**Комсомольск-на-Амуре**

**KOST**

**&**

**AKRED**

COST@AMURNET.RU

**"КОНСТИТУЦИОННЫЕ (УСТАВНЫЕ) СУДЫ:
ОТ ТЕОРИИ ВОПРОСА К ПРАКТИКЕ РЕШЕНИЯ"**

В февральском номере "Российской юстиции" мы информировали читателей о прошедшем 24 декабря 1999 г. в Москве Всероссийском совещании, посвященном обсуждению проблем образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. В развитие этой темы предлагаем вам выработанные Всероссийским совещанием рекомендации и взгляд на проблему Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде РФ М. Митюкова.

Ныне исчезли юридические основания для споров о легитимности конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. "О судебной системе Российской Федерации" узаконил их. Сейчас конституциями и уставами 35 субъектов Российской Федерации предусмотрена возможность создания таких судов. И процесс корректировки основных законов регионов в этом направлении продолжается. Хотя пока идет медленно и вяло. Из десяти действующих судов шесть возникли еще до принятия названного Федерального конституционного закона. Сейчас дополнительно только в четырех субъектах (Республике Тыва, Красноярском крае, Тюменской области и Ханты - Мансийском автономном округе) имеются законодательные акты, позволяющие сформировать эти суды. Реальная работа над проектами законов о конституционных и уставных судах ведется в незначительном числе субъектов Российской Федерации (Белгородская, Воронежская, Курганская, Иркутская области и Санкт-Петербург).

Есть несколько причин, тормозящих расширение "географии" конституционного правосудия на территории России. Среди них материально - финансовые проблемы, недостаточная методическая помощь со стороны федеральных властных и научных центров, отсутствие "добротного" модельного закона и, наконец (а может быть, и в первую очередь), - наличие в регионах сильных предубеждений против целесообразности создания конституционных и уставных судов. Последнему содействуют и попытки создать фактически "смешанную" систему конституционного контроля, приспособив для этого на региональном уровне федеральные суды общей юрисдикции. Остановлюсь на главных вопросах дальнейшего развития регионального конституционного правосудия.

**Модельный кодекс**

В ряде субъектов Федерации существуют затруднения в разработке проектов законов о судебных органах конституционного (уставного) контроля из-за отсутствия квалифицированных экспертов и недостатка средств для оплаты таких проектов. В связи с этим остро встает вопрос о подготовке и принятии рекомендательных актов - модельных законов о конституционном и уставном судах, которые могли бы затем с учетом специфики региона трансформироваться в законы соответствующих субъектов Федерации либо использоваться для корректировки уже действующих нормативных актов. Эта идея поддерживается многими учеными и практиками. Главное теперь - ее реализация. В этом направлении могут быть использованы два варианта: 1) модельный закон одобряется Советом Федерации и рекомендуется субъектам в качестве образца для работы над законами о конституционных и уставных судах; 2) модельный закон разрабатывается и рекомендуется региональными ассоциациями для своих членов - соответствующих субъектов Федерации.

Чтобы дать какой-то толчок этому процессу, в рабочем аппарате Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном **Суде** **РФ** подготовлен проект модельного **закона** **о** конституционном (**уставном**) **суде** субъекта Российской Федерации. В нем обобщен уже существующий опыт законодательного регулирования статуса уставных судов, а также тенденции новейшего законодательства и потребности складывающейся практики.

**"Адыгейский" опыт**

Действующие конституционные (уставные) суды, как известно, имеют в своем составе пять - девять судей. Избираются либо назначаются они, как правило, для работы на постоянной профессиональной основе. Большинство судов формируется законодательным собранием по представлению главы субъекта Федерации. Интересен опыт Республики Адыгея, где Конституционная палата избирается на основе равного представительства от законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти и только треть судей - на постоянной основе. Возможность занятия должности судьи по совместительству предусматривается и Законом об Уставном суде Ханты - Мансийского автономного округа.

Опыт показывает, что весьма рискованно создавать суд в составе менее пяти судей, когда по тем или иным причинам может оказаться под вопросом необходимый для рассмотрения дела кворум. Такая ситуация нередко возникает и в судах, если он сформирован частично (например, Конституционный суд Республики Бурятия, когда один судья перешел на другую работу, не смог функционировать продолжительное время).

Не отрицая оптимальность существующего порядка формирования конституционных (уставных) судов, в основном копирующего федеральную модель, весьма положительно можно отнестись и к "адыгейскому" опыту. Им предлагается демократический порядок создания конституционного (уставного) суда, учитывающий на региональном уровне интересы всех ветвей власти. Думаю, что в тех краевых, областных центрах, где имеются юридические вузы, а соответственно сильные научные кадры, можно пойти по пути формирования определенной части уставных судов на непостоянной основе. Замечу, что такой подход существует в землях ФРГ, в конституционные (государственные) суды которых избираются профессора права, адвокаты и судьи других, в том числе федеральных, судов.

До недавнего времени серьезную проблему представлял статус судьи конституционного (уставного) суда. С принятием Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" определенно можно сказать, что при регулировании этого вопроса региональные законы могут опираться также на Федеральный закон "О статусе судей в Российской Федерации", устанавливая соответствующие специфические нормы о судьях конституционного (уставного) суда по аналогии с Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации". Такой подход предлагает проект модельного закона. Подобная линия намечена и новейшими законами об уставных судах Красноярского края и Ханты - Мансийского автономного округа. Вместе с тем очевидно, что в федеральные законы требуется включить нормы общего характера, касающиеся особенностей применения этих законов в отношении судей конституционных и уставных судов в части их неприкосновенности, материальных и социальных гарантий.

**Вопросы компетенции**

Главной проблемой для будущих конституционных (уставных) судов является установление их полномочий. Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации", фактически обобщив сложившуюся в субъектах Федерации практику законодательного регулирования статуса названных судов, весьма осторожно подошел к определению их компетенции. Он установил, что конституционный (уставной) суд может создаваться для рассмотрения соответствия законов и нормативных актов органов государственной власти субъекта Федерации, органов местного самоуправления его конституции (уставу), а также для толкования конституции (устава) данного субъекта (ч. 1 ст. 27). Такая формулировка не исключает установление как абстрактного, так и конкретного нормоконтроля, предварительной или последующей проверки нормативных актов, а также разрешение споров о компетенции, определенной конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Вероятно, правы ученые, полагающие, что федеральным конституционным законом устанавливается не императивная, а рекомендуемая компетенция конституционного (уставного) суда субъекта Федерации. Она может быть исчерпывающе и развернуто воспроизведена в законодательстве соответствующего региона либо частично. В частности, законодательным собранием субъекта Федерации вопрос о толковании компетенции (устава) может быть оставлен в своем ведении либо передан суду.

В связи с этим возникла проблема, может ли конституционный (уставный) суд субъекта Федерации быть наделен правом рассматривать и другие вопросы или его компетенция должна ограничиваться лишь теми полномочиями, которые названы в федеральном конституционном законе. Представляется, что определенная этим законом компетенция не ограничивает объем полномочий конституционного (уставного) суда, который вправе рассматривать и другие вопросы, если они вытекают из исключительной компетенции субъекта (ст. 73 Конституции РФ) и не конкурируют с полномочиями Конституционного Суда РФ и других федеральных судов. К таким вопросам, на наш взгляд, относятся: контроль за решением законодательного собрания о назначении референдума или проверке соблюдения конституционных требований для назначения референдума; защите конституции (устава) от нарушения ее должностными лицами субъекта Федерации и т.п. В будущем не исключено участие конституционных и уставных судов в той или иной мере в процедуре досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица или законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, предусмотренного Федеральным законом от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Очевидно, что ряд полномочий некоторых действующих конституционных судов является вторжением либо в компетенцию Российской Федерации, либо судов общей юрисдикции. Например, дача заключений о соответствии конституции республики действующих на ее территории законов и других нормативных актов и международных договоров России; о нарушении республиканского суверенитета федеральными органами государственной власти. Естественно, что в этой части законы субъектов Федерации как противоречащие федеральному конституционному закону не могут действовать. Именно в таком аспекте, с нашей точки зрения, и должна определяться компетенция конституционного (уставного) суда субъекта Федерации в случае противоречия его закона Федеральному конституционному закону "О судебной системе Российской Федерации".

**Сколько судов нужно регионам?**

Определенный практический интерес приобретает положение конституционного правосудия в сложносоставных субъектах Российской Федерации. Здесь возникают два вопроса: целесообразно ли создавать уставные суды не только в области (крае), но и во входящих в них автономных округах? И насколько компетенция уставного суда области (края) распространяется на проверку нормативных актов автономного округа и что в случае ее распространения является "масштабом", "мерилом", в соответствии с которым определяется уставность названных актов? Какие же направления определились в решении названных проблем?

Четыре автономных округа: Ханты - Мансийский, Ямало - Ненецкий, Таймырский (Долгано - Ненецкий) и Корякский предусмотрели в своих уставах создание уставных судов. Трехсторонним договором между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Пермской области и Коми - Пермяцкого автономного округа также не исключается создание подобного суда и в этом округе. Уставы других автономных округов не предусматривают создание собственных уставных судов, что иногда обусловлено и тем, что области, в состав которых они входят, не претендуют на такие суды (Архангельская и Читинская области). Таково отношение в автономных округах к "приобретению" уставных судов.

Вторая проблема, как уже было отмечено, заключается в том, насколько юрисдикция уставного суда области (края) действует в отношении нормативных актов входящих в них автономных округов. В региональном законодательстве она решается неоднозначно. Устав Иркутской области допускает, что уставный суд может принять к производству дела, вытекающие из содержания договора (соглашения) между органами государственной власти области и Усть - Ордынского Бурятского автономного округа. А по Уставу Тюменской области предусмотрено, что после принятия соответствующих федеральных и областных законов уставный суд по согласованию с автономными округами вправе давать заключения о соответствии Уставу области и Договору между органами государственной власти области и органами государственной власти автономных округов правовых актов органов государственной власти автономных округов. Но уставами Ханты - Мансийского и Ямало - Ненецкого автономных округов не предусматривается распространение юрисдикции уставного суда Тюменской области на эти округа.

Более безупречно с юридической точки зрения решена рассматриваемая проблема в Законе Красноярского края от 27 апреля 1999 г. "Об Уставном суде Красноярского края", который предусмотрел, что юрисдикция этого суда распространяется на всю территорию края, за исключением Таймырского (Долгано - Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов, если иное не вытекает из договоров между органами государственной власти края и органами государственной власти соответствующего автономного округа. Эта модель решения обсуждаемого вопроса, на наш взгляд, могла бы быть рекомендована заинтересованным субъектам Федерации.

**От гражданина до прокурора**

Эффективность деятельности конституционного (уставного) суда предопределяется во многом кругом субъектов, обладающих правом обращения в него. В ныне действующих региональных законах в этом вопросе имеются существенные различия. Они предопределяются конституционно - правовым статусом субъекта Федерации, формой правления (президентской или парламентской), структурой законодательного собрания, численностью депутатского корпуса, системой организации власти и управления на уровне районов и городов, наличием некоторых специфических институтов в республиках и областях (например, уполномоченных по правам человека). Но практика показывает, что там, где депутаты индивидуально наделены правом обращения в суд, а также имеет такое право прокурор субъекта, а при конкретном нормоконтроле - граждане, интенсивность работы достаточно высока. Например, депутаты Государственного Собрания Республики Саха (Якутия) в течение 1992 - 1998 гг. двадцать четыре раза обращались в Конституционный суд Республики, что составило половину дел, рассмотренных за этот период по существу. По состоянию на 1 января 1999 г. по инициативе прокуроров республик рассмотрено каждое десятое дело в конституционных (уставных) судах. В 1994 - 1998 гг. конституционными судами Башкортостана, Бурятии, Дагестана, Карелии, Коми, Саха (Якутии), Уставным судом Свердловской области рассмотрено более трех десятков дел по жалобам граждан, их объединений и запросам судов. Почти в половине решений, принятых конституционными (уставными) судами, содержатся выводы о неконституционности обжалуемых законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, которыми нарушались избирательные, трудовые права граждан, права частной собственности, социального обеспечения, налогообложения и другие, гарантированные Конституцией.

Целесообразно, на наш взгляд, в будущих законах о конституционных (уставных) судах, а при необходимости и в конституциях (уставах) предусмотреть широкий круг субъектов обращения в названные суды по делам абстрактного нормоконтроля, а также права граждан и их объединений обращаться с жалобой о проверке конституционности регионального закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Реализация этой рекомендации позволит найти конституционным (уставным) судам достаточно широкую "нишу" для самостоятельной деятельности.

**Подведомственность конституционных споров**

Перспектива на долговременное функционирование конституционных (уставных) судов зависит главным образом от урегулирования их отношений с судами общей юрисдикции. Эта проблема фактически ставит на второй план отношения: "Конституционный Суд РФ - конституционные (уставные) суды субъектов Федерации".

Действующее процессуальное законодательство не позволяет решать проблему взаимоотношений конституционного и общего правосудия либо вносит элемент "конкуренции" в полномочия судов. Оно исключает включение конституционных (уставных) судов в разрешение публично - правовых споров, которые объективно являются предметом конституционно - судебного разбирательства. Региональное же законодательство развивается по пути регулирования участия судов в разрешении конституционных споров.

Следует полагать, что взаимоотношения конституционных (уставных) судов и судов общей юрисдикции в части определения их подведомственности должны основываться на Федеральном конституционном законе "О судебной системе Российской Федерации" (ч. 1 ст. 27) и правовых позициях Конституционного Суда РФ, выраженных в постановлениях от 30 апреля 1997 г. и 16 июня 1998 г., согласно которым:

- суды общей юрисдикции на территории субъекта Федерации не вправе рассматривать дела о конституционности законов, нормативных актов органов государственной власти субъекта и органов местного самоуправления, давать толкование конституций (уставов), если региональным законом они отнесены к ведению конституционного (уставного) суда и последний осуществляет свою деятельность;

- конституционные (уставные) суды помимо перечисленных полномочий вправе рассматривать и другие публично - правовые вопросы и споры, не отнесенные федеральным законом к ведению судов общей юрисдикции;

- из статьи 76 Конституции РФ не вытекает правомочия федеральных судов признавать нормативные акты субъектов Федерации не соответствующими их конституциям (уставам). По смыслу ст. ст. 5 (ч. 2), 73 и 118 Конституции РФ это разрешено лишь органам конституционного судопроизводства, если такое их правоприменение предусматривается конституциями (уставами).

Необходимо поддерживать высказанную в литературе точку зрения, что в ГПК РФ должна быть норма: судам общей юрисдикции неподведомственны дела, находящиеся в компетенции Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Очевидно, что и с Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации" должны корреспондироваться будущие конституционные законы о федеральных судах, в том числе и те, которые сейчас находятся в стадии одобрения.

**Рекомендации Всероссийского совещания**

Обсудив проблемы образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, участники Всероссийского совещания отмечают, что становление конституционной юстиции является одним из важнейших направлений конституционно - правовой реформы в регионах, которая должна стать эффективным инструментом обеспечения прав человека и единства конституционного пространства страны.

Правовой основой образования конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации является Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации", которым определено их основное назначение - рассмотрение вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также толкование конституции (устава).

Конституционные и уставные суды, что подтверждает и практика их работы, могут решать многие другие вопросы, находящиеся в компетенции субъекта Российской Федерации. В частности, разрешать споры о компетенции между органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также между ними и местным самоуправлением; осуществлять предварительный контроль за конституцион