

УДК 34

Модели конституционных (уставных) судов, виды и практика их применения

Савельева Тамара Николаевна

Старший помощник межрайонного природоохранного прокурора Московской области,
Межрайонная природоохранная прокуратура Московской области,
141021, Российская Федерация, Мытищи, ул. Юбилейная, 24;
e-mail: tusya_e@mail.ru

Аннотация

В статье приведена история зарождения и функционирования первых конституционных судов в нашей стране. Изложены модели и виды существующих в мире конституционных судов, практика их внедрения и применения в отдельных субъектах Российской Федерации и в целом по России, перечислены основные проблемы, возникающие при реализации на практике общеизвестных мировых моделей построения конституционных судов, проанализированы положительные и негативные аспекты американской и европейской моделей конституционного уставного правосудия. Автор проводит анализ действующего конституционного законодательства стран, применяющих наиболее популярные модели построения национальных органов конституционного правосудия и, выделяя проблемы российского права в данной отрасли, делает выводы о наиболее эффективных способах применения и адаптированной модели устройства уставных судов в России. Целесообразно, сохраняя существующую систему конституционного судопроизводства в регионах (действующие 17 конституционных (уставных) судов), сформировать органы конституционной юстиции на уровне федерального округа. Во-первых, это несомненно решит проблему конституционного контроля в тех регионах, которые не представлены в настоящее время собственными конституционными (уставными) судами. Во-вторых, данный подход снимает с судов общей юрисдикции дополнительную нагрузку по делам конституционного производства. И наконец, данная модель организации поможет субъектам обратиться за помощью в ближайший от места жительства орган, расположенный на территории соответствующего федерального округа.

Для цитирования в научных исследованиях

Сваельева Т.Н. Модели конституционных (уставных) судов, виды и практика их применения // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 8А. С. 42-52.

Ключевые слова

Законодательство Российской Федерации, модель конституционного суда, орган конституционного контроля, правосудие, американская модель, реформирование отрасли, законы, принципы построения.

Введение

Период становления российского конституционного (уставного) контроля берет свое начало в СССР, постепенно претерпевая существенную эволюцию.

Первыми учредившими специализированные органы конституционного контроля были Кавказские республики, что закономерно вытекает из исторического стремления республик к особому преимущественному статусу самостоятельных государственных образований.

Процесс, запущенный республикой Дагестан в 1992 году, посредством принятия первого закона о Конституционном суде Республики и формирования его рабочего состава, был продолжен в Кабардино-Балкарской Республике, где сформированный Конституционный суд рассмотрел свое первое дело в 1994 году. Примечательной является ст. 80 действующей Конституции Кабардино-Балкарской Республики, в соответствии с которой при вступлении в должность Президент Кабардино-Балкарской Республики приносит присягу в торжественной обстановке в присутствии депутатов Парламента и судей Конституционного суда Республики. Также 29.10.1997 года в соответствии со ст. 70 Конституции Республики Адыгея в регионе была сформирована Конституционная Палата, которая стала органическим элементом системы органов государственной власти республики.

Основная часть

Таким образом, в начале-середине 90-х гг. 20 века регионы России набирали обороты по внедрению в государственную жизнь австрийской (кельзеновской) модели судебного конституционного контроля в государственную жизнь. Кельзеновская модель основывается на концепции целостного правопорядка, в котором вся иерархия норм выводится из одного главного правового источника – конституции. При этом целостность всей системы и механизм ее функционирования определяются и поддерживаются с помощью особого института

конституционного контроля законов – конституционного суда, который, являясь независимым, наделен полномочием нуллификации неконституционных актов. Учреждение такого органа не означает создание четвертой власти, а предполагает лишь возложение на него функции обеспечения контрбаланса между тремя уже существующими ветвями власти.

Вместе с тем, многие субъекты Федерации при отсутствии специализированного органа конституционного контроля применяли на практике американскую модель охраны конституции, при которой законы и иные нормативные правовые акты проверяются на конституционность при рассмотрении судами общей юрисдикции конкретных споров. Например, в городе Москве в ранней редакции Устава города на Московский городской суд возлагалось официальное толкование столичных законов (ст. 121 Устава города).

Американская модель, несомненно, имеет привлекательность для России и это выражается в решении ряда региональных проблем, как:

- кадровая обеспеченность, когда конституционный (уставной) контроль осуществляется профессиональными судьями, уже прошедшими соответствующий конкурсный отбор;
- формирование материальной доступности конституционного правосудия в регионах, так как его финансирование ложится на федеральный бюджет, освобождая от затрат регионы;
- расширение сферы конституционного контроля за счет его привлекательности, повсеместности применения и обязательности для всех субъектов страны;
- обогащение конституционного (уставного) правосудия опытом судебной практики всей страны.

Но вместе с тем, сложно представить положительный опыт функционирования данной системы для России, перенявшей романо-германскую правовую систему, где основным источником права может быть только нормативный правовой акт, и конституционное право выступает как неотъемлемая и важнейшая часть всей системы государственного устройства. В России суд, как представитель одной из трех ветвей власти, – арбитр и предназначен для применения на практике норм законов, которые создает другая ветвь власти. Законотворчество в полномочия судебной власти не входит.

История современной России развивается в сторону высоких стандартов организации правосудия, в том числе регионального конституционного (уставного) контроля.

При таких обстоятельствах сегодня применение на практике модели конституционного (уставного) контроля, успешной в странах англо-саксонской системы права, приведет к коллапсу судебной системы в целом. Национальные судебные реалии и практика судопроизводства в нашей стране сегодня не отвечают критериям единообразия в применении

норм права при рассмотрении споров о защите прав граждан. Имеют место многочисленные случаи, когда судьи одного и того же суда по схожим категориям дел выносят прямо противоположные решения.

В этой связи российской судебной системе необходим автономный по принципам и процедурам своего формирования и функционирования орган конституционного контроля (конституционный / уставной суд), который выступал бы дополнительной эффективной гарантией верховенства права на территории всей страны.

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что американская модель конституционного правосудия не имеет в России серьезных предпосылок, она не может рассматриваться в качестве перспективной альтернативы существующей модели конституционной юстиции на региональном уровне. Для нашей страны более применима европейская модель.

Процесс формирования эффективной и функциональной модели конституционного (уставного) судопроизводства стал набирать обороты после принятия 31.12.1996 федерального конституционного закона №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Российская Федерация – сложносоставное государство, вследствие чего годы проходят, прежде чем субъекты Федерации на практике учреждают специализированные органы.

Так почему же Российская Федерация приняла для себя именно такую модель формирования конституционного контроля в субъектах?

Любому гражданину, желающему воспользоваться своим правом на судебную защиту, было бы удобно обратиться в наиболее близкий к его месту жительства суд, как правило, находящийся в региональном центре. Однако, если судебная защита прав граждан идет в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства и дело доходит до Верховного суда, заявителям и заинтересованным лицам необходимо ехать в Москву, а в случае рассмотрения спора в Конституционном Суде Российской Федерации – в Санкт-Петербург. Несомненно, это неудобство влечет за собой транспортные, временные, организационные и иные расходы, что, в свою очередь, порождает отказ граждан от отстаивания гарантированной им законом совокупности прав и свобод.

Таким образом, создание системы конституционного правосудия «на местах» представляется экономически более выгодным предприятием. Положительным примером в данном случае выступает Уставный суд Свердловской области, который на основании ст. 40 Закона Свердловской области от 06.05.1997 № 29-ОЗ «Об Уставном суде Свердловской области», исходя из имущественного положения плательщика, вправе освободить его от уплаты государственной пошлины либо уменьшить ее размер, а также отсрочить ее уплату.

Отметим и еще один существенный момент. Равноправие граждан на территории всех субъектов Российской Федерации гарантировано и должно соблюдаться в соответствии с Конституцией нашей страны. Для реализации данной гарантии должна быть создана система конституционного правосудия. О сути, процессе функционирования и других немаловажных вопросах функционирования конституционных (уставных) судов теории и практики сегодня осуществляют многочисленные конструктивные споры.

Так, в науке оспаривают и принципиальную целесообразность учреждения данных органов, и основной аргумент сводится к проверке их необходимости на практике. Кроме того, подавляющее большинство российских регионов не воспользовались своим правом создать собственные суды.

Исследователи акцентируют внимание на чрезвычайно малом количестве созданных и функционирующих конституционных (уставных) судов. Так, за четверть века (с момента появления первого конституционного суда субъекта Федерации в Республике Дагестан в 1992 г.) их образовано лишь 17. Вместе с тем за это время были упразднены Конституционный суд Мордовии (в 1994 г.), функционирующий несколько месяцев, и Уставная палата Иркутской области (в 1998 г.), проработавшая более двух лет. В Иркутской области утратил юридическую силу Закон об Уставном суде (в 2006 г.), а Курганская и Тюменская области приостановили у себя действие аналогичных законов [Петренко, 2007; Кряжков, 2007; Митюков, 2007].

Также был образован и через непродолжительное время упразднен Уставный суд Челябинской области, Закон Курганской области от 30.06.2000 №344 «Об Уставном суде Курганской области» в дальнейшем в 2010 году был отменен, а 26.11.2014 постановлением Законодательного Собрания Иркутской области принят новый закон № 135-ОЗ «Об уставном суде Иркутской области».

Несмотря на небольшое количество субъектов Федерации, учредивших свои органы конституционной юстиции, 33 российских региона в своих основных законах юридически признали необходимость их учреждения.

Адаптированность к России европейской (кельзеновской) модели конституционного (уставного) уставного правосудия прямо вытекает из следующих существенных обстоятельств:

- географическая близость к европейским государствам;
- общность их исторических судеб;
- в некоторой степени политическое и культурное родство;
- взаимозависимость национальных экономик друг от друга;
- положительный опыт ФРГ по созданию дееспособной модели двухуровневого

(федерального и субфедерального) конституционного правосудия европейского типа.

В настоящее время кельзеновская модель конституционной охраны является наиболее распространенной [Ковачев, 2005] и успешной в мире, затрагивая такие страны как Колумбия, Кипр, Турция, Южная Корея, Египет, Австрия, Болгария, ФРГ, Португалия, Испания, Италия, Литва, Польша, Чехия [Исаев, 2003], Франция, Казахстан и некоторые другие.

Американская же модель сформирована по другим принципам, где конституционными (уставными) судами на базе федеральных округов выступают апелляционные суды (US courts of appeals). Они являются вторым звеном федеральной судебной системы США и состоят из 13 апелляционных судов, каждый из которых осуществляет свою юрисдикцию над несколькими районными федеральными судами, причем юрисдикция одного апелляционного суда распространяется на территорию нескольких штатов, именуемую судебным округом. Каждый округ включает в себя от 3 до 10 штатов и носит собственный порядковый номер. Как правило, при рассмотрении дела в апелляционном суде США участвуют трое судей, однако при необходимости возможно увеличение судейского состава. Происходит это обычно в тех случаях, когда дело является крайне ответственным, в нем затрагивается принципиальный вопрос или, когда результатом рассмотрения должен стать важный прецедент [Евдокимов, 1996]. В связи с тем, что американская модель учреждается в государствах, как правило, в силу обычая или прецедента, она почти всегда не имеет под собой какого-либо самостоятельного законодательного регулирования. Так, в Соединенных штатах, Норвегии и Дании по этому поводу отсутствуют какие-либо нормы конституций или иных национальных законов.

Несмотря на потенциал данных судебных органов, становится очевидным, что они не соответствуют современным реалиям в правовом, экономическом, политическом и социальном развитии регионов России. Поэтому для нашей страны оптимальным выходом является создание продуманной смешанной системы.

Целесообразно, сохраняя существующую систему конституционного судопроизводства в регионах (действующие 17 конституционных (уставных) судов), сформировать органы конституционной юстиции на уровне федерального округа.

Во-первых, это несомненно решит проблему конституционного контроля в тех регионах, которые не представлены в настоящее время собственными конституционными (уставными) судами.

Во-вторых, данный подход снимает с судов общей юрисдикции дополнительную нагрузку по делам конституционного производства.

И наконец, данная модель организации поможет субъектам обратиться за помощью в ближайший от места жительства орган, расположенный на территории соответствующего федерального округа.

Ниже приведены доводы в пользу такого решения:

- 1) Подобным образом сформированные суды, могут служить базой для формирования окружной конституционной юстиции, если расположены (находятся) в относительном центре данного федерального округа.
- 2) Нет необходимости в расформировании зарекомендовавших себя с положительной практикой конституционных органов субъекта, тем более, если данный субъект имеет республиканское значение, что особо подчеркивает его исторический статус.

В предложенной выше модели порядок формирования конституционного (уставного) суда федерального округа и его состав представляется следующим:

- суд формируется на договорной основе между регионами, входящими в федеральный округ;
- в его составе работают по два судьи от каждого субъекта Федерации, расположенных на территории соответствующего федерального округа, избираемых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации;
- работа судей конституционного (уставного) суда федерального округа ведется на профессиональной основе;
- срок полномочий конституционного (уставного) суда федерального округа не может быть ограничен;
- финансирование деятельности планируется осуществлять соразмерно из средств региональных бюджетов субъектов Федерации, расположенных на территории соответствующего федерального округа и принимающих участие в формировании данного судебного органа;
- структура конституционного (уставного) суда федерального округа может быть выстроена по аналогии со структурой федерального Конституционного Суда, что позволит достичь функционального единства данных органов как органов системы конституционной юстиции РФ, осуществляющих конституционное правосудие в целях обеспечения конституционной законности в стране [Радченко, 2003; Шахрай, 2001];
- компетенция окружных судов может быть расширена по сравнению с существующими полномочиями конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, в частности, за счет наделения их правом разрешения споров о компетенции между органами государственной власти субъектов России, расположенных на территории одного федерального округа, а еще между органами местного самоуправления субъекта Федерации;
- решения конституционного (уставного) суда федерального округа носят обязательный

характер для всех органов публичной власти и их должностных лиц, юридических и физических лиц;

- решения конституционного (уставного) суда федерального округа могут быть пересмотрены и отменены им самим или Конституционным судом в случае их несоответствия Основному Закону страны [Черкасов, 2007].

Заключение

Как представляется, уже сегодня два федеральных округа (Северо-Кавказский и Северо-Западный) имеют явное преимущество перед остальными в связи с наличием в них исторически сформированных и практически действующих более четверти века органов конституционного правосудия.

Таким образом, предлагается осуществить нижеследующее:

- 1) Сформировать на основе ЦФО центральный конституционный суд с местонахождением в г. Москва.
- 2) Не упразднять существующие в СЗФО конституционные суды Республик Карелия и Коми, Калининградской области и г. Санкт-Петербург, а сформировать Северо-Западный конституционный суд на базе Архангельской области.
- 3) Создать в ЮФО Южный конституционный суд Волгоградской области и оставить функционирующий Конституционный суд Республики Адыгея.
- 4) В СКФО лишь Карачаево-Черкессия и Ставропольский край не имеют органы конституционного контроля. Поэтому здесь более целесообразно создать Прикаспийский конституционный суд с базированием в Ставропольском крае либо мотивировать данные субъекты на создание собственных конституционных (уставных) судов в своих регионах.
- 5) Не упраздняя существующие конституционные и уставные суды субъектов, в ПФО сформировать Приволжский федеральный Уставный суд с функционированием на базе Нижегородской области.
- 6) Предложить Тюменскую область как площадку для создания Уральского конституционного суда. Оставить функционирующий Уставный суд Свердловской области.
- 7) Объединить усилия СФО и создать Сибирский конституционный суд в Красноярском крае. Оставить успешно работающие конституционные суды Республик Тыва и Бурятия.
- 8) В Дальневосточном федеральном округе, ученый предлагает сформировать

Дальневосточный конституционный суд на базе Хабаровского края с сохранением существующего в Республике Саха (Якутия).

9) В Крымском федеральном округе – Крымский конституционный суд с базированием в г. Симферополь.

Вместе с тем, для организации такой модели конституционного судопроизводства, в регионах требуется внесение изменений в федеральное законодательство, и, в частности, Федеральный закон «О судебной системе Российской Федерации».

Понимая необходимость перехода судебных органов на качественно новый уровень функционирования, усматривается выход в реформировании конституционного судопроизводства в субъектах Федерации по изложенному выше пути.

Библиография

1. Евдокимов В.Б. Конституционное судопроизводство в США. Екатеринбург, 1996. С. 32-33.
2. Исаев М.А. Основные формы конституционного контроля в странах Скандинавии // Государство и право. 2003. № 12. С. 76-85.
3. Ковачев Д.А. Конституционное право государств Европы. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 253.
4. Кряжков В.А. Региональная конституционная юстиция в РФ: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. М., 2007. № 3. С. 12-15.
5. Митюков М.А. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции (опыт социологического осмысления) // Дайджест оперативной информации. Акты конституционного правосудия субъектов РФ. 2007. № 4. С. 113-127.
6. Окуньков Л.А. (ред.) Конституции государств Европы. М.: Норма, 2001. С. 733-834.
7. Петренко Д.С. Конституционная (уставная) юстиция в субъектах РФ (современные правовые проблемы и перспективы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007, 229 с.
8. Радченко В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности РФ (конституционно-правовые проблемы). Саратов, 2003. С. 212-214.
9. Черкасов К.В. Органы конституционной юстиции на уровне федерального округа: перспективы становления // Российская юстиция. 2007. № 1. С. 59-60.
10. Шахрай С.М. Конституционное правосудие в системе российского федерализма. СПб., 2001. С. 172.

Models of constitutional (statutory) courts, types and practices of their application

Tamara N. Savel'eva

Senior Assistant of the Interdistrict Environmental Prosecutor
of the Moscow Region,
Interdistrict Environmental Prosecutor's Office of the Moscow Region,
141021, 24, Yubileinaya str., Mytischy, Russian Federation;
e-mail: tusya_e@mail.ru

Abstract

The article shows the history of the origin and functioning of the first constitutional courts in our country. The author describes the models and types of the existing constitutional courts in the world, the practice of their implementation and application in certain regions of the Russian Federation and in Russia as a whole, lists the main problems that arise in the implementation of well-known world models of constitutional courts in practice, analyzed the positive and negative aspects of the American and European models of constitutional statutory justice. The author analyzes the current constitutional legislation of countries that apply the most popular models of building national bodies of constitutional justice and, highlighting the problems of Russian law in this field, draws conclusions on the most effective ways of applying and adapted models of charter courts in Russia. It is advisable, while preserving the existing system of constitutional legal proceedings in the regions (existing 17 constitutional (statutory) courts), to form bodies of constitutional justice at the level of the federal district. First, it will undoubtedly solve the problem of constitutional control in those regions that are not currently represented by their own constitutional (statutory) courts. Secondly, this approach removes from the courts of general jurisdiction an additional burden for constitutional proceedings. And finally, this model of the organization will help the subjects to seek help from the nearest body from the place of residence located on the territory of the corresponding federal district.

For citation

Savel'eva T.N. (2017) Modeli konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov, vidy i praktika ikh primeneniya [Models of constitutional (statutory) courts, types and practices of their application]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (8A), pp. 42-52.

Keywords

The legislation of the Russian Federation, the model of the constitutional court, the authority of constitutional control, justice, the American model, sector reform, laws, principles of construction.

References

1. Cherkasov K.V. (2007) Organy konstitutsionnoi yustitsii na urovne federal'nogo okruga: perspektivy stanovleniya [Bodies of constitutional justice at the level of the federal district: prospects for formation]. *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian Justice], 1, pp. 59-60.
2. Evdokimov V.B. (1996) *Konstitutsionnoe sudoproizvodstvo v SShA* [Constitutional legal proceedings in the United States]. Ekaterinburg.
3. Isaev M.A. (2003) Osnovnye formy konstitutsionnogo kontrolya v stranakh Skandinavii [The main forms of constitutional control in the Scandinavian countries]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 12, pp. 76-85.
4. Kovachev D.A. (ed.) (2005) *Konstitutsionnoe pravo gosudarstv Evropy* [Constitutional law of the states of Europe]. Moscow: Volters Kluver Publ.
5. Kryazhkov V.A. (2007) Regional'naya konstitutsionnaya yustitsiya v RF: sostoyanie i puti razvitiya [Regional constitutional justice in the Russian Federation: state and ways of development]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review]. Moscow.
6. Mityukov M.A. (2007) Sovremennye tendentsii razvitiya regional'noi konstitutsionnoi yustitsii (opyt sotsiologicheskogo osmysleniya) [Modern tendencies of development of regional constitutional justice (experience of sociological comprehension)]. *Daidzhest operativnoi informatsii. Akty konstitutsionnogo pravosudiya sub"ektov RF* [Digest of the operative information. Acts of constitutional justice of the subjects of the Russian Federation], 4, pp. 113-127.
7. Okun'kov L.A. (ed.) (2001) *Konstitutsii gosudarstv Evropy* [Constitutions of the European States]. Moscow: Norma Publ.
8. Petrenko D.S. (2007) *Konstitutsionnaya (ustavnaya) yustitsiya v sub"ektakh RF (sovremennye pravovye problemy i perspektivy)*. *Doct. Dis.* [Constitutional (statutory) justice in the subjects of the Russian Federation (modern legal problems and prospects)]. Moscow.
9. Radchenko V.I. (2003) *Publichnaya vlast' i obespechenie gosudarstvennoi tselostnosti RF (konstitutsionno-pravovye problemy)* [Public authority and ensuring the state integrity of the Russian Federation (constitutional and legal problems)]. Saratov.
10. Shakhrai S.M. (2011) *Konstitutsionnoe pravosudie v sisteme rossiiskogo federalizma* [Constitutional justice in the system of Russian federalism]. St. Petersburg.