

регулирования ряда вопросов, в том числе взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью, включая порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации, вопросов формирования высшего исполнительного органа, ответственности органов власти перед населением региона. Представляется, что в рамках принятия «опережающего законодательства» по предметам совместного ведения многие субъекты Федерации способны в более ранние этапы выполнить предусмотренные Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. такие приоритеты социальной и экономической политики, как развитие новых форм социального партнерства, гражданского контроля за деятельностью государства, в том числе путем усиления контроля граждан за деятельностью региональных органов власти.

Продолжится также поиск оптимальных моделей функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основе конституционных принципов народовластия. При этом сохранится задача максимального приближения органов публичной власти к гражданам, дальнейшей демократизации законодательного процесса.

§ 3. Институты конституционного правосудия

В формально-юридическом смысле конституционное правосудие представляет собой систему конституционно-правовых норм, регулирующих отношения по рассмотрению и решению судебными органами конституционного контроля подведомственных им дел. Предназначение конституционного правосудия состоит в обеспечении верховенства и прямого действия конституции, определении правовых границ воздействия государства на общество и каждого отдельного человека, защите основных прав и свобод личности, разрешении конституционно-правовых споров между органами публичной власти.

Основной формой или способом осуществления конституционного правосудия является конституционный контроль. В юридической литературе отмечается, что элементы конституционного контроля можно встретить еще в Римской империи, где судебные органы рассматривали споры между отдельными правителями, в Древней Греции, средневековой Испании¹. Тем не менее прообра-

¹ См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М.: БЕК, 1998. С. 15.

зом конституционного контроля, осуществляемого судами, принято считать деятельность в XVII в. Тайного совета при британском монархе, который признавал недействительными статуты, издаваемые парламентами колоний, в случае их противоречия колониальным хартиям или общему праву¹.

Важной вехой в становлении судебного конституционного контроля стало решение Верховного суда США 1803 г., известное как «дело У. Мэрбери против Дж. Мэдисона (W. Marbury v. J. Madison)»². Данное дело положило начало формированию так называемой *американской модели* судебного конституционного контроля, осуществляемого судами общей юрисдикции. Истоки другой – *европейской (континентальной, кельзеновской)*³ – модели, характеризующейся функционированием специализированных органов конституционного правосудия, связаны с учреждением в Австрии первого конституционного суда (1920 г.).

В различных формах конституционный контроль в конце 40-х и в 60-е гг. был введен в абсолютном большинстве стран Западной Европы, во многих новых государствах Азии, Африки, Латинской Америки, а в 80–90-е гг. – в проводящих демократические реформы постсоциалистических государствах Центральной и Восточной Европы⁴, в том числе в России⁵.

Таким образом, конституционное правосудие как одна из форм осуществления судебной власти появилось в нашей стране сравнительно недавно, в начале 90-х годов прошлого столетия.

Место конституционного правосудия в системе права России

В юридической литературе высказываются различные точки зрения относительно того, какое место конституционное правосудие занимает в системе права Российского государства. Сторонники одной из них утверждают, что возникла *новая отрасль права* – конституционное правосудие, состоящая из двух подотраслей – судебного конституционного права и судебного конституционного процесса (конституционного судопроизводства)⁶. Другое мнение заключается в том, что конституционное право-

¹ См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. С. 15.

² Подробнее см.: Маклаков В.В. Верховный суд США: дело W. Marbury v. J. Madison // Конституции зарубежных государств. М., 1996. С. 47–54.

³ По имени австрийского ученого-юриста Ганса Кельзена – идеолога данной модели, с которым связывают создание первого конституционного суда.

⁴ См.: Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: сб. докладов. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1999.

⁵ См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 17.

⁶ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М., 1998. С. 39–41.

судие представляет собой *подотрасль* российского конституционного права (В.А. Кряжков, Л.В. Лазарев, Ж.И. Овсепян). Третьей позиции придерживаются те, кто предпочитает рассматривать конституционное правосудие как *один из институтов* конституционного права (Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе, В.Г. Стрекозов, Ю.Д. Казанчев).

Такое многообразие доктринальных подходов можно объяснить относительной новизной и недостаточной практической отлаженностью механизмов конституционного правосудия. Данное обстоятельство затрудняет попытки не только четко обозначить его место в законодательстве, но и в правовой науке, судебной практике.

Полагаем, что на сегодняшний день еще рано говорить о конституционном правосудии как относительно самостоятельной отрасли российского права. Во-первых, не сформировались достаточные предпосылки для выделения его из состава «материнской» отрасли – конституционного права. Во-вторых, до тех пор, пока ведутся споры между судами по поводу полномочий в сфере проверки нормативных правовых актов, нельзя утверждать, что предмет конституционного правосудия точно определен. В-третьих, в нашей стране еще не утвердились традиции функционирования конституционного правосудия, это – довольно долгий и сложный процесс, занимающий порой многие десятилетия.

Вопрос о том, что представляет собой конституционное правосудие – отрасль либо подотрасль отечественной системы права, является дискуссионным, но очевидно, что оно не должно рассматриваться только как один из конституционно-правовых институтов. Можно утверждать, что в настоящее время сложились необходимые условия (конституционные, законодательные, теоретические и практические) для того, чтобы считать его отдельной, относительно самостоятельной и весьма значительной частью конституционного права.

Структура конституционного правосудия

В структуре конституционного правосудия как органической части отрасли конституционного права можно выделить два элемента – «материальный» и «процессуальный». Первый из них связан с определением материально-правовой основы статуса органов конституционного контроля как особых субъектов судебной власти. Им охватываются такие вопросы, как юридическая природа органов конституционной юстиции, их место в системе органов государственной власти, нормативно-правовая основа организа-

ции и деятельности Конституционного Суда РФ, конституционных и уставных судов субъектов РФ, их структура и компетенция, статус судей. Второй элемент раскрывает процессуальные аспекты правового положения указанных органов и посвящен юридической регламентации формы их деятельности – конституционного судопроизводства (конституционного судебного процесса), определению его общих положений и правил процедуры, стадий (обращение и его предварительное рассмотрение, назначение и подготовка дела к слушанию, судебное разбирательство, вынесение решения по делу), особенностей рассмотрения отдельных категорий дел.

Важно отметить, что оба названных элемента находятся в неразрывном единстве, а граница между ними весьма условна. Так, институт Конституционного Суда РФ, который в равной мере относится к институтам конституционного права¹ и к институтам конституционного правосудия, сочетает в себе материально-правовые и процессуально-правовые нормы, т.е. является комплексным. Вместе с тем его принято рассматривать как единый правовой институт, не дробя на материальную и процессуальную составляющие. В то же время следует признать, что такое «дробление» может быть иногда полезным и даже необходимым, в частности, когда речь идет о методологии научных исследований юридической природы конституционного правосудия и его органов.

Особое место в структуре конституционного правосудия занимает институт конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Он также является комплексным, поскольку, помимо материальных и процессуальных норм, общих для всех органов конституционной юрисдикции, содержит положения, отражающие особенности правового статуса суда того или иного субъекта Федерации.

Собственно процессуальным институтом конституционного правосудия является конституционное судопроизводство (конституционный судебный процесс)². Поскольку в Российской Федерации отсутствует единая система органов конституционной юстиции и в каждом таком органе применяются свои правила процедуры, то нет оснований говорить о конституционном судопро-

¹ См., напр.: Богданова Н.А. Конституционный Суд Российской Федерации в системе конституционного права // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 3.

² Об особенностях конституционного судопроизводства и его отличиях от других видов судопроизводства см.: Конституционный судебный процесс / отв. ред. М.С. Саликов. М.: НОРМА, 2003. С. 14.

изводстве как системе правовых норм, единообразно регулирующих порядок рассмотрения и разрешения дел в данных судах. Кроме того, в отличие от других видов судопроизводства, правила судебного процесса, применяемые Конституционным Судом РФ, отличаются неполнотой и незавершенностью формирования, что находит выражение прежде всего в недостаточной их структурированности¹.

В то же время действующее законодательство различает две формы конституционного судебного процесса – федеральную и региональную². Помимо этого, в структуре конституционного судопроизводства условно можно выделить «общую часть», включающую положения, имеющие универсальный характер для всех конституционных и уставных судов (например, принципы судопроизводства, стадии судопроизводства, юридическая сила решений суда), и «особенную часть» – предписания, касающиеся специфики процесса в каждом отдельном суде.

В юридической литературе предлагаются и иные подходы к определению содержания указанных «частей». Так, в «общую часть» предполагается включать нормы, посвященные регламентации принципов конституционного судопроизводства, вопросов подведомственности дел, процессуальных сроков, судебных расходов и штрафов, судебных доказательств, стадий конституционного судебного процесса, статуса участников процесса, юридической силы решений судов. Что касается «особенной части», то ее составляют нормы, определяющие порядок конституционного производства по отдельным категориям дел³.

Правовой статус Конституционного Суда Российской Федерации

Обратим внимание на некоторые проблемные аспекты юридической регламентации полномочий Конституционного Суда РФ.

1. В Конституции РФ не содержится прямого ответа на вопрос, могут ли федеральные конституционные законы как особая разновидность федеральных законодательных актов быть предметом контроля Конституционного Суда. Можно ли под «федеральным законом» в смысле п. «а» ч. 2 ст. 125 Основного закона понимать в том числе федеральный конституционный закон? Если ответ ут-

¹ См.: Ганичева Е.С. Концепция развития правового регулирования конституционного судопроизводства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 598–599.

² См.: Конституционный судебный процесс / отв. ред. М.С. Саликов. С. 14.

³ См.: Там же. С. 23.

вердительный, то вправе ли Конституционный Суд проверять на соответствие Конституции Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ (далее – ФКЗ о КС)? Не будет ли он в данном случае выступать «судьей в собственном деле»? Прямого ответа на эти вопросы нет и в ФКЗ о КС, хотя из ряда его норм можно заключить, что проверка конституционности федеральных конституционных законов, в принципе, допустима. Об этом свидетельствуют следующие положения Закона:

а) Конституционный Суд «может рассматривать и разрешать дела о соответствии Конституции Российской Федерации указанных в пункте 1 части первой статьи 3 настоящего Федерального конституционного закона нормативных правовых актов (за исключением *федерального конституционного закона* (здесь и далее курсив мой. – Е.З.)), федерального закона, конституции республики, устава края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа)... без проведения слушания...» (ч. 1 ст. 47.1);

б) если решением Конституционного Суда нормативный акт признан не соответствующим Конституции РФ полностью или частично либо из решения Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, Правительство РФ обязано внести в Государственную Думу «проект нового *федерального конституционного закона*, федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений и (или) дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части» (п. 1 ст. 80).

Полагаем, что понятие «федеральный закон», содержащееся в п. «а» ч. 2 ст. 125 Конституции, в целях устранения правовой неопределенности в возможности проверки Конституционным Судом РФ федеральных конституционных законов требует законодательной конкретизации в ст. 3 ФКЗ о КС, определяющей полномочия Конституционного Суда. Это позволило бы также внутренне согласовать нормы данного Закона.

2. Нерешенным остается вопрос о том, вправе ли Конституционный Суд проверять конституционность законов, принятых на референдуме Российской Федерации². Как представляется, буквальный смысл ст. 125 Конституции РФ, а также ее истолкова-

¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

² Вопрос о практической реализации инициативы проведения референдума РФ по действующему законодательству, требующий специального рассмотрения, не является предметом нашего анализа.

ние в связи с ч. 1 ст. 15 Основного закона, согласно которой законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции, не исключают «референдарные» акты из понятий «федеральный закон» (ч. 2 ст. 125) и «закон» (ч. 4 ст. 125). Однако ФКЗ о КС не предполагает проверки таких актов в порядке непосредственного обращения в Суд, поскольку в главе IX Закона речь идет исключительно о нормативных актах *органов государственной власти*. Юридически такая проверка допустима только по правилам, установленным в главах XII («Рассмотрение дел о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан») и XIII («Рассмотрение дел о конституционности законов по запросам судов») ФКЗ о КС. Важно, что данное обстоятельство учтено и в Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹, предусматривающем, в отличие от ранее действовавшего одноименного закона 1995 г., возможность изменения или отмены принятого на референдуме решения не только путем проведения нового референдума.

Думается, однако, что не все «референдарные» акты могут быть объектом конституционного контроля. Из их числа следует исключать законы, вносящие изменения в конституцию государства либо регламентирующие отношения, являющиеся предметом ее регулирования. Применительно к Российской Федерации такой проблемы не возникает в силу того, что в Конституции РФ ничего не говорится о поправках, которые могут быть приняты непосредственно всенародным голосованием. Тем не менее полагаем, что подобного рода вопросы ввиду их особой важности должны получать разрешение на уровне Основного закона страны.

Здесь же отметим, что полномочие (а также порядок его реализации) Конституционного Суда РФ по проверке конституционности инициативы проведения референдума Российской Федерации по предложенному вопросу (предложенным вопросам), установленное в Федеральном конституционном законе от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» и подтвержденное в упомянутом Законе Российской Федерации включит в текст ст. 3 ФКЗ о КС, закрепляющей полномочия Конституционного Суда РФ.

3. С проблемой проверки актов, принятых на референдуме, отчасти связан вопрос о контроле за конституционностью еще одной разновидности федеральных законов, проверка которых не-

¹ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

подведомственна двум высшим судебным органам Российской Федерации – Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ. Речь идет о законах, вносящих изменения в Конституцию РФ. Если бы суды были наделены соответствующими полномочиями, то им надлежало бы сопоставлять акты, ставшие органической частью Основного закона, с равными им по юридической силе положениями этого Закона. Учитывая данное обстоятельство, Конституционный Суд мог бы осуществлять проверку законов о поправках к Конституции, но при условии, если они не вступили в силу, т.е. в порядке предварительного нормоконтроля. Вопрос о том, на какой стадии законодательного процесса целесообразнее это делать, является дискуссионным. Юридически возможность проверки конституционности указанных актов можно было бы предусмотреть после принятия их палатами Федерального Собрания, но до передачи на одобрение законодательным органам субъектов Федерации.

4. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П¹ содержится важный вывод о том, что непосредственная проверка федеральных законов относится к исключительному ведению Конституционного Суда. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды вправе осуществлять ее лишь в отношении актов меньшей юридической силы, чем федеральные законы. Вместе с тем нельзя игнорировать ситуации, когда приоритетом над актами Федерации обладают иные, помимо Конституции, правовые акты. Во-первых, при возникновении коллизии между законом и международным договором Российской Федерации должен применяться международный договор (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). Во-вторых, коллизия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным по вопросу его ведения, разрешается в пользу регионального акта (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ). Практика исходит из того, что в указанных случаях должен проводиться так называемый конкретный нормоконтроль, т.е. проверка акта в связи с рассмотрением судом конкретного дела².

Учитывая сказанное, представляется целесообразным наделить суды полномочиями по непосредственной проверке федеральных законов. Это согласовалось бы также с конституционны-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

² См.: Жуйков В.М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М.: Городец, 1997. С. 218; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П.

ми идеями и принципами, заложенными, в частности, в ч. 1 ст. 1, ст. 2, ч. 1 ст. 17, ст. 18, 45 и 46, ч. 2 ст. 55 и др. положения Основного закона.

5. После внесения изменений в Закон о Конституционном Суде РФ в ноябре 2010 г.¹ существенно изменились полномочия Суда, осуществляемые в порядке ч. 4 ст. 125 Конституции РФ. Напомним формулировку указанной конституционной нормы: «Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом». В ФКЗ о КС предусматривалась возможность проверки Судом *по жалобе или по запросу закона, как подлежащего применению, так и уже примененного* при рассмотрении конкретного дела. Теперь жалоба в Конституционный Суд допустима, если «закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде»². Запрос допустим, если «закон *подлежит*, по мнению суда, применению в рассматриваемом им конкретном деле»³. Нетрудно догадаться, что подобная интерпретация законодателем положения ч. 4 ст. 125 Конституции РФ приведет к ограничению ранее существовавших возможностей обращения в Конституционный Суд заинтересованных лиц с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод граждан, а судов – с запросами о проверке конституционности законов⁴.

6. Конституционный Суд РФ в ряде решений выразил позицию о том, что суды общей юрисдикции не могут принимать заявления об оспаривании актов субъектов Российской Федерации, определяющих их конституционный статус как противоречащих федеральному законодательству⁵. Этим, однако, не затрагивает-

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5742.

² Раньше: если «закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон».

³ Раньше: если «закон применен или подлежит, по мнению суда, применению в рассматриваемом им конкретном деле».

⁴ Подробнее об этом см.: Авакьян С.А. Конституционный Суд Российской Федерации: не-однозначные законодательные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 4–5; Витрук Н.В. Новое в конституционном судопроизводстве (к вступлению в силу Федерального конституционного закона от 3 ноября 2010 г.) // Российское правосудие. 2011. № 3 (59). С. 5.

⁵ См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774; от 18 июля 2003 г. № 13-П // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

ся их полномочие подтверждать, что нормы конституции (устава) субъекта РФ аналогичны по содержанию нормам других учредительных актов, ранее признанным Конституционным Судом не соответствующими Конституции РФ и потому недействительными. При этом нормы, признанные аналогичными, не подлежат применению и должны быть лишены юридической силы в установленном законом порядке. В то же время в случае сомнения относительно того, насколько толкование положений конституции (устава) судом общей юрисдикции соответствует трактовке норм других конституций (уставов), ранее признанных Конституционным Судом не соответствующими Конституции, констатация факта аналогичности нормативных предписаний принадлежит федеральному органу конституционного контроля¹.

Интересно отметить, что ранее Конституционный Суд подтвердил приоритет федеральных законов над положениями конституций (уставов) субъектов Федерации, изданными по предметам ведения Российской Федерации или совместного ведения Федерации и субъектов². Учитывая, что Конституционный Суд не уполномочен разрешать коллизии между региональными конституциями (уставами) и федеральными законами, возникает вопрос: какие судебные органы и в каком порядке призваны обеспечить данный приоритет? Думается, что такую возможность могли бы получить арбитражные суды на основании федерального закона. Так или иначе, преимущество законов Федерации, изданных по предметам ее ведения либо совместного ведения, над «основными законами» субъектов РФ может и должно обеспечиваться всеми правоприменительными, в том числе судебными, органами при рассмотрении конкретных дел. Конституционные и уставные суды также должны сопоставлять «правовой масштаб» своей деятельности, т.е. конституции и уставы субъектов РФ, с федеральными законами, изданными по указанным предметам ведения. При обнаружении противоречия суду надлежит приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Суд с целью подтверждения конституционности положений конституции (устава) субъекта Федерации, подлежащих применению в рассматриваемом деле.

7. В Законе о Конституционном Суде РФ не предусмотрена возможность проверки конституционности договоров (соглашений)

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П.

² См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. № 9-П // СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 3145.

между федеральными органами государственной власти¹, между органами государственной власти субъектов РФ и субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств². Если на практике такой вопрос пока не возникал, то это не значит, что он не может возникнуть в будущем. Поэтому представляется целесообразным создать необходимые юридические предпосылки для осуществления Конституционным Судом соответствующих полномочий.

Кроме того, в редакции ФКЗ о КС от 3 ноября 2010 г. открытым остается вопрос о возможности проверки конституционности внутригосударственных договоров и не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации без проведения слушания, т.е. в порядке, предусмотренном ст. 47.1 данного Закона³.

8. В действующем российском законодательстве отсутствуют механизмы проверки конституционности и законности решений Конституционного Суда РФ, а также высших судов общей и арбитражной юрисдикции, имеющих нормативный характер. Речь идет о таких актах, как постановления Конституционного Суда о признании правовых норм неконституционными, Регламент Конституционного Суда, постановления Пленумов Верховного и Высшего Арбитражного судов о разъяснении вопросов судебной практики.

В юридической литературе уже высказывались суждения относительно возможности судебной проверки решений указанных органов. Так, при нарушении постановлениями Конституционного Суда конституционных прав и свобод граждан предлагалось

¹ На сегодняшний день заключен целый ряд соглашений между федеральными органами исполнительной власти, в которых регламентируются вопросы не только межведомственного взаимодействия, но и конкретизируются полномочия указанных органов, затрагиваются конституционные права и свободы граждан. См., напр.: Соглашение о взаимодействии органов Минприроды России и Роскомнедр в части государственного контроля за охраной окружающей природной среды на объектах недропользования, утв. Минприроды РФ и Роскомнедрами 27 марта 1995 г. // Не опубликовано. СПС «КонсультантПлюс»; Соглашение от 6 августа 1999 г. № 2/ВО-09/3757 «О взаимодействии между Министерством образования Российской Федерации и Министерством природных ресурсов Российской Федерации» // Бюллетень Минобразования РФ. 1999. № 10; Соглашение о взаимодействии Минобразования РФ и Минюста РФ по вопросам профессионального образования и профессиональной подготовки осужденных к лишению свободы, утв. Минобразованием РФ 15 июня 2000 г., Минюстом РФ 14 июня 2000 г. // Не опубликовано. СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

³ См.: Витрук Н.В. Новое в конституционном судопроизводстве (к вступлению в силу Федерального конституционного закона от 3 ноября 2010 г.). С. 7.

законодательно установить процедуру их пересмотра самим Конституционным Судом¹. Но здесь, на наш взгляд, снова может возникнуть проблема «судьи в собственном деле», поскольку теперь, после упразднения палат, Суд должен рассматривать все подведомственные ему дела в полном составе (при кворуме не менее двух третей от общего числа судей). Что касается контроля за соответствием Конституции и федеральным законам постановлений пленумов высших судов, то его также предполагается возложить на Конституционный Суд РФ, который ранее, по Закону 1991 г.², уже был наделен полномочиями по проверке правоприменительной практики и, в частности, давал оценку конституционности содержащихся в постановлениях пленума Верховного суда РФ руководящих разъяснений, имевших нормативный характер³.

9. Ввиду недостаточной четкости формулировок Конституции РФ и законов, определяющих полномочия Конституционного Суда и других федеральных судов в сфере нормоконтроля, суды вынуждены самостоятельно искать выход из возникающих на практике непростых ситуаций, связанных с оспариванием и проверкой нормативных правовых актов. Определяющая роль в этом процессе принадлежит Конституционному Суду РФ, который посредством толкования положений Конституции и выявления конституционно-правового смысла федеральных законов фактически разграничивает полномочия между судами различных видов юрисдикции⁴.

Однако как оценить ситуацию, когда конституционная норма сформулирована вполне конкретно и определенно, а Конституционный Суд истолковывает ее таким образом, что она, по существу, приобретает новый смысл? Так, в ряде своих решений Конституционный Суд указал, что по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов он вправе проверять конституционность не только законов, но и постановлений Государственной Думы об амнистии, а также поста-

¹ См.: Кашанян К.Г. Некоторые спорные вопросы разграничения компетенции Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции // Проблемы развития и совершенствования российского законодательства: сб. статей / под ред. В.Ф. Воловича. Ч. 1. Томск, 1999. С. 88.

² См.: Закон РСФСР от 12 июля 1991 г. № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1017.

³ См.: Яшникова Т.А. Конституционный Суд в системе высших органов Российской Федерации. М.: Дело, 1994. С. 42–43; Морщакова Т.Г. Разграничение компетенции между Конституционным Судом и другими судами Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 6. С. 27–28.

⁴ См., например: Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П, от 11 апреля 2000 г. № 6-П, от 18 июля 2003 г. № 13-П, от 27 января 2004 г. № 1-П // СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

новлений Правительства РФ, изданных в порядке «делегированного регулирования»¹. Возникает вопрос: насколько толкование Конституционным Судом ч. 4 ст. 125 Конституции РФ согласуется с буквальным смыслом данной конституционной нормы, в которой недвусмысленно сказано, что Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет законы, т.е. акты, имеющие форму закона, а не постановления или какого-нибудь иного акта?²

Сказанное позволяет сделать вывод: отсутствие надлежащего законодательного регулирования компетенции судов в сфере нормоконтроля, с одной стороны, и имеющиеся у Конституционного Суда РФ возможности по даче официального общеобязательного толкования Конституции и выявлению конституционно-правового смысла федеральных законов, с другой, – могут привести к значительному расширению на практике полномочий Конституционного Суда и, соответственно, ограничению полномочий других судебных органов по проверке нормативных правовых актов. Можно по-разному относиться к такому положению вещей, но, на наш взгляд, очевидно, что деятельность Конституционного Суда должна проводиться строго в конституционных рамках. Дело, однако, в том, что «критерии конституционности» деятельности как Конституционного Суда, так и других органов судебной власти, задаются Конституционным Судом.

10. Обратим внимание на пересечение компетенции Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ в части разрешения споров о компетенции между высшими государственными органами субъектов Федерации. В данной связи обоснованной представляется выраженная в конституционно-правовой науке точка зрения, согласно которой в случае возникновения подобного спора сначала нужно обратиться в конституционный (уставный) суд, а затем уже, если конфликт не будет исчерпан на региональном уровне, направить запрос в федеральный орган конституционной юстиции. Такой порядок соответствовал бы и п. 3 ч. 1 ст. 93 ФКЗ о КС³, согласно которому одним из условий допустимости ходатайства о разрешении спора о компе-

¹ См.: Постановления Конституционного Суда РФ: от 5 июля 2001 г. № 11-П // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3059; от 27 января 2004 г. № 1-П.

² См. подробнее: Нарутто С.В. Российская модель конституционного правосудия в контексте межцивилизационного диалога // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20. С. 24–25.

³ См.: Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М.: Формула права, 1999. С. 82.

тенции является то, что «спор не был или не может быть разрешен иным способом».

11. Нерешенной остается проблема судебного контроля за соответствием Конституции РФ нормативных правовых актов, проверка которых не отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ. В частности, какие суды и в каком порядке могут разрешать дела о конституционности нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, кроме Правительства РФ¹; решений органов государственной власти субъектов Федерации, изданных по вопросам их ведения; актов органов местного самоуправления?

Непонятно также, в каком суде можно проверить нормативные правовые акты государственных органов, формально не входящих в систему разделения властей, с точки зрения соответствия Основному закону. Среди них – акты органов прокуратуры РФ, Центрального банка РФ, Центральной избирательной комиссии РФ. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды прямо не уполномочены проводить такую проверку, т.к. в суды общей юрисдикции можно обжаловать нормативные правовые акты только органов государственной власти, а арбитражные суды вправе рассматривать дела об оспаривании нормативных актов, изданных по предметам, обозначенным в АПК, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, в иных сферах (п. 1 ч. 1 ст. 29 АПК²).

В то же время формально-юридический анализ содержащихся в ГПК и АПК положений не исключает возможности осуществления указанными судами конституционного контроля в случае оспаривания всех вышеперечисленных актов. Более того, Верховный Суд РФ в ряде своих решений ориентирует суды общей юрисдикции на непосредственную проверку конституционности актов, не отнесенных к исключительному ведению Конституционного Суда РФ³, и, прежде всего, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти⁴.

¹ См.: Макарова О.В. Судебный контроль судов общей юрисдикции за соответствием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти федеральным законам. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 3–4, 8, 14, 21–22.

² Анализ указанной нормы показывает, что в наибольшей мере перечисленным в ней предметам правового регулирования соответствуют акты Центрального банка РФ.

³ См., например: Решения Верховного Суда РФ: от 28 ноября 1996 г. № ГКПИ96-307, от 27 июля 1999 г. № ГКПИ99-249 // Не опубликованы. СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См., например: Решение Верховного Суда РФ от 7 апреля 2000 г. № ГКПИ00-248 // Не опубликовано. СПС «КонсультантПлюс».

Правовая позиция Конституционного Суда РФ заключается в следующем: из права каждого на судебную защиту прав и свобод, в том числе на судебное обжалование решений и действий органов государственной власти, как оно сформулировано в ч. 2 ст. 46 и развивающей ее содержание ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению любых способов и процедур судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции, федеральными законами. Данное конституционное право, в частности, не означает возможности обжаловать в судебном порядке любые акты нормативного характера, не подлежащие применению в конкретном деле заявителя¹. Тем самым Суд признал, что граждане имеют право непосредственно оспаривать в суде нормативные правовые акты органов публичной власти только в случае, если суд будет наделен полномочиями по рассмотрению и разрешению соответствующих дел. Представляется обоснованным вывод о том, что суды не могут и не должны проверять нормативные акты на соответствие Конституции или иным актам вне четко установленных законом форм и юридических последствий данной проверки. Судебный конституционный контроль представляет собой особый вид юрисдикционной деятельности, требующий повышенной правовой регламентации.

Может, однако, возникнуть вопрос: а зачем предоставлять судам полномочия по проверке конституционности нормативных актов подзаконного характера, если такие акты прежде всего должны сопоставляться с законами или иными непосредственно вышестоящими в иерархии актами и все необходимые «инструменты» у судов общей юрисдикции и арбитражных судов для этого имеются? Другими словами, проверку указанных актов на соответствие Конституции РФ можно проводить косвенно, через проверку конституционности закона или иного акта, на основе и во исполнение которого принят оспариваемый подзаконный акт. На практике именно так и происходит.

Кроме того, у заинтересованных лиц сохраняется возможность защиты от действия любых неконституционных и незаконных актов вследствие неприменения судом или другим уполномоченным

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 1999 г. № 220-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ряда граждан и общественных объединений на нарушение конституционных прав и свобод статьями 116 и 239.5 ГПК РСФСР, статьей 13 ГК РФ и статьей 5 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Не опубликовано. СПС «КонсультантПлюс».

органом данных актов при рассмотрении дел, связанных с защитой чьих-либо субъективных прав. Однако юридические последствия такой защиты будут иметь значение только для данного конкретного дела. Нормативный акт, который не был применен как противоречащий Конституции или закону, сохраняет свое действие и может применяться другими судами и правоприменительными органами. Такая ситуация может подорвать единообразие правоприменительной практики и привести к нарушению конституционных принципов и норм, в частности, принципа равенства всех перед законом и судом.

Учитывая сказанное, справедливой представляется точка зрения Н.В. Витрука, который полагает, что в правовом демократическом государстве «не должно быть такой правовой ситуации, при которой гражданин не мог бы в судебном порядке поставить вопрос об отмене неконституционного или незаконного нормативного акта (федерального или субъекта Российской Федерации)»¹. От себя добавим: «не дожидаясь, пока этим актом будут нарушены права, свободы и законные интересы заявителя или какого-нибудь другого лица».

Конституционный Суд РФ – «вышестоящая инстанция»?

Несмотря на то что Конституционный Суд РФ находится на вершине судебной системы Российской Федерации, его нельзя назвать «высшим» судом – в том смысле, что, в отличие от Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ, он не возглавляет подсистему судебных органов определенного вида юрисдикции. Иными словами, федеральный судебный орган конституционного контроля не является вышестоящей (апелляционной, кассационной, надзорной) инстанцией по отношению к аналогичным органам субъектов Федерации. Учитывая специфику положения данного Суда в системе органов судебной власти, иногда говорят, что Конституционный Суд – «не высший, а единственный». Но это только формально-юридическая сторона вопроса. На практике же нередко бывают ситуации, когда Конституционный Суд действует именно как вышестоящий судебный орган, и не только по отношению к конституционным (уставным) судам субъектов РФ, но и по отношению к федеральным судам.

Попробуем показать это на возможных вариантах сочетания процедур рассмотрения дел об оспаривании законов субъектов

¹ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.В. Витрука по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ.

Российской Федерации, принятых по предметам совместного ведения.

1. Закон субъекта РФ признан судом общей юрисдикции или арбитражным судом не соответствующим федеральному закону, однако соответствующим Конституции РФ Конституционным Судом. Такая ситуация требует, на наш взгляд, подтверждения неконституционности федерального акта в порядке конституционного судопроизводства и пересмотра в определенных случаях решений судов и иных органов, основанных на нем. Иначе будет нарушена конституционная законность, а правам, свободам и законным интересам субъектов правоотношений может быть нанесен значительный урон.

2. Закон субъекта РФ признан судом общей юрисдикции или арбитражным судом не соответствующим федеральному закону, а Конституционным Судом – не соответствующим Конституции РФ. Таким образом, федеральный судебный орган конституционного контроля как бы подтвердит решение федерального суда, содержащее вывод о неправомерности оспариваемого акта, что приведет к утрате им юридической силы.

3. Закон субъекта РФ объявлен судом общей юрисдикции или арбитражным судом противоречащим федеральному закону, конституционность которого подтверждена впоследствии Конституционным Судом. Тем самым обосновывается правомерность решения общего либо арбитражного суда о признании регионального акта недействующим.

4. Закон субъекта РФ признан судом общей юрисдикции или арбитражным судом не соответствующим федеральному закону, но и последний объявляется Конституционным Судом не соответствующим Конституции и утрачивает юридическую силу. В то же время для возобновления действия регионального акта его конституционность должна быть подтверждена Конституционным Судом. Только в этом случае судебные решения о признании его незаконным могут быть пересмотрены.

5. Закон субъекта РФ провозглашен судом общей юрисдикции или арбитражным судом соответствующим федеральному закону, конституционность которого установлена Конституционным Судом. Тем самым подтверждается правомерность вынесенных ранее решений федеральных судов.

6. Закон субъекта РФ признан судом общей юрисдикции или арбитражным судом соответствующим федеральному закону, который объявлен Конституционным Судом не соответствующим Конституции РФ. В данном случае решение федерального органа

конституционного контроля является основанием для пересмотра судебных актов, основанных на неконституционном законе, отмены регионального акта либо приведения его в соответствие с Основным законом государства.

7. Закон субъекта РФ признан соответствующим федеральному закону и Конституции РФ, чем косвенно подтверждается конституционность федерального акта, а также законность решения суда общей юрисдикции или арбитражного суда.

8. Закон субъекта РФ соответствует федеральному закону, но противоречит Конституции РФ. В результате региональный акт утрачивает силу, а конституционность акта Федерации должна быть подтверждена Конституционным Судом.

9. Закон субъекта РФ признан конституционным (уставным) судом не противоречащим конституции (уставу) субъекта РФ, а федеральным Конституционным Судом – не противоречащим Конституции РФ. Тем самым косвенно подтверждается соответствие Основному закону конституции или устава субъекта Федерации и основанного на них решения конституционного (уставного) суда.

10. Закон субъекта РФ объявлен конституционным (уставным) судом не противоречащим конституции (уставу), но федеральным органом конституционного контроля – противоречащим Конституции РФ. Это ведет к утрате силы регионального акта и должно повлечь официальное подтверждение (либо не подтверждение) Конституционным Судом конституционности основного закона субъекта Федерации.

11. Основной закон субъекта РФ в части предметов совместного ведения признан Конституционным Судом соответствующим федеральной Конституции. В этом случае правильное применение конституции (устава) органом конституционной юстиции субъекта Федерации будет служить гарантией конституционности его решений по делам об оспаривании региональных нормативных правовых актов.

12. Основной закон субъекта РФ в части предметов совместного ведения объявлен неконституционным. Следовательно, основанные на его нормах решения конституционных (уставных) судов по делам о проверке региональных актов в установленных случаях подлежат пересмотру.

Как видно из приведенных примеров, решения Конституционного Суда РФ имеют определяющее значение для юридической судьбы оспариваемых в судебном порядке законов субъектов Федерации, а также федеральных законов, конституций и уставов, на соответствие которым проверяется региональное

законодательство. Акты федерального органа конституционного правосудия могут послужить основанием пересмотра решений иных судов¹, что позволяет характеризовать Конституционный Суд РФ как дополнительную, или вышестоящую, инстанцию по отношению к другим органам судебной власти².

Такое положение национального органа конституционной юстиции в судебной системе Российской Федерации можно объяснить его предназначением и юридической природой, которыми предопределяются характер и статус его решений. К тому же, не исключены ситуации, когда различные суды занимают противоположные позиции относительно правомерности одних и тех же нормативных правовых актов (например, если региональный закон объявлен общим или арбитражным судом не соответствующим федеральному закону и недействующим, а конституционным (уставным) судом – не противоречащим конституции (уставу) субъекта РФ) и необходимо решить, какой из них отдать предпочтение. Квалифицированный ответ, как представляется, может и должен дать именно Конституционный Суд РФ – как орган, призванный в силу своей юридической природы быть высшим органом судебной власти по вопросам конституционно-го права. А проблемы коллизионности правовых актов – это, в конечном итоге, проблемы их конституционности.

Состав Конституционного Суда РФ

Конституционный Суд Российской Федерации – самый многочисленный из аналогичных судов, существующих в мире. В его состав входят 19 судей. Для сравнения отметим, что в западноевропейских странах количество членов судебного (квазисудебного) органа конституционного контроля обычно колеблется от 9 до 16: Франция – 9; Бельгия, Испания – 12; Португалия – 13; Австрия – 14; Италия – 15; Германия – 16. В основе характеристики состава

¹ См.: п. 5 ч. 2 ст. 392 ГПК РФ, п. 3 ч. 3 ст. 311 АПК РФ, п. 1 ч. 4 ст. 413 УПК РФ; п. 2 ст. 76 Закона Республики Дагестан от 2 февраля 2010 г. № 8 «О Конституционном Суде Республики Дагестан» // СЗ Республики Дагестан. 2010. № 3. Ст. 54; п. 2 ст. 96 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. 16-з № 363-III «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» // Якутские ведомости. 3 июля 2002. № 254; п. 2 ст. 6 Закона Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 25 сентября 2000. № 9; п. 2 ст. 86-3 Областного закона от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» // Областная газета. 1997. 13 мая. № 69.

² Подробнее о Конституционном Суде РФ как «вышестоящей инстанции» по отношению к конституционным (уставным) судам и о специфике взаимоотношений между ними в сфере совмещенной (конкурирующей) компетенции см.: Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации. Сравнительное исследование законодательства и судебной практики. Нормативные акты / отв. ред. М.А. Митюков. М.: Зерцало, 1999. С. 66, 67; Кряжков В.А. Указ. соч. С. 78–85.

ва суда с точки зрения «качественного» представительства могут лежать различные принципы: «географический» (Австрия, ФРГ, Италия) – стремление, чтобы судьи происходили из всех самых важных регионов; «конфессиональный» и даже «партийный» (ФРГ)¹. Кроме того, отмечается стремление к обеспечению в составе суда оптимальных пропорций между отдельными правовыми профессиями, профессорами и карьерными судьями, присутствия судей-женщин². Среда, из которой формируется конституционный суд, пропорции представительства между его членами неизбежно отражаются на способе деятельности, стиле судебной практики и даже авторитете данного органа.

До недавнего времени Конституционный Суд РФ рассматривал подведомственные ему дела как в полном составе, так и в составах образованных в его структуре палат – «большой» (10 судей) и «малой» (9 судей). Законодательными нововведениями от 3 ноября 2010 г. палаты упразднены. Данная новелла получила неоднозначную оценку в юридической литературе. Несмотря на то что, по прогнозам многих специалистов, «пропускная» способность Суда, скорее всего, снизится, одни авторы обращают внимание на то, что «при существовании палат решение каждой из них по делу становилось решением Конституционного Суда в целом», «в судебном процессе в палате при правомочности в три четвертых ее состава могли участвовать семь судей, а решение исходило от всего Конституционного Суда, т.е. от 19 судей»³. К тому же, «при рассмотрении в полном составе такое решение могло и не пройти»⁴.

Другие исследователи отмечают, что «введение палат в структуру Конституционного Суда Российской Федерации с условием, что решения палат являлись решениями Конституционного Суда, было продиктовано желанием ускорить рассмотрение дел в Конституционном Суде, и это не противоречило практике конституционных судов зарубежных государств»⁵. К тому же, в качестве альтернативы, можно было бы сохранить палаты «с использова-

¹ Партийное представительство в Федеральном конституционном суде выражается в том, что по взаимному соглашению каждая партия имеет в своем распоряжении число судебных мест, соответствующее числу мандатов в Бундестаге или Бундесрате. На эти места данная партия с согласия других партий посылает «своих» кандидатов. Такой порядок выборов вызывает сомнения в независимости судей от «своей» партии.

² См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 111, 112.

³ Авакьян С.А. Конституционный Суд Российской Федерации: неоднозначные законодательные новеллы. С. 5.

⁴ Там же.

⁵ Витрук Н.В. Новое в конституционном судопроизводстве (к вступлению в силу Федерального конституционного закона от 3 ноября 2010 г.). С. 5.

нием их на стадии предварительного рассмотрения обращений заявителей, прежде всего для решения ими вопроса о возможности применения усеченного (письменного) производства по разрешению дел без проведения слушания»¹.

Таким образом, изменение структуры и организационных форм работы федерального судебного органа конституционного контроля имеет как позитивные, так и негативные нюансы. Чего будет больше, «плюсов» или «минусов», покажет время, поскольку изменения Закона о Конституционном Суде вступили в силу сравнительно недавно², и практика функционирования Суда в «новом качестве» пока еще не утвердилась.

Исполнение решений Конституционного Суда РФ

Вопросы исполнительного производства одинаково актуальны для всех звеньев российской судебной системы. Сбои в механизме исполнительного производства ослабляют судебную власть, искажают ее сущность, вызывают недоверие общества к судебскому корпусу и системе правосудия в целом. Одна из причин этого – отсутствие надлежащей правовой регламентации в данной сфере³.

Ситуацию, сложившуюся на рубеже XX–XXI вв., один из судей Конституционного Суда РФ охарактеризовал следующим образом: «...во многих случаях эффективность исполнения решений Конституционного Суда зависит от установления Судом механизма исполнения принятого им решения»⁴. Несмотря на то что проблемы, связанные с исполнением решений Конституционного Суда, до сих пор полностью не решены⁵, в последнее время федеральным законодателем предприняты меры, которым можно дать положительную оценку.

Речь идет об уже упоминавшихся изменениях Закона о Конституционном Суде от 3 ноября 2010 г. Если до указанных нововведений в случае установления аналогичности оспариваемой правовой нормы положению, ранее признанному неконституционным, либо в случае, если оспариваемая заявителем норма, ранее признанная неконсти-

¹ Витрук Н.В. Новое в конституционном судопроизводстве (к вступлению в силу Федерального конституционного закона от 3 ноября 2010 г.). С. 5.

² 9 февраля 2011 г.

³ См.: Кузнецов В.Ф. Правовой механизм принудительного исполнения судебных актов и постановлений других органов. М., 2003. С. 82–85.

⁴ Витрук Н.В. Повышение эффективности действия и исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации // Исполнение решений конституционных судов: сб. докладов. М., 2003. С. 28.

⁵ Подробнее см.: Зорькин В.Д. Конституция и проблемы совершенствования правосудия (к докладу на VII Всероссийском съезде судей. Москва, 2 декабря 2008 г.) // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. IV): сб. науч. трудов. Казань, 2009. С. 27–29; Ганичева Е.С. Указ. соч. С. 604–607.

туционной постановлением Конституционного Суда, сохраняющим силу, применена в конкретном деле, а подтверждение ее неконституционности необходимо для устранения фактов нарушений конституционных прав и свобод граждан в правоприменительной практике, Конституционный Суд принимал так называемые «позитивные» определения (определения «с положительным содержанием»), которые не всегда учитывались в деятельности судов и иных правоприменительных органов, то теперь вместо них будут выноситься постановления. Это должно послужить дополнительной гарантией учета в процессе правоприменения не только решений и правовых позиций Суда, выраженных в постановлениях о признании нормы неконституционной, но и выявленного Судом «конституционно-правового смысла» оспариваемых положений, аналогичных ранее признанным не соответствующими Конституции РФ. Следовательно, качество исполнения решений Суда должно повыситься.

Ранее в юридической литературе высказывались предложения о разработке и принятии федерального закона «Об обеспечении исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации» и (или) федерального закона «О конституционно-исполнительном производстве»¹. Эти акты, в дополнение к действующему законодательству, могли бы урегулировать процесс принудительного исполнения решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ как в отношении общего порядка исполнительного производства, так и применительно к специальным процедурам исполнения по отдельным категориям дел. Можно дискутировать о необходимости принятия указанных законов, однако очевидно, что реформирование процесса исполнения решений Конституционного Суда в настоящий момент идет по пути внесения изменений в ФКЗ о КС.

Следует отметить, что представителями юридической науки и практики выработаны рекомендации по повышению действенности исполнительного производства в области конституционного правосудия², которые в перспективе могли бы составить основу законодательного регулирования в данной сфере.

¹ См.: Митюков М.А. Конституционные суды постсоветских государств: проблемы исполнения решений // Исполнение решений конституционных судов: сб. докладов. М., 2003. С. 219–220, 222–223.

² См.: Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: Материалы Всероссийского совещания (Москва, 22 марта 2001 г.) / под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой, С.Е. Андреева. М., 2001; Витрук Н.В. Повышение эффективности действия и исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. С. 32–33.

Нельзя упускать из виду и то обстоятельство, что эффективность исполнения актов Конституционного Суда РФ и содержащихся в них правовых позиций во многом зависит от надлежащего контроля за их исполнением¹.

Исполнимость решений федерального органа конституционного контроля предлагается повышать в том числе за счет развития института юридической ответственности за их неисполнение, ненадлежащее исполнение и воспрепятствование исполнению². В то же время, как справедливо отмечает Н.С. Бондарь, «применение мер ответственности к целому ряду субъектов, указанных в соответствующей статье (ст. 80 ФКЗ о КС. – Е.З.), является по меньшей мере проблематичным. Достаточно вспомнить о конституционно закрепленной неприкосновенности Президента РФ и строго очерченном перечне оснований для реализации мер конституционно-правовой (никакой иной в данном случае и не может быть) ответственности в отношении Государственной Думы. Данная юридическая ситуация осложняется тем обстоятельством, что для федерального законодательного процесса, связанного с приведением нормативного регулирования в соответствие с решением Конституционного Суда РФ, установлен единственный обязывающий срок – срок внесения Правительством РФ в Государственную Думу проекта закона об отмене (изменении, дополнении) законодательного акта, признанного противоречащим Конституции РФ. Иными словами, федеральный законодатель как в силу объективных причин, вытекающих из сущности парламентского процесса, так и руководствуясь политико-конъюнктурными соображениями, имеет возможность не спешить с принятием конституционализирующего акта»³.

Правовой статус конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации

Согласно п. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской

¹ См.: Витрук Н.В. Повышение эффективности действия и исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. С. 27–28, 30; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 86; Михлин А.С. Конституционный суд: правовая природа решений и контроль за их исполнением // Право и политика. 2002. № 1.

² См.: Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1995. № 4. С. 26–27; Колосова Н.М. Указ. соч. С. 87; Молотов А.В. Абстрактный и конкретный судебный конституционный нормоконтроль в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 6.

³ Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005. С. 153.

Федерации»¹ конституционный (уставный) суд субъекта РФ может создаваться субъектом Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов, иных нормативных правовых актов субъекта РФ, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава). Данная формулировка федерального законодательного акта стала предметом острых дискуссий, развернувшихся среди юристов – ученых и практиков, по крайней мере, в двух направлениях. Во-первых, вызвало возражение закрепление правовой основы учреждения регионального органа конституционной юстиции через управомочивающую норму («может создаваться»), а не обязывающую. По мнению некоторых авторов, такое положение на практике будет означать, что в одних субъектах Федерации будут функционировать указанные органы, а в других – нет. Все будет зависеть, в конечном итоге, от политической воли региональных руководителей и финансово-экономических возможностей конкретного субъекта РФ. Соответственно, будет нарушаться конституционный принцип равноправия граждан и организаций и их право на судебную защиту в зависимости от места жительства (места нахождения)².

В данной связи уместно вспомнить правовую позицию Конституционного Суда РФ о том, что федеральные суды не могут проверять нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации на соответствие их конституциям и уставам в порядке непосредственного нормоконтроля. Такое право принадлежит только конституционным и уставным судам³. Однако как быть, если в субъекте РФ такой орган не создан, или создан, но по каким-либо причинам не функционирует? Кто может (и может ли, в принципе) осуществлять его компетенцию? На сегодняшний день лишь небольшая группа субъектов Федерации имеет действующие органы конституционного контроля⁴. Полагаем, что нет существенных препятствий для того, чтобы такая проверка проводилась судами общей и арбитражной юрисдикции в соответствии с их компетенцией на основе норм ст. 26 и гл. 24 ГПК РФ, гл. 23

¹ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

² См., например: Цалиев А., Качмазов О. Противоречия и пробелы в федеральном законодательстве тормозят дальнейшее развитие органов конституционного правосудия // Российская юстиция. 2007. № 11. С. 2, 3.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П.

⁴ По данным, опубликованным в журнале «Российская юстиция» за 2003 г. № 10, в России реально функционируют 12 конституционных судов и 3 уставных суда субъектов РФ, т.е. 15 судов. Иными словами, конституционные (уставные) суды действуют всего в 18% субъектов РФ.

АПК РФ, относящих к подсудности общих и арбитражных судов дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц субъектов РФ. При этом форма акта, на соответствие которому следует проверять оспариваемые положения, законодателем не уточняется. Следовательно, конституции и уставы могут быть «правовым масштабом» нормоконтроля федеральных судов, но только при условии, что отсутствует конституционный (уставный) суд¹. Если же он учрежден и реально действует, то, как наделенный специальной компетенцией, должен приобретать исключительное право проверки нормативных актов на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ².

Во-вторых, возник вопрос о характере компетенции конституционных (уставных) судов: является ли закрепленный в ФКЗ о судебной системе РФ перечень полномочий данных органов исчерпывающим или он имеет ориентировочный, рекомендательный характер для регионального законодателя, который вправе на его основе уже более детально определить подведомственность соответствующих судов? Аргументированный ответ уже дан Конституционным Судом РФ в Определении от 6 марта 2003 г. № 103-О³. Суть его в том, что «содержащийся в части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” перечень вопросов, для рассмотрения которых субъекты Российской Федерации могут создавать конституционные (уставные) суды, *нельзя считать исчерпывающим*. Оспариваемая заявителями норма (ч. 1 ст. 27 ФКЗ о судебной системе РФ. – Е.З.)... носит не императивный, а диспозитивный характер и одновременно ориентирует на то, какие *основные вопросы* могут рассматриваться таким судом в случае его создания. Часть 1 статьи 27 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” не препятствует закреплению в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации *дополнительных*, по сравнению с установленным перечнем, полномочий конституционных (уставных) судов, не вторгающихся в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, других федеральных судов и соответствующих компетенции субъекта Российской Федерации».

¹ Интересно отметить, что такой позиции в отношении судов общей юрисдикции придерживался и Конституционный Суд до принятия Постановления от 16 июня 1998 г. № 19-П. См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 2 марта 1996 г. № 315, Закона Пермской области от 21 февраля 1996 г. и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 г. // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

² См.: Кряжков В.А. Указ. соч. С. 89.

³ СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1658.

Следует отметить, что на начальном этапе построения конституционной юстиции в субъектах РФ полномочия региональных органов конституционного контроля закреплялись в конституциях (уставах) и законах субъектов Федерации таким образом, что нередко происходило их частичное дублирование или пересечение с компетенцией федерального Конституционного Суда. В последнее десятилетие наблюдается тенденция изменения регионального законодательства в сторону минимизации или исключения риска возникновения ситуаций «конкуренции компетенций» указанных органов. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации, имеющих функционирующие органы конституционного правосудия, приняты новые законы о конституционных судах¹ взамен ранее действовавших, не предусматривавших механизмов взаимодействия федерального и региональных судебных органов конституционного контроля. В отдельных республиках РФ приняты новые редакции законов о конституционных судах, заложившие правовую основу такого взаимодействия². Наконец, в ряде республик впервые приняты законы о конституционных судах³, урегулировавшие отношения в сфере конституционного судопроизводства между Конституционным Судом РФ и аналогичными республиканскими органами.

Нерешенной на сегодняшний день остается проблема частичного совпадения полномочий в сфере проверки нормативных правовых актов конституционными (уставными) судами и федеральными судами общей и арбитражной юрисдикции. В качестве варианта «снятия существующего противоречия» предлагается придать органам конституционной юстиции субъектов Федерации статус органов, деятельность которых главным образом направлена на осуществление предварительного нормоконтроля регио-

¹ См.: Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. 16-з № 363-И «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве»; Закон Республики Карелия от 7 июля 2004 г. № 790-ЗРК «О Конституционном Суде Республики Карелия» // СЗ РК. 2004. № 7; Закон Республики Дагестан от 2 февраля 2010 г. № 8 «О Конституционном Суде Республики Дагестан».

² См.: Закон Республики Коми от 31 октября 1994 г. № 7-ПЗ (в ред. от 25.12.1998 № 52-РЗ) «О Конституционном Суде Республики Коми» // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. № 11. Ст. 160; Республика. 26 января 1999. № 14; Закон Республики Марий Эл от 11 марта 1997 г. № 14-З (в ред. от 18.09.2001 № 28-З) «О Конституционном суде Республики Марий Эл» // Марийская правда. 19 марта 1997. № 51; 25 сентября 2001. № 180.

³ См.: Конституционный закон Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 г. № 10-ПКЗ «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» // Ингушетия. 16 января 2002. № 5; Закон Республики Северная Осетия-Алания от 15 июня 2001 г. № 17-ПЗ «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. 5 июля 2001. № 127; Конституционный Закон Чеченской Республики от 24 мая 2006 г. № 2-ПКЗ «О Конституционном Суде Чеченской Республики» // Вести Республики. 30 мая 2006. № 43 (405).

нального законодательства. Учитывая, что в этом случае встанет вопрос о «судебном» статусе этих органов, можно было бы подумать о внесении соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», где предусмотреть полномочие региональных органов уставного правосудия в предварительном порядке оценивать проекты законодательных актов субъектов РФ¹.

В юридической литературе высказывалось также предложение о наделении конституционных (уставных) судов полномочиями по осуществлению как предварительного, так и последующего (репрессивного) конституционного контроля². По мнению Н.В. Витрука, при сочетании этих двух видов контроля в компетенции данных судов «перспектива их создания в субъектах Российской Федерации была бы более обнадеживающей»³. В то же время, поскольку практическая реализация обоих предложений связана с известным ограничением правового статуса конституционных (уставных) судов, трудно предположить, что они найдут поддержку у сторонников расширения прав региональной конституционной (уставной) юстиции⁴.

Российские суды и Европейский Суд по правам человека

Об актуальности данной проблемы свидетельствует непрерывно увеличивающееся за последние годы количество публикаций и научных дискуссий. В частности, речь идет о статусе Европейского Суда по правам человека как наднационального органа правосудия, роли его решений и правовых позиций для российской судебной практики и пределах учета их национальными судами, в том числе судебными органами конституционного контроля⁵.

Среди имеющихся различий в определении подходов к трактовке и решению данных вопросов, каждый из которых заслуживает отдельного рассмотрения, приведем точку зрения Председателя

¹ См.: Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 31.

² См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. М.: Городец-издат, 2001. С. 51.

³ Там же.

⁴ См., например: Гусев А.В. Региональное конституционное правосудие в Российской Федерации: современные проблемы становления и развития // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. IV): сб. науч. трудов. Казань, 2009. С. 186–193; Носков В.М. Некоторые тезисы в защиту органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации // Там же. С. 274–281; Гошуляк В.В., Ховрина Л.Е., Геворкян Т.И. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. М.: Альфа-М, 2006.

⁵ См., например: Лаптев А., Филатова М. К вопросу о статусе правовых позиций Европейского Суда по правам человека и о роли Конституционного Суда Российской Федерации в его определении // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1 (80). С. 124–156.

Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина. Суть ее состоит в следующем: «...решения Европейского Суда, будучи строго юридическими по форме, зачастую имеют для России далеко идущие политические последствия. И если Европейский Суд не учитывает в должной мере историческую, культурную, социальную ситуацию в стране, то подобные политические последствия могут оказаться негативными, а при каком-то повороте событий и опасными. Россия с опорой на свою Конституцию вправе выработать защитный механизм от подобных решений, которые затрагивают ее национальный суверенитет и основополагающие принципы ее Конституции. Но ясно и то, что в непростое время глобальных изменений Россия не может и не имеет права выйти из европейского правового поля. Так же как и другие европейские государства, Россия должна бороться и за сохранение своего суверенитета, и за бережное отношение к европейской Конвенции, защиту ее от неадекватных, сомнительных решений»¹.

Отмечая взвешенный и рациональный характер приведенной позиции, хотелось бы отметить, что практическая реализация заложенных в ней идей неизбежно потребует решения целого ряда вопросов. Вот только некоторые из них:

– каково должно быть содержание «защитного механизма» от решений Европейского Суда, которые «затрагивают национальный суверенитет» России и «основополагающие принципы ее Конституции»?

– кто (какие органы (орган), должностные лица) призван обеспечивать действие данного механизма на территории Российской Федерации?

– предполагает ли указанный механизм возможность неисполнения (приостановления исполнения) решений Европейского Суда на территории Российского государства, связанных с констатацией фактов нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод в процессе применения национального законодательства, если нормы последнего будут признаны соответствующими Конституции РФ?

– не приведет ли подобная практика к фактическому отступлению России от принятых на себя международных обязательств, предусмотренных названной Конвенцией и протоколами к ней, в силу которых наше государство признало, в частности, обязательность юрисдикции Европейского Суда на своей территории?

¹ Зорькин В.Д. Диалог Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека в контексте конституционного правопорядка // Там же. С. 113, 114.

Правовые нормы, содержащие ответы на эти и другие вопросы, могут стать частью российского законодательства уже в ближайшем будущем¹.

В настоящем параграфе были затронуты лишь некоторые аспекты функционирования институтов конституционного правосудия в России, но даже этот небольшой обзор позволяет, на наш взгляд, получить представление о роли и значении данных институтов в национальной системе права и правоприменительной практике, об имеющихся здесь проблемах и возможных путях их решения. Вопросы, связанные с деятельностью судебных органов конституционного контроля, их статусом и характером решений, давно уже стали предметом пристального внимания специалистов² и требуют дальнейшей научной разработки в рамках отдельных правовых исследований.

¹ См.: проекты федерального конституционного закона № 564346-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и федерального закона № 564315-5 «О внесении изменений в статью 415 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статью 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», внесенные членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации А.П. Торшиным // СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Туманов В.А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // Советское государство и право. 1988. № 3. С. 10–19.

Глава 7 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

§ 1. Конституционный статус местного самоуправления

Российская Конституция относится к числу конституций (а таких не много), которые определяют статус местного самоуправления довольно подробно. Если обратиться к мировой практике, можно увидеть, что в конституциях современных федеративных государств проблема решается трояким образом. В одном случае (США) муниципальные институты на федеральном уровне не регламентируются вообще. В другом случае (Мексика) конституция определяет подробнейшим для Основного закона образом сферу деятельности муниципалитетов, их отношения с федеральными властями и властями субъектов Федерации, а также условия деятельности. Наконец, еще в одном случае (ФРГ) в конституции даются краткие обобщенные характеристики местного самоуправления и несколько норм о принципах организации и финансовых основах его функционирования. Каждый из этих вариантов связан с историческими особенностями возникновения, утверждения и развития федерации и институтов местного самоуправления в ней.

В Конституции РФ, закрепившей контуры реальной Федерации, заменившей формальное советское федеративное устройство государства, можно было бы с теоретической точки зрения и не определять столь подробно статус местного самоуправления. Достаточно было установить в общей форме, что государство признает и гарантирует местное самоуправление, предоставив субъектам Федерации самим урегулировать остальные вопросы. Однако в сложных условиях смены государственного и общественного строя надо было определить на конституционном уровне гарантии утверждения и развития местного самоуправления, нужна была его общая конституционная модель. Именно в этой связи следует рассматривать объем конституционного регулирования вопросов местной власти.

Содержащиеся в Конституции Российской Федерации нормы, регламентирующие местное самоуправление, вполне подходят