**О ПРОБЛЕМАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В мировой практике конституционный контроль является фактически сложившимся институтом с почти двухсотлетней историей. В той или иной форме он представлен и успешно функционирует в подавляющем большинстве демократических государств. Иная картина сложилась нашей стране, где долгие годы конституционному контролю не уделялось должного внимания. Это не случайно. В условиях социализма, особенно в период культа личности и жесткого партийного контроля, когда серьезно нарушалась законность, наблюдались значительные отклонения от демократии, принижалась роль народного представительства, действовавшая в стране административно-командная система и конституционный контроль были несовместимы.

Начавшиеся в России во второй половине 80-х годов XX века глобальные реформы, направленные на демонтаж советской системы, поставили на повестку дня и такой важнейший вопрос, как совершенствование правовой охраны основного закона как одного из важнейших условий создания демократического, правового, федеративного государства, основанного на принципе разделения властей. Центральное место здесь по праву отводилось конституционному контролю.

Исторически сложилось так, что у России не было собственного опыта организации подобной деятельности. Для рецепции подходящей модели конституционного контроля и ее последующей адаптации к условиям Российской Федерации была выбрана так называемая европейская (кельзеновская, австрийская) модель предполагавшая учреждение специализированных судебных органов конституционного контроля.

Закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 года принципов федерализма и разделения властей, признание за субъектами Федерации права иметь свои конституции (уставы) и законодательство, устанавливать собственную систему органов государственной власти, возможность играть активную роль в защите прав человека и гражданина, стали дальнейшим стимулом для развития конституционного судопроизводства в России. Федеральный уровень конституционного судебного контроля вот уже более 15 лет успешно представлен Конституционным Судом Российской Федерации. На уровне субъектов Федерации действуют 13 конституционных судов в республиках (Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Марий Эл, Северная Осетия-Алания, Якутия (Саха), Татарстан, Тыва, Чеченская республика), а также 3 уставных суда в Калининградской, Свердловской областях и городе федерального значения Санкт-Петербурге.

Несмотря на то, что основные законы еще 39 субъектов Федерации предусматривают создание конституционных (уставных) судов [1], процесс формирования регионального конституционного правосудия идет медленно с определенными трудностями, связанными с нежеланием властных структур ряда регионов учреждать «факультативный», по их мнению, контрольный орган. Замедление темпов развития регионального конституционного правосудия порождает у ряда ученых сомнение в жизнеспособности самой модели конституционного судопроизводства в субъектах Федерации [2].

Поэтому даже не очень большой опыт, накопленный некоторыми субъектами Федерации в сфере организации деятельности конституционного правосудия, требует серьезного научного анализа и осмысления.

В последнее время применительно к характеристике судебного конституционного контроля все более широко стало использоваться понятие «конституционное правосудие», которое определяется учеными [3] как деятельность судебных органов, состоящая в рассмотрении дел, предметом которых являются конституционно-правовые вопросы, связанные с обеспечением соблюдения конституции органами власти и в принятии по ним решений, влекущих правовые последствия. Причем конституционному правосудию присущи основные признаки правосудия, характерные для всех судов (осуществление правосудия от имени государства; осуществление судебной деятельности только судами; осуществление правосудия методами, определенными в законе; гласность судопроизводства; коллегиальность при рассмотрении дел; использование в необходимых случаях мер государственного принуждения). В этот перечень включаются и такие признаки, как: «самостоятельная процессуальная форма отправления конституционного правосудия; юридическая сила решений конституционного суда, приравненная к юридической силе конституции; особая система законодательства, регулирующего конституционное правосудие» [4].

Осуществление правосудия является основной, наиболее важной из функций судебной власти. Конституция России (ч. 2 ст. 118) закрепляет, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Таким образом, конституционное судопроизводство включено в общую систему правосудия. Постановление Конституционного Суда России от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126, 127 Конституции Российской Федерации прямо указывает, что Конституционный Суд – это особый орган правосудия [5]. Особым он является в силу того, что свою компетенцию осуществляет в специфической форме правосудия - конституционного судопроизводства. Основными признаками этой особой формы являются круг предметов проверки и инициаторов рассмотрения дел, связанные с этим виды процедур и юридические последствия принимаемых решений.

Согласно Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996г. «О судебной системе Российской Федерации» [6] конституционные (уставные) суды включены в единую судебную систему страны и тем самым представляют судебную ветвь государственной власти на уровне субъекта Федерации. Решения, вынесенные в пределах их полномочий, являются обязательными для всех органов публичной власти, физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Вопросам организации регионального конституционного (уставного) правосудия посвящены некоторые решения Конституционного Суда Российской Федерации, среди последних можно отметить следующие: Определение Конституционного Суда РФ от 02.02.2006 № 37-О «По запросу Конституционного Суда Республики Карелия о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 4 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» [7], Определение Конституционного суда РФ № 491-О от 27.12.2005 «По запросу Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» [8] и т.д.

Таким образом, на наш взгляд, представляется правомерным употреблять термин «конституционное правосудие» применительно к деятельности судебных органов конституционного контроля субъектов Федерации по правовой охране конституций и уставов последних.

Сущность конституционного правосудия составляет конституционный контроль – осуществляемая судебным органом проверка нормативных актов на их соответствие Конституции. При этом конституционное правосудие, осуществляя правовую охрану Конституции, стоит как бы над другими органами государственной власти, наделенными определенными полномочиями по осуществлению конституционного контроля, поскольку для иных органов основной функцией выступает правотворческая и правоприменительная деятельность, а конституционный контроль выступает лишь дополнительной функцией.

Кроме того, именно судебный конституционный контроль устанавливает для других органов конституционного контроля (органов государственной власти, прокуратуры, судов общей юрисдикции) критерии оценки конституционности, поскольку правовые позиции конституционного (уставного) суда являются общеобязательными. Поэтому, следует согласиться с мнением Ю. Юдина, который отмечает, что «именно судебный конституционный контроль (конституционное правосудие), а не конституционный контроль в широком смысле слова все больше признается в юридической литературе главным, определяющим элементом механизма правовой охраны Конституции» [9].

Конституционное правосудие в России вносит значительный вклад в развитие федерализма, обеспечение верховенства как федеральной Конституции, так и конституций (уставов), принятых субъектами Российской Федерации, укрепление единства правового пространства, охрану прав и законных интересов личности, а также совершенствование реализации механизма «сдержек и противовесов», когда судебная власть способна оказывать влияние на решения и действия законодательной и исполнительной властей, «уравновешивая» их. Реализация деятельности регионального правосудия основывается на законодательно закрепленных полномочиях и в соответствии с компетенцией конституционных (уставных) судов.

Конституционные (уставные) суды как органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют все предпосылки к тесному взаимодействию с местным уровнем организации публичной власти по широкому спектру вопросов. Федеральное законодательство не содержит правового регулирования вопросов взаимоотношений органов конституционного правосудия и местного самоуправления, поэтому правила такого взаимодействия должны быть четко урегулированы законодательством субъектов Российской Федерации.

Объектом проверки конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации на конституционность (уставность) являются акты органов самоуправления. Законодательные формулы здесь в основном носят общий характер. Наиболее распространенным является положение, в соответствии с которым специализированные органы конституционного (уставного) контроля субъектов Федерации рассматривают дела о соответствии их Основным законам нормативных правовых актов органов местного самоуправления (республики: Карелия, Марий Эл, Удмуртия; г.Санкт-Петербург, Красноярский, Приморский края, Калининградская, Курганская области, Ханты-Мансийский автономный округ и др.).

Конституционный суд Республики Коми разрешает дела о соответствии Конституции республики нормативных правовых актов представительных и исполнительных органов местного самоуправления; Конституционный суд Республики Дагестан - правовых актов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований. В значительной части субъектов в качестве объекта проверки на конституционность (уставность) выделяются уставы муниципальных образований (республики: Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Марий Эл; Иркутская область, г. Москва).

Помимо оценки конституционности нормативных правовых актов органов местного самоуправления подлежат проверке нормативные акты должностных лиц местного самоуправления (Конституционный суд Республики Карелия), муниципальных учреждений (Конституционный суд Республики Северная Осетия – Алания).

В связи с переходом на двухуровневую систему организации местного самоуправления более чем вдвое возросло количество муниципальных образований. Всего по России насчитывается около 24,2 тысяч муниципальных образований [10].

Статья 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ [11] включает в систему муниципальных правовых актов уставы муниципальных образований, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), правовые акты представительного органа, председателя представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, главы местной администрации, иных должностных лиц местного самоуправления.

Местная правотворческая инициатива трансформируется в реальной жизни в огромное количество муниципальных актов, регулирующих жизненно важные вопросы населения.

Актуальной становится задача осуществить на уровне субъекта Российской Федерации такое правовое регулирование, при котором весь массив муниципальных правовых актов, носящих нормативный характер, в том числе уставов, договоров и соглашений, а также вопросов, выносимых на местный референдум, не выпадали из объектов конституционной (уставной) проверки органами регионального конституционного правосудия.

Законодательство о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации предоставляет право органам местного самоуправления обращаться с запросом о проверке конституционности (уставности) нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления в процедуре абстрактного нормоконтроля. Органы местного самоуправления становятся активными участниками конституционного правосудия, обладают правом публично-правовой инициативы конституционного судопроизводства. Это позволяет повысить активность органов местного самоуправления в защите как прав местного самоуправления, так прав и свобод граждан.

Форма законодательного закрепления данного права различна и отражает степень готовности регионального законодателя учитывать происходящие изменения в организации местного самоуправления. В большинстве случаев оно предоставлено органам местного самоуправления без конкретного указания управомоченного органа (республики: Башкортостан, Бурятия, Ингушетия, Карачаево-Черкесская, Карелия, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Чеченская, Красноярский край, Свердловская и Курганская области, Ханты-Мансийский автономный округ).

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ органы местного самоуправления – это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2).

Указанный закон вносит серьезные изменения в структуру органов местного самоуправления, которую составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 34).

Таким образом, наряду с перечисленными местными органами, обладающими властными полномочиями в муниципальных образованиях, могут создаваться различные органы местного самоуправления: советы микрорайонов, поселений, уличные комитеты и т.п., которые органами публичной власти не являются. Закономерен вопрос: каким органам местного самоуправления предоставлено право на обращение в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации?

Законодательством Республики Тыва правом на обращение в Конституционный суд республики наделены лишь представительные органы местного самоуправления. Это могло бы быть объяснимо с позиции Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» [12], в котором в структуре органов местного самоуправления обязательным являлось наличие только выборных, то есть представительных органов местного самоуправления. Однако, в соответствии с ч. 2 ст. 34 ФЗ № 131 наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Законодательство о конституционных судах республик: Адыгея, Дагестан, Марий Эл, города Москвы, Ставропольского края содержит нормы, предоставляющие право на обращение представительным органам муниципального образований, главам муниципальных образований. Указанное положение не учитывает, что в соответствии с ФЗ № 131 глава муниципального образования может возглавлять либо местную администрацию, являясь выборным должностным лицом, либо представительный орган муниципального образования. В этом случае местную администрацию возглавляет ее глава, назначаемый на должность по контракту. Около 4 тысяч местных администраций возглавляют назначенные по контракту по итогам конкурсов главы администраций [13].

Трудно найти обоснование причин, по которым глава местной администрации, осуществляющий единоличное руководство исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, где сосредоточены основные рычаги управления местными органами, всем местным хозяйством, осуществляются отдельные государственные полномочия не наделяется правом на обращение в органы конституционного (уставного) правосудия.

Реформирование системы местного самоуправления требует от регионального законодателя точного определения круга органов и должностных лиц муниципальных образований, наделяемых правом на обращение в органы конституционного (уставного) правосудия.

Одним из главных направлений деятельности органов конституционного (уставного) правосудия является толкование конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Круг субъектов права на обращение в региональный орган конституционного правосудия с запросом о толковании Основного закона субъекта Российской Федерации во многом совпадает с субъектами, уполномоченными инициировать проверку конституционности законов и иных нормативных актов.

Вместе с тем имеются различия. В республиках Башкортостан и Карелия, Ханты-Мансийском автономном округе право на обращение в специализированные органы конституционного контроля с запросом о толковании конституции (устава) предоставлено представительным органам местного самоуправления.

Толкование Основного закона субъекта Российской Федерации является исключительным полномочием органа конституционного правосудия. Решения по делу о толковании имеют более высокую юридическую силу, чем решения органов конституционного правосудия по делам о проверке конституционности законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации. С учетом особенностей этого вида процедуры конституционного судопроизводства субъекты Российской Федерации могут применять повышенные требования к «уровню» органов местного самоуправления, уполномоченных обращаться с запросом о толковании Основного закона субъекта. И в этом случае необходимо законодательное закрепление этого права за конкретным органом местного самоуправления.

Конституция (устав) субъекта Российской Федерации – основной политико-юридический акт субъекта Федерации, в котором отражается интересы всех политических сил общества. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя, признается и гарантируется на всей территории страны.

Однако в республиках Дагестан, Марий Эл, Татарстан органам местного самоуправления не предоставлено право обращения в конституционный суд региона с запросом о толковании Конституции республики, что является недооценкой конституционной обусловленности местного самоуправления как института публичной власти.

Вышеуказанные полномочия уставных судов субъектов Российской Федерации относятся к обязательным. Существуют также и инициативные полномочия, к которым следует отнести: разрешение споров о компетенции, проверка по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан, иные полномочия конституционных (уставных) судов. Инициативные полномочия уставных судов наиболее полно отражают их роль и специфику в развитии местного самоуправления субъектов.

При недостаточности правового регулирования неизбежны споры о компетенции между органами государства и местного самоуправления, между органами местного самоуправления, как одного, так и различных уровней муниципальных образований. Учитывая публично-правовой характер этих споров, их разрешение является прерогативой органов конституционного (уставного) правосудия.

В условиях проведения муниципальной реформы гарантией прав граждан на осуществление местного самоуправления является предоставление им права обращаться с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод, в том числе нормативными актами самих органов местного самоуправления и должностных лиц муниципальных образований.

Вместе с тем законодательство республик: Адыгея, Марий Эл, Чеченской Республики не предусматривает правовые акты органов местного самоуправления в качестве объектов конституционной жалобы. Указанное обстоятельство, скорее всего, является «технической» погрешностью законодательства о конституционных судах этих республик.

Анализ компетенций конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации показывает, что конституционное (уставное) правосудие находит пути взаимодействия с местным самоуправлением. Вместе с тем необходимо единообразное правовое регулирование вопросов, связанных с защитой прав местного самоуправления. Решение этой проблемы позволит полнее задействовать ресурсы конституционного правосудия и местного самоуправления в развитии страны.

**Литература**

1. См.: Кряжков В.А. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. –2007. – № 3. – С. 156-157.

2. См.: Тарадонов С.В., Петренко Д.С. Некоторые аспекты международного и зарубежного влияния на конституционное правосудие Российской Федерации // Государство и право. – 2007. – № 3. – С. 61, 68; Черкасов К.В. Органы конституционной юстиции на уровне федерального округа: перспективы становления // Российская юстиция. – 2007. – № 1. – С. 59-60.

3. См., например, Юдин Ю.А. Модели конституционного правосудия // Сравнительное конституционное право / Ю.А. Юдин. – М., 1996. – С. 161.

4. Витрук Н.В. Конституционное правосудие / Н.В. Витрук. – М.: ЮНИТИ, 1998. –С. 30.

5. Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 25. – Ст. 3004.

6. Собрание законодательства РФ. – 1997. – №1. – Ст. 1.

7. Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 3.

8. Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 2.

9. См.: Юдин Ю.А. Модели конституционного правосудия // Сравнительное конституционное право / Ю.А. Юдин. – М., 1996. – С. 158-160.

10. Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 2. – С. 45.

11. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

12. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.

13. Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 2. – С.45.