизме государственной власти и воплотить принципы правосудия, признанные мировым сообществом. Результатом реформ судебной системы России явилось формирование четырёх судебных подсистем, включающих Конституционный Суд Российской Федерации, арбитражные суды, суды общей юрисдикции и суды субъектов РФ — конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ. Процесс реформирования был длителен. Законодательство, регулирующее статус и компетенцию судебных органов формировалось довольно

долго и неравномерно. Отсутствие чёткого видения судебной системы и её органов породило многочисленные поправки в законодательство, которое начало формироваться с 1992 года с момента принятия закона о статусе судей. В дальнейшем был принят ряд законов, регламентирующих деятельность Конституционного Суда РФ [1], Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [2], Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» [3] и др. В феврале 2011 года был принят закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» [4], который стал одним из последних в механизме правового регулирования статуса судов общей юрисдикции. Последние изменения в судебной системе России произошли в связи с реформированием

статуса Высшего арбитражного Суда Российской Федерации и его упразднением.

Таким образом, можно сказать, что только в 2011 году практически сформировалось законодательство, определяющее статус всех судебных органов, так как был принят закон о судах общей юрисдикции, но в целом реформирование судебной системы России до сих пор продолжается.

**Основная часть.** В российской судебной системе были сформированы четыре судебные подсистемы, включающие Конституционный Суд РФ, арбитражные суды, суды общей юрисдикции, суды субъектов РФ — конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ. Это, как полагают Д. Н. Вороненков и В. М. Оробец, явилось причиной появления комплекса проблем, связанных с определением юрисдикции этих судов [5, с. 32]. Так, например, конституционные (уставные) суды и мировые судьи содействуют совершенствованию и укреплению федеративных отношений, в связи с чем они не могут рассматриваться как органы, созданные исключительно в целях уменьшения «нагрузки» на федеральные суды путём создания дополнительного звена судебной системы Российской Федерации, так как в этом случае теряется смысл их создания.

Для судебной системы России стало новшеством формирование судов субъектов РФ. Уставы большинства субъектов Российской Федерации не были готовы к восприятию собственной системы судов, так как были приняты до появления Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 года [6], определившего суды субъектов РФ, поэтому в большинстве из них основное внимание при установлении системы органов государственной власти было сосредоточено на законодательной и исполнительной ветвях власти. О судебной власти, как правило, было сказано, что правосудие на территории края (области, округа) осуществляется федеральными судами. В ряде уставов вопрос

о судебной власти и осуществляющих её органах вообще не решён, как и не решён вопрос о существовании уставного суда (например, в Уставе Тамбовской области, Липецкой области, Саратовской области, Ставропольского края и др.).

Но с принятием Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 года [6] уставные суды как судебные органы уставного контроля находят свое место в системе органов государственной власти субъектов РФ. В ряд уставов вносятся соответствующие изменения, уточняющие, что судебная власть в крае, области, автономной области, автономном округе осуществляется уставным судом, определяются основы его статуса. В Уставе Воронежской области [7], например, это сделано путём внесения поправок в 2010 и 2011 годах. Корректировка уставов в данном направлении продолжается.

Тем не менее в настоящее время усиливаются препятствия для создания судов субъектов РФ, и, как считает С. Г. Павликов, это связано с ограничением полномочий субъектов федерации по правовому регулированию статуса мировых судей (введение запрета на самостоятельное установление ими порядка отправления правосудия по делам об административных правонарушениях в соответствии с законами субъектов РФ и т. п.) и отказ де факто субъектов Российской Федерации от предоставленного федеральным законодательством права самостоятельно определять статус конституционных (уставных) судов [8, с. 14—15].

Процесс становления конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации замедлился, и это видно по количеству вновь созданных конституционных (уставных) субъектов за последние десять лет. После 2003 года, когда был образован Уставный суд Калининградской области, судов этого вида в регионах не создавалось. И если с количеством конституционных судов всё не так плохо (из 21 республики в составе России в 14 имеются такие суды),

то в иных субъектах, а их 62, в настоящее время существует только 3 уставных суда. Процесс формирования Уставного суда Челябинской области приостановлен в связи с несформированностью судейского корпуса. Таким образом, только около 20,5% субъектов имеют конституционные (уставные) суды. Республики на 66,0% обеспечены данными судами, а иные субъекты — на 4,8%.

Приведём некоторые доводы в пользу создания судов данного уровня и, прежде всего, уставных судов.

Во-первых, как показывает анализ научных дискуссий по проблемам уставных судов субъектов федерации, большинство учёных и практиков (Н. В. Витрук, Ж. В. Григорова, А. В. Зимин, Ж. И. Овсепян, Б. Н. Топорнин) считают, что создание органов конституционного (уставного) контроля во всех российских регионах необходимо и целесообразно, так как они будут включены в механизм обеспечения контроля за законодательством субъекта Российской Федерации и содействовать его развитию, создавать дополнительные гарантии качества правоприменительного механизма, в основе которого лежит реализация конституционного принципа судебной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Во-вторых, появление конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации станет логическим завершением как процесса формирования системы органов государственной власти субъекта федерации, так и системы судов субъектов РФ, включающей, к сожалению, в большинстве регионов пока только мировых судей.

Создание уставных судов субъектов Российской Федерации завершит формирование систем судов субъектов РФ и, как считает С. Г. Павликов, обеспечит условия для формирования практически отсутствующих связей конституционных (уставных) судов и мировых судей, имеющих конституционно-правовой статус судов субъектов федерации [8, с. 12].

Это может найти развитие и в трансформации компетенции данных судов. Так, пе-

речь полномочий конституционных (уставных) судов субъектов РФ, установленный в части первой ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» [6], нельзя считать исчерпывающим, а значит, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе наделить такие суды и иными полномочиями, в частности такими, которые бы позволили усилить взаимосвязь конституционных (уставных) судов и мировых судей, а также усилить взаимодействие между иными органами власти.

В-третьих, с созданием конституционного (уставного) суда в субъекте Российской Федерации при наличии двух действующих ветвей власти (законодательной и исполнительной) учреждается и полноценная третья ветвь государственной власти уровня субъекта федерации — судебная. С этого момента, считает Д. С. Петренко, в субъекте РФ начинает действовать классическая схема организации и взаимодействия властей [9, с. 8]. Присоединимся к данной позиции и выразим убеждение в том, что наличие конституционных (уставных) судов помогает реализации принципа разделения властей, позволяя совместно всем органам более эффективно участвовать в механизме осуществления государственной власти и способствуя качественной защите прав личности на территории субъекта.

У конституционных (уставных) судов субъектов федерации специфическая цель — обеспечение приведения в соответствие Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов субъектов и повышения гарантий юридической защиты прав и свобод человека. Важную функцию данные суды выполняют и в правотворческом процессе субъекта. Рассматривая дела о проверке на соответствие уставу субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов, уставные суды блокируют нормы, не соответствующие уставу.

Особая роль уставных судов в правотворческом процессе проявляется и при реализации их полномочий по толкованию устава субъекта. При этом уставные суды не должны подменять законодательный орган и создавать новую норму устава. Толкование устава состоит в преодолении неопределённости в понимании его положений, в выяснении объективного их смысла.

И, в-четвёртых, существование проблем, в том числе пробелов в правовом регулировании деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, тем не менее не снижает рост положительных тенденций в сфере региональной конституционной юстиции. Это проявляется в увеличении количества жалоб граждан в общем объёме обращений в эти суды, широкого вовлечения в конституционное (уставное) правосудие различных субъектов местного самоуправления, политики по отстаиванию интересов населения субъекта. Всё это усиливает потенциал региональной конституционной юстиции, способствует её стабилизации и усилению местоположения в правоприменительном механизме.

В конституционных документах ряда субъектов Российской Федерации в силу разных обстоятельств нет положений о возможности создания уставного суда в регионе. Отсутствуют такие нормы, например, в Уставе Тамбовской области [10]. Причины, обусловившие отсутствие уставного суда не только в Тамбовской области, но и в большинстве субъектов Российской Федерации, на наш взгляд, следующие:

1) сложившееся на основе не совсем верного понимания целей и задач конституционного (уставного) суда мнение у руководителей ряда российских регионов о ненужности данного вида судов. Это связано, например, с тем, что в середине 90-х годов XX века некоторые республики в составе Российской Федерации видели цель создания конституционных судов прежде всего в признании легитимными нормативных правовых актов, которые не всегда соответствовали федераль-

ному законодательству, но, поскольку правовая позиция, выраженная в их решениях, была не бесспорна, иные субъекты Российской Федерации, опасаясь совершения ошибок и неодобрения со стороны федерального центра, воздержались от создания органов конституционного (уставного) контроля;

2) отсутствие стратегии развития судов на уровне субъектов в момент принятия базового нормативного акта субъекта (конституции, устава) в середине 90-х годов XX века, в том числе в связи с отсутствием стратегии и концепции эволюции правовой системы определённого субъекта Российской Федерации. Кроме этого, существенно то обстоятельство, что конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации необходимо финансировать за счёт средств бюджета этого субъекта РФ. В связи с этим становится понятно, почему именно у большинства краёв и областей нет уставных судов. Но причины, безусловно, необходимо рассматривать в комплексе, ведь в настоящее время отсутствует уставной суд Москвы, Московской, Тюменской областей, а это совсем не бедные регионы;

3) среди факторов медленного становления судебного уставного контроля в территориальных субъектах Российской Федерации некоторые учёные называют отсутствие модельного закона об конституционных (уставных) судах субъектов РФ, и это является одним из сдерживающих факторов, так как показывает отношение федерального центра к данным органам и необходимости их существования в субъектах [11—13]. Выделяют и кадровые, финансовые проблемы, нежелание субъектов РФ идти на самоограничение и установление судебного контроля за их нормотворческой деятельностью [14].

Безусловно, не способствовало развитию конституционной (уставной) юстиции в субъектах федерации и постановление Конституционного суда РФ от 11 апреля 2000 года № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22

Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» [15], в котором закреплялось право судов общей юрисдикции признавать законы и иные нормативные правовые акты недействующими. Это оказало сдерживающее влияние на развитие в регионах конституционного (уставного) правосудия, так как приоритет был отдан судам общей юрисдикции.

Как видно из сказанного, проблем много. Тем не менее считаем, что в целях создания дополнительных гарантий реализации конституционного права граждан РФ на судебную защиту, закреплённого в части первой ст. 46 Конституции Российской Федерации [16], и для обеспечения системности в организации судов субъектов федерации, а также повышения эффективности регионального механизма судебной защиты прав и интересов граждан, организации публичной власти, необходимо начать процесс формирования конституционного судопроизводства в тех субъектах, где отсутствует уставной суд, в частности, в Московской, Тамбовской, Тюменской областях. Для этого необходимо решить ряд вопросов, направленных на устранение препятствий для образования уставного суда.

Прежде всего, следует выработать концепцию развития правовой системы данных регионов, одной из целей которой будет создание Уставного суда области — независимого органа судебной власти, чьи решения, не подлежащие обжалованию в Конституционном Суде Российской Федерации, содержат самостоятельные правовые позиции по вопросам, отнесённым Конституцией Российской Федерации к предметам совместного ведения России и её субъектов, а также исключительного ведения субъектов федерации. Уставной суд должен обеспечивать баланс общефедеральных и региональных интересов, соответствовать цели охраны основ конституционного строя РФ, учитывать требования Конститу-

ции России о суверенитете Российской Федерации (часть первая ст. 4) [16].

Учитывая позитивную роль установленных судов в оптимизации функционирования региональных и местных властей, целесообразно было бы активизировать процесс образования уставного суда в тех субъектах, где он в силу разных причин не создан (например, в уже упомянутой Тамбовской области), и для этого необходимо вначале внести поправки в конституционное (уставное) законодательство субъекта. Так, например, следует внести изменения в Устав (Основной закон) Тамбовской области [10], в частности, в раздел VIII «Судебная власть» и главу 37 «Органы правосудия. Система судебной власти» и в дальнейшем принять закон Тамбовской области «Об Уставном суде Тамбовской области». В этом законе необходимо детально указать полномочия суда; его состав и порядок назначения (избрания) судей на должность; юридические последствия решений суда (т. е. их окончательность и обязательность в данном регионе); гарантии деятельности уставного суда и судей (финансовые, организационные и др.); общие принципы судопроизводства (среди них обязательно должны быть указаны независимость судей, коллегиальность, гласность, устность, непосредственность, равенство, состязательность, язык судопроизводства и др.); общие правила судопроизводства (его участники, стадии и т. п.); статус судей (требования к кандидатам, срок их полномочий, порядок прекращения полномочий и др.). Вопросы относительно правил назначения председателя уставного суда и его заместителей, порядка и очередности проведения заседаний, правил делопроизводства, требования к работникам аппарата уставного суда и другие аспекты внутренней деятельности могут быть урегулированы в соответствующем регламенте Уставного суда Тамбовской области.

Необходимо решать вопрос и о научном обеспечении процедуры создания нового судебного органа тех регионов, где отсутствует

уставной (конституционный) суд. Это касается как кадровой политики, так и работы судебных органов в целом. Научное сообщество неоднократно обращало внимание на проблему качественного состава судейского корпуса, обсуждая необходимость создания в ходе судебной реформы благоприятных условий для привлечения в их ряды лучших юристов отдельного региона, в том числе с перспективой создания уставного суда региона.

Чрезвычайно важным является тезис, высказанный Президентом Российской Федерации В. В. Путиным уже более десяти лет назад, но не потерявший своей актуальности: «Суть судебной системы — это вершина всего правосудия: там, как мы с вами знаем, принимаются решения по делам, от которых зависит в итоге не только судьба каждого конкретного человека, скажем, в уголовном процессе, но и самочувствие государства и экономики в административном и арбитражном процессе. Это в известной степени вершина кадровой карьеры, поэтому считаю, что мы должны утвердить вот этот принцип положения суда в нашем государстве» [17]. И если процесс создания законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации завершён, и можно говорить только об их совершенствовании, реформировании, изменении схемы формирования, то до окончания формирования судебных органов большинства регионов ещё далеко, поэтому пока нельзя сказать, что принцип высокого положения суда, судей осуществлён. Судебная власть остаётся обслуживающей ветвью власти, ожидающей процесса реформирования системы региональной государственной власти.

**Заключение.** Процесс массового создания уставных судов произойдёт только после принятия модельного закона о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации, в котором федеральный законодатель определит роль данных органов в системе государственной власти субъекта РФ и выразит своё отношение к данным

органам, определит федеральную политику в данной сфере, а ещё лучше, — и объём федерального финансирования этих судов. Кроме этого, в данном законе могут быть предложены структура и основные положения, закрепляющие правовое положение конституционного суда субъекта, особенности судопроизводства.

Но не думаем, что законодателям регионов России, где до сих пор отсутствует уставной суд, следует принять выжидательную тактику и ждать указания федеральных органов. Чтобы иметь эффективный аппарат власти, нужно предугадывать варианты и направления развития государственного аппарата, способного в современных условиях удовлетворять социально-экономические и политические потребности региона. Отметим и то, что в современных условиях, характеризующихся укреплением федеративных отношений, назрела необходимость создания уже не судебных систем субъектов Российской Федерации, а полноценных систем судебных органов субъектов РФ (в соответствии с частью первой ст. 77 Конституции Российской Федерации [16]), элементом которой и является уставной суд. Это позволит укрепить взаимодействие всех уровней публичной власти в регионе, обеспечить правовую охрану устава субъекта и усилить механизм защиты прав человека.

#### Список цитированных источников

1. О Конституционном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. конституцион. закон от 21 июля 1994 г., № 1-ФКЗ : в ред. Федер. конституцион. Закона Рос. Федерации от 05.04.2013 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2014.
2. Об арбитражных судах в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. конституцион. закон от 28 апр. 1995 г., № 1-ФКЗ : в ред. Федер. конституцион. Закона Рос. Федерации от 23.06.2014 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2014.
3. О военных судах Российской Федерации : Федер. конституцион. закон от 23 июня 1999 г., №1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — № 26. — 28.06.1999. — Ст. 3170.

4. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : Федер. конституцион. закон от 7 февр. 2011 г., № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — № 7. — 14.02.2011. — Ст. 898.

5. *Вороненков, Д. Н.* Судебная реформа в Российской Федерации: вопросы теории и практики / Д. Н. Вороненков, В. М. Оробец // Представительная власть — 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2006. — № 2. — С. 31—34.

6. О судебной системе Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. конституцион. закон от 31 дек. 1996 г., № 1-ФКЗ : в ред. Федер. конституцион. Закона Рос. Федерации. от 25.12.2012 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2013.

7. Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. [Электронный ресурс] : принят Воронеж. обл. Думой 25 мая 2006 г. : в ред. от 25.05. 2014 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2014.

8. *Павликов, С. Г.* Системы судов субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. Г. Павликов. — М. : [б. и.], 2010. — 32 с.

9. *Петренко, Д. С.* Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации: современные правовые проблемы и перспективы : автореф. ... дис. канд. юрид. наук / Д. С. Петренко. — М. : [б. и.], 2007. — 24 с.

10. Устав (Основной Закон) Тамбовской области Российской Федерации (принят Тамбовской областной Думой 30 ноября 1994 г.) (с изменениями и дополнениями) // Сайт Конституции Рос. Федерации. —

Режим доступа: [http://constitution.garant.ru/region/ustav\\_tambov](http://constitution.garant.ru/region/ustav_tambov). — Дата доступа: 16.08.2014.

11. *Кокотов, А. Н.* Законодательство о конституционном (уставном) правосудии в субъектах федерации: вопросы совершенствования / А. Н. Кокотов // Вестн. Устав. суда Свердлов. обл. — 2002. — № 3.

12. *Митюгов, М.* Конституционные (уставные) суды: от теории к практике решения / М. Митюгов // Рос. юстиция. — 2000. — № 4.

13. *Кряжков, В.* Региональная юстиция / В. Кряжков // ЭЖ-ЮРИСТ. — 2003. — № 49.

14. *Чепурнова, Н.* Конституционный (уставной) суд как орган судебного контроля за законностью правовых актов субъекта федерации / Н. Чепурнова // Рос. юстиция. — 1999. — № 3.

15. По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации : постановление Конституцион. Суда Рос. Федерации от 11 апр. 2000 г., № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. — № 16. — 17.04.2000. — Ст. 1774.

16. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : офиц. текст : с изм. от 30 дек. 2008 г. — М. : Айрис-пресс, 2013. — 63 с.

17. *Путин, В. В.* Мы все хотим, чтобы наш суд был скорым, правым и справедливым : выступление Президента Рос. Федерации на V Всерос. съезде судей / В. В. Путин // Журн. рос. права. — 2001. — № 1. — С. 3—7.

Материал поступил в редакцию 03.09.2014 г.

The article reveals the process of legal prerequisites for the judicial constitutional (charter) control necessity in the subjects of the Russian Federation. The data on the number of the existing constitutional (charter) courts in Russia have been put forward. There have been identified some problems and reasons for the slow formation of the authorized courts in the subjects of the Russian Federation. There has been given argumentation about the necessity of their occurrence in the regions of the Russian Federation, where there are still no statutory courts, in particular, the thesis about the absence of the development strategy at the level of the courts. The author believes that it is necessary to develop a concept for the development of the regional legal system before the reforms introduction in the judicial system of the subject. There have been elaborated amendments to the constitutional law of the federal subjects in order to form the charter courts and recommendations on the adoption of the model law on constitutional (charter) courts of the Russian Federation, which was secured to the common model structure of courts and features of the proceedings.

**Key words:** judiciary, the judicial system of the Russian Federation, the authorized court, the legal status of authorized courts.