

Институт государства и права Российской академии наук

На правах рукописи

Сергеев Дмитрий Николаевич

**Конституционное правосудие в России:
политико-правовое исследование**

Специальность 23.00.02 —

«Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии»

Диссертация на соискание ученой степени кандидата
политических наук

Научный руководитель
кандидат юридических наук
Смирнов Вильям Викторович

Москва — 2005

Оглавление

Оглавление	2
Список использованных сокращений.....	3
Введение	4
1 Конституционное правосудие как проблема юридической политологии	13
1.1 Право и политика в деятельности конституционного суда	13
1.2 Функции конституционного правосудия	43
2 Перспективы конституционного правосудия в России	69
2.1 Системная организация российской конституционной юстиции	69
2.2 Система окружных конституционных судов, возглавляемая Конституционным Судом	103
2.3 Окружные конституционные суды и реформирование государственного устройства России	124
Заключение.....	135
Список основных источников	137

Список использованных сокращений

- Верховный Суд РФ — Верховный Суд Российской Федерации;
- Вестник ВАС РФ — «Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»;
- Вестник ЦИК РФ — «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»;
- ВКС — «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации»;
- ВСНДВС РФ — «Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации»;
- ГАРАНТ — СПС — «ГАРАНТ — справочная правовая система»;
- Государственная Дума — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации;
- Конституционный Суд — Конституционный Суд Российской Федерации;
- Конституция РФ — Конституция Российской Федерации 1993 г.;
- КПВО — «Конституционное право: восточноевропейское обозрение»;
- Полис — «Полис (Политические исследования)»;
- Правительство РФ — Правительство Российской Федерации;
- Президент РФ — Президент Российской Федерации;
- Росс. газ. — «Российская газета»;
- РФ — Российская Федерация;
- СЗ РФ — «Собрание законодательства Российской Федерации»;
- СКО — «Сравнительное конституционное обозрение»;
- Совет Федерации — Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- ФКЗ «О Конституционном Суде» — Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»;
- ФКЗ «О судебной системе РФ» — Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»;
- ЦИК РФ — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

Введение

Актуальность темы исследования. Общепризнано, что институт конституционного правосудия¹ является фундаментальной демократической ценностью. Поэтому существует объективная потребность всестороннего рассмотрения этого института. Он должен быть исследован не только с точки зрения юриспруденции (правовые исследования посвящены главным образом юридическому статусу конституционного суда), но и с позиции политологии (каким образом конституционное правосудие функционирует в реальной общественно-политической жизни)².

Соотношение политики и права в деятельности конституционных судов остается малоизученным в отечественной науке³. Данное диссертационное исследование предлагает основные теоретико-методологические ориентиры для исследования этой проблемы, а также некоторые варианты ее решения.

При изучении института конституционного правосудия наиболее продуктивно применение методов юридической политологии — исследовательского направления, которое позволяет использовать методы и понятийный аппарат как юриспруденции (особенно науки конституционного права), так и политической науки. В силу этого работа имеет междисциплинарный характер.

¹ Для целей исследования диссертант рассматривает термины «конституционное правосудие», «конституционная юстиция» и «судебный конституционный контроль» как тождественные, что не отрицает иной (различной) интерпретации их значений в рамках работ, посвященных иным аспектам анализируемого института. Например, термин «юстиция» означает не только деятельность по осуществлению правосудия, но и совокупность судебных учреждений. См.: Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев; Ред. кол.: М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. М.: Сов. энциклопедия, 1984. С. 414.

О соотношении понятий «конституционный контроль» и «конституционный надзор» см.: Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М.: Институт государства и права РАН, 1995. С. 7-9.

² Профессор П.С. Грацианский приводит мысль А. Ориу о том, что политическая наука описывает то, что существует в действительности, а конституционное право трактует то, что должно быть. См.: Грацианский П.С. Политическая наука во Франции / Отв. ред. В.А. Туманов. М.: Наука, 1975. С. 5. (Hauriou A. Droit constitutionnel et institutions politiques. P., 1968, p. 20)

³ В публикациях высказываются мнения о недостаточной степени исследованности соотношения политики и права как в деятельности судебной ветви власти в целом, так и органа конституционного правосудия в частности. См., например: Бойцова Л.В. Конституционная юстиция, теория интерпретации и демократический процесс // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. №2. С. 2.

Научная разработанность темы исследования. В юридической мысли дореволюционного и советского периодов российской истории тема политико-правовых аспектов конституционного правосудия почти не затрагивалась, поскольку данный институт в России не функционировал в чистом виде до начала 90-х годов XX века. Поэтому отечественная юридическая наука стала систематически обращаться к этой теме только последние пятнадцать лет. Среди политологических исследований института конституционного правосудия следует отметить работу А.Н. Медушевского⁴.

Тема диссертационного исследования носит комплексный и многоплановый характер, что предопределило необходимость изучения и сопоставления обширного материала.

Прежде всего, большой интерес представляют отечественные исследования, посвященные старейшему институту конституционного правосудия — Верховному суду США. Это работы В.А. Власихина, С.А. Егорова, О.А. Жидкова, А.А. Мишина, З.М. Черниловского и др.

Различные аспекты исследуемой проблематики нашли отражение в работах следующих авторов: Е.Б. Абросимова, С.А. Авакьян, С.В. Боботов, В.К. Боброва, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, В.Д. Зорькин, Л.М. Карапетян, Е.Ю. Киреева, М.И. Клеандров, А.А. Клишас, А.Н. Кокотов, М.А. Крутоголов, В.А. Кряжков, В.В. Лазарев, В.О. Лучин, М.А. Митюков, В.В. Невинский, С.Э. Несмеянова, Ж.И. Овсепян, Б.А. Страшун, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, И.А. Умнова, Т.Я. Хабриева, В.А. Четвернин, В.Е. Чиркин, И.Г. Шаблинский, С.М. Шахрай, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеев, Ю.А. Юдин и др.

Политические аспекты осуществления судебной власти исследовались и в работах зарубежных авторов, таких как Г. Арутюнян, У. Бакси, А. Барак, Д. Барри, А. Бланкенагель, Г. Галмаи, Г. Загребельский, М. Капеллетти, Г. Кельзен, Р. Коларова, Э. Курис, А. Мезеи, И. Мени, Н.К. Неновски, Д. Руссо, П.Г.

⁴ Медушевский А. Конституционное правосудие как политический институт в системе разделения властей // Конституционный суд как гарант разделения властей: сборник докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2004.

Соломон — мл., Д. Фаворо, Э. Цоллер, А. Шайо, К. Штарк и др.

Нормативную основу диссертации составили Конституция Российской Федерации 1993 года⁵, а также федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации, законодательство зарубежных государств, регулирующее деятельность института конституционного правосудия.

Основополагающее значение для раскрытия темы диссертации имели решения и определения Конституционного Суда Российской Федерации⁶, особые мнения его судей.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования является институт конституционного правосудия. Предмет исследования — политико-правовая характеристика данного института (соотношение права и политики в его деятельности, анализ функций конституционного правосудия) и функционирование конституционной юстиции в России.

Цель работы и задачи исследования. Исходя из актуальности темы, в диссертационном исследовании ставится целью анализ политико-правовой характеристики института конституционного правосудия, а также обозначение наиболее перспективного пути его развития в России. Для достижения указанной цели предстоит разрешить следующие задачи:

1. Выявить соотношение политической и правовой составляющих в деятельности конституционного суда.
2. Раскрыть политико-правовое содержание функций конституционного правосудия.
3. Обосновать тезис о политической независимости конституционного суда как необходимом условии эффективности его функционирования в политической системе общества.
4. Оценить возможности реализации в России различных вариантов развития системы конституционной юстиции.
5. Обозначить перспективы развития конституционного правосудия в Рос-

⁵ Далее — Конституция РФ.

⁶ Далее — Конституционный Суд.

сии. Обосновать авторскую точку зрения по данному вопросу. Разработать и предложить практические рекомендации по формированию российской системы конституционной юстиции.

Методы исследования. При решении поставленных задач были использованы современные методы исследования, свойственные юриспруденции и политологии. Применены такие методы, как нормативный и конкретно-исторический анализ; функциональный, системно-структурный, институциональный и сравнительный подходы; методы диалектического познания; иные научные приемы исследования.

Новизна исследования. Новизна работы выражается в научном анализе политико-правовых аспектов функционирования конституционного правосудия, традиционно полагаемого исключительно правовым, юридическим институтом, не имеющим прямого отношения к политике. К изучению данной проблемы применен комплексный политолого-юридический подход. Исследованы основные аспекты его функционирования в политической системе общества.

Новизна диссертации состоит также в сформулированных автором **положениях и практических предложениях, выносимых на защиту:**

1. Многоаспектность института конституционного правосудия предполагает необходимость комплексного изучения данного феномена. В то время как юриспруденция сосредоточивает внимание на юридической стороне деятельности конституционного суда, политология призвана исследовать политическую составляющую этой деятельности. В данной работе предпринята попытка преодолеть односторонность каждого из названных подходов. Поэтому акцент сделан на комплексном политико-правовом исследовании института конституционного правосудия.

Политику при осуществлении конституционного контроля — судебного (централизованного и децентрализованного), квазисудебного и несудебного (парламентского, президентского и др.) — нельзя рассматривать обособленно от юридической составляющей. Как принятие нормативных актов, так и их отмена или подтверждение конституционности (в результате конституционного

контроля) по своей сущности являются политической деятельностью.

Анализ феномена конституционного правосудия позволяет выделить его содержательную и формальную характеристики. Конституционное правосудие представляет собой конституционный контроль (содержание — политическая деятельность), осуществляемый судом путем отправления правосудия, причем последнее является юридической (и формальной) характеристикой рассматриваемого феномена.

2. Рассматривая политику как целеполагание и осуществление выбора решения в области властеотношений, можно сделать вывод, что конституционные суды осуществляют именно политическую деятельность:

- конституционный суд принадлежит к числу *властных институтов*, поскольку данный орган, будучи встроенным в систему публичной власти, занимает в ней относительно автономное место и оказывает на нее воздействие. Решения конституционного суда, разрешающие публично-правовые споры, затрагивают проблемы властеотношений (политики в собственном смысле этого слова), а также проблемы, связанные с проведением экономической, социальной, налоговой и иной политики государства;

- рассматривая конституционный суд как чисто юридический институт, с точки зрения юриспруденции можно предположить, что в деятельности конституционного суда отсутствует возможность *выбора*: как орган правосудия он должен вынести то единственно верное решение, которое в наибольшей степени соответствует критерию справедливости при данных конкретных обстоятельствах (правосудное решение). Тем не менее, анализ практики конституционных судов и особых мнений его судей показывает, что в действительности данный орган располагает возможностью выбора между несколькими вариантами итогового решения (принимать или не принимать вопрос к рассмотрению, какое решение вынести и как его обосновать). Хотя не исключается, что такие варианты могут противоречить друг другу, все они в той или иной степени будут соответствовать конституции, а также будут оцениваться как правосудные теми или иными заинтересованными группами (лицами);

- *целеполаганием* в деятельности конституционного суда с точки зрения юридической политологии является достижение конституционной стабильности. Конституционная стабильность выступает как сбалансированное состояние политической и правовой системы общества, достижению и поддержанию которой должен максимально способствовать орган конституционной юстиции.

Представляется обоснованным выделение особой разновидности судебной политики — конституционно-судебной политики, проводимой органом конституционной юстиции.

3. Способность конституционного суда выступать в качестве самостоятельного властно-политического института определяется в первую очередь степенью его политической независимости: наиболее эффективные (отвечающие потребностям развития общества) решения, которые будут неукоснительно исполняться всеми субъектами политики, может выносить только суд, который независим и самостоятелен в политическом отношении.

Отсутствие возможности самостоятельного и независимого выбора варианта решения означает, что конституционный суд является не полноправным участником политического процесса, а лишь проводником политики иных субъектов, их политическим инструментом, средством политики.

4. Каждая из основных функций конституционного суда содержит юридический и политический аспекты:

- охранительная — защита (охрана) конституции, конституционных прав и свобод человека и гражданина от нарушений;
- арбитражная — разрешение политико-юридических конфликтов в обществе;
- сдерживающая — сдерживание дисфункциональной активности субъектов политики;
- правокорректирующая — адаптация конституции и законов к изменяющимся общественным условиям (адаптирующая подфункция) и формирование новых правовых позиций с целью регулирования общественных отношений (регулирующая подфункция).

5. Конституционная юстиция России в настоящее время находится в стадии становления. Реформирование российской конституционной юстиции на началах *системности* будет способствовать усилению функций конституционного правосудия: позволит создать эффективный механизм защиты (охраны) Конституции РФ и конституционных прав и свобод человека и гражданина, предупреждения и разрешения политических конфликтов, сдерживания негативной правотворческой активности субъектов Российской Федерации. Однако, по мнению диссертанта, формирование системы конституционной юстиции на основе существующих конституционных и уставных судов субъектов федерации по ряду причин является бесперспективным.

6. Выявлены следующие проблемы конституционной законности в России, которые могут быть разрешены при реформировании российской конституционной юстиции:

- неэффективность судебного конституционного нормоконтроля (проверки на соответствие Конституции РФ) законов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере их исключительного ведения, а также нормативных актов, проверка конституционности которых не входит в компетенцию Конституционного Суда;

- отсутствие судебного конституционного контроля (проверки на соответствие Конституции РФ) нормативных актов местного самоуправления. Данные акты оцениваются с точки зрения законности, однако такой нормоконтроль малоэффективен, поскольку входит в полномочия судов общей юрисдикции и арбитражных судов — судебных учреждений, ориентированных на применение нормативного акта, а не на его оценку;

- органы местного самоуправления не могут инициировать процедуру проверки на соответствие Конституции РФ законов, которые нарушают права местного самоуправления, поскольку не являются субъектами права обращения в Конституционный Суд;

- ограниченность доступа населения к конституционному правосудию.

Необходимо учитывать, что во многих субъектах Российской Федерации

органы конституционного правосудия отсутствуют. Впрочем, и в случае их создания эффективность работы конституционных и уставных судов субъектов федерации достаточно сомнительна из-за многочисленных несоответствий Конституции РФ учредительных актов субъектов, политического влияния на эти судебные учреждения органов государственной власти субъектов федерации.

7. Диссертантом предлагается разделение территории России на судебные (конституционно-судебные) округа, в каждом из которых должен быть учрежден окружной конституционный суд. Учреждение возглавляемой Конституционным Судом двухуровневой системы таких федеральных судов позволит эффективно осуществлять полномасштабную проверку конституционности законов субъектов Российской Федерации, изданных по предметам их исключительного ведения, а также иных нормативных актов, проверка конституционности которых не входит в компетенцию Конституционного Суда.

Таким образом, на практике реализуются принципы прямого действия, верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ на всей территории российского государства. Кроме того, будет значительно облегчен доступ населения к конституционному правосудию, а также созданы гарантии соблюдения прав местного самоуправления.

8. Вопросы законности и конституционности нормативных актов тесно связаны между собой. Проверку законности нормативных актов исполнительной власти невозможно осуществлять обособленно от проверки их конституционности. Поэтому предлагается наделение окружных конституционных судов полномочиями по оценке законности нормативных актов, а также решений и действий (бездействий) исполнительной власти. Такой шаг может стать переходным этапом к формированию системы административных судов.

9. По мнению диссертанта, разделение территории России на судебные округа, территория каждого из которых будет зоной юрисдикции окружного конституционного суда, подготовит формирование укрупненных субъектов федерации. Окружные конституционные суды могут стать основой для организации

нового (промежуточного) уровня региональной власти, на котором впоследствии начнут функционировать законодательные и исполнительные органы укрупненных субъектов федерации. Представляется, что система органов конституционной юстиции, наделенных полномочиями разрешать региональные политические конфликты, поможет сгладить «острые углы» процесса объединения.

Практическая значимость исследования. Выводы и конкретные предложения автора диссертации не только заключают в себе элемент новизны, но и имеют практическую ценность. Они содержат основные положения, необходимые для разработки концепции системы конституционной юстиции в России.

Кроме того, положения диссертации могут быть использованы при чтении лекций и проведении спецкурсов по таким учебным дисциплинам, как «Конституционное право России», «Конституционное право зарубежных стран», «Политология».

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование было обсуждено и одобрено на заседании сектора политологических исследований Центра теории и истории права и государства Института государства и права Российской академии наук. Основные выводы диссертации изложены в ряде опубликованных работ.

1 Конституционное правосудие как проблема юридической политологии

1.1 Право и политика в деятельности конституционного суда

Позиция юриспруденции по вопросу о роли судов в политической системе. Государство, главный компонент политической системы общества, состоит из элементов, которые осуществляют различные властные полномочия (исполнительные, судебные, законодательные). Согласно позиции формально-догматической юриспруденции судебная ветвь власти является властью чисто юридической или правовой, но не политической. Политическую власть осуществляют ветви законодательной и исполнительной власти, поскольку именно парламенты, правительства, главы государств определяют основные направления политического развития общества. Считается, что удел судов — безальтернативное применение в правосудии нормативных положений законодательных и подзаконных актов, изданных политическими ветвями власти — законодательной и исполнительной (так называемое *правоприменение*). И если в триаде властей провозглашается приоритет парламента, то судебная власть иногда признается самой слабой.

С этой точки зрения размышления о каком-либо пересечении и даже соприкосновении области деятельности института конституционного правосудия и сферы политики представляются по меньшей мере еретическими.

Как указывает профессор Л.М. Карапетян, «политическая функция органов конституционного контроля не подвергается сомнению в западных демократиях»⁷. Например, обратимся к институту конституционного контроля, который функционирует в течение уже более двух столетий в США.

«Известно, что в США, — писали А.А. Мишин и В.А. Власихин, — как ни в какой другой капиталистической стране, судебная власть вовлечена в водоворот социально-политических проблем и оказывает весьма ощутимое воздействие на политику. Это воздействие осуществляется в форме судебного надзора

⁷ Карапетян Л.М. Гарантии независимости органа конституционного контроля // ВКС. 1997. №2. С. 68.

за соответствием актов законодательных и исполнительных органов Конституции США»⁸. С.А. Егоров указывает на то обстоятельство, что с точки зрения формального права и традиционного юридического мышления в американских судах нет места проявлениям индивидуальности, предрассудкам, политике; в судах господствует правосудие, и только оно одно. Однако несмотря на настойчивые попытки современной формально-юридической науки конституционного права представить Верховный суд США как беспристрастного охранителя «великих конституционных свобод личности», обеспечивающего правовой характер американской государственности и демократии, политологические исследования этого института свидетельствуют о разрыве между подобными идеализированными представлениями о судебной ветви власти и реальным процессом принятия судебных решений в США⁹.

По мнению профессора О.А. Жидкова, одной из парадоксальных черт политической системы США является то, что Верховный суд, который, подобно конгрессу, президенту и всей бюрократической машине, принимает властные и политически важные решения, с официальной точки зрения рассматривается как «неполитический» институт, воплощающий некую универсальную и внеклассовую «идею справедливости». И если юридическая литература еще не освободилась от представлений о том, будто судьи стоят «над политикой», то представители политической науки высказываются прямо и категорично: «С прагматической точки зрения судьи в американском обществе являются профессиональными творцами политики». Практически в любом современном исследовании, посвященном деятельности Верховного суда признается, что данный орган существенным образом влияет на политическое сознание и государственную политику в США, хотя и в более ограниченных пределах, чем президент или конгресс¹⁰.

Таким образом, необходимо констатировать, что тезис о несовместимости

⁸ Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. М.: Междунар. отношения, 1985. С. 118.

⁹ См.: Егоров С.А. Политическая юриспруденция в США. М.: Наука, 1989. С. 159, 211.

¹⁰ См.: Жидков О.А. Верховный Суд США: право и политика. М.: Наука, 1985. С. 146.

функций отправления правосудия и функций, имеющих политический характер» безнадежно устарел. Как справедливо отмечает В.А. Кикоть, «если Конституция США 1787 г. говорит о разделении властей..., ставя судебную власть на третье место, то доктрина конституционного права... вопреки конституции все чаще выдвигает судебную власть на первое место»¹¹. Такой же точки зрения придерживается профессор А. Медушевский: «Классические схемы разделения властей в настоящее время претерпели глубокие изменения. Если... судебная власть рассматривалась как слабейшая, то ныне она признается реальным конкурентом двух других»¹².

Вспомним, что современная трактовка доктрины разделения властей уже не отделяет ветви власти друг от друга в традиционно-буквальном понимании «разделения» (в смысле *отделять* — *to separate*). Признается, что однородные полномочия не обязательно должны осуществляться одной ветвью власти — они могут быть разделены (в смысле *распределять* — *to share*) между органами разных ветвей власти. Практика показывает, что совместное осуществление властных полномочий различными органами более рационально, чем раздельное, поскольку власти могут взаимно дополнять и сотрудничать друг с другом для наиболее эффективного выполнению схожих задач. Необходимо учитывать и положительные моменты такого распределения в плане работы так называемой «системы сдержек и противовесов». Поэтому такая традиционная функция политически-властных органов как правотворчество, осуществление которой ранее не было свойственно судебным учреждениям, постепенно входит в компетенцию последних, поднимая общественную значимость судебной власти до «политического» уровня.

Большинство западных исследователей уже давно не ставят под сомнение способность суда властным образом разрешать вопросы, имеющие глубоко по-

¹¹ Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М; Новая правовая культура, 2002. (Комментарий к ст. 10.) // ГАРАНТ — СПС.

¹² Медушевский А. Конституционное правосудие как политический институт в системе разделения властей // Конституционный суд как гарант разделения властей: сборник докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2004. С. 231.

литический смысл, и активно участвовать в процессе формирования государственной политики. Как пишет А. Миллер (A. Miller), вопрос состоит не в том, делает ли суд политику или должен ли он это делать, а в том, когда, в каких случаях, насколько и с каким результатом¹³ он принимает в ней участие. Однако проблема соотношения политики и права в деятельности конституционных судов остается по-прежнему малоисследованным вопросом.

Роль юридической политологии в изучении института конституционного правосудия. Следует отметить, что конституционный суд нельзя рассматривать как чисто правовой или чисто политический институт. Раздельное применение методов исследования правоведения и политологии позволит выявить только юридическую или политическую составляющую этого института. Поэтому представляется, что при изучении института конституционного правосудия наиболее продуктивным будет применение методов *юридической политологии* — особого направления исследований на стыке политической науки и юриспруденции, активно развиваемого в Институте государства и права Российской академии наук¹⁴, прежде всего в секторе политологических исследований Центра теории и истории права и государства¹⁵.

Предметная область, теоретико-методологический аппарат юридической

¹³ См: Жидков О.А. Указ. соч. С. 144. (Miller A. The Supreme Court and American Capitalism. N.Y., 1968, p. 4.)

¹⁴ Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М.: Инфограф, 1999; Бурлацкий Ф.М. Проблемы прав человека в СССР и России (1970-80-е и начало 90-х годов) / Под общ. ред. О.О. Миронова. М.: Науч. книга, 1999; Гулиев В.Е., Колесников А.В. Отчужденное государство: Проблемы политического и правового отчуждения в современной России. М.: Манускрипт, 1998; Лукашева Е.А. Обеспечение прав человека как фактор устойчивого развития российского общества // Российский конституционализм: проблемы и решения. М., 1999; Лукашук И.И. Средства массовой информации, государство, право. М.: Столичный град, 2001; Мамут Л.С. Народ в правовом государстве. М.: Норма, 1999; Нерсисянц В.С. Национальная идея России во всемирно-историческом прогрессе равенства, свободы и справедливости: Манифест о цивилизме. М.: Норма, 2001; Оболенский А.В. Драма российской политической истории: система против личности. М.: Институт государства и права РАН, 1994 и др. работы.

¹⁵ Доровских Е.М. Правовые проблемы защиты русского языка // Государства и право. 2003. №2; Медведев Н.П. Политическая регионалистика: Уч. пос. М.: Альфа-М, 2005; Открытое государство, политико-правовое видение // Государства и право. 2003; Открытое государство: пути достижения / Отв. ред. В.В. Смирнов. М.: Институт государства и права РАН, 2005 и др. работы.

политологии, как отмечает В.В. Смирнов, носят междисциплинарный характер. Современная юридическая политология основное внимание уделяет не только исследованиям политической роли судов (особенно конституционных и верховных), но и таким вопросам как: права и свободы человека, прежде всего политические; властно-государственная организация общества; политико-правовые аспекты разделения властей и демократии; юридические средства разрешения политических и иных конфликтов; соотношение легальности и легитимности политической власти; значение права и правовых институтов в политической модернизации и политическом развитии¹⁶.

Политическая наука (политология) не только возникла¹⁷, но и сегодня постоянно взаимодействует с юридической наукой¹⁸. Проблемы властно-государственной организации общества, соотношения права и политики, роли судов в обеспечении демократии, прав и свобод человека и гражданина, юри-

¹⁶ См.: Открытое государство: пути достижения / Отв. ред. В.В. Смирнов. М.: Институт государства и права РАН, 2005. С. 24-27; Открытое государство, политико-правовое видение // Государство и право. 2003. С. 67-68.

¹⁷ Известно, что политическая наука появилась как дисциплина, находящаяся на стыке социологии и юриспруденции. Политизация конституционного права, широкое проникновение в традиционную сферу государственного управления социологических методов и означало на первых порах образование новой научной дисциплины — политической науки. См.: *Грацианский П.С.* Французская политическая наука // Ежегодник Советской ассоциации политических (государствоведческих) наук. М.: Наука, 1975. С. 132-133.

¹⁸ Юридическая составляющая данного направления представлена наукой конституционного права. Поэтому другое название политической юриспруденции — *политологическая школа конституционного права*. По словам профессора В.Е. Чиркина, ее отличие от других школ (юридической, теологической, марксистской) заключается в том, что ее сторонники призывают изучать не столько нормы конституционного права (иногда они даже игнорируют их), сколько реальную роль тех или иных институтов государственности, политических институтов. Не случайно в некоторых франкоязычных странах предмет преподавания называется «Конституционное право и политические институты». См.: *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: Юрист, 2001. С. 29.

Схожую точку зрения высказывает профессор А.И. Ковлер: «Представляется, что настало время приступить к разработке и формированию в России в качестве научной и учебной дисциплины политического права... Если конституционному праву изначально отводилась роль определения статуса государства и его органов (позднее еще и прав человека), то политическое право изначально нацелено на регламентирование статуса тех, что наделены политической властью». См.: *Ковлер А.И.* Реформа конституции и политическое право // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М.: Институт государства и права РАН, 1999. С. 242.

дических норм и процедур в предотвращении и разрешении политических конфликтов, значения конституционного и административного права в политико-административном управлении находятся в центре политической науки¹⁹.

Можно вспомнить слова академика Б.Н. Топорнина, сказанные 15 лет назад во времена начала конституционных реформ в нашем государстве, но не утратившие актуальности и сейчас: «...сегодня особенно важно сочетать позитивные результаты как политологического, так и юридического анализа конституционного развития. ... современный конституционализм связывает перспективу развития общества не только с удачей в выборе политического руководства, но и с утверждением и укреплением общепризнанных ценностей демократии, гуманизма, справедливости в жизни общества. Сочетание политологического и юридического подходов способствует созданию такого правового пространства, которое обеспечивает примат названных выше ценностей по отношению к власти, и, следовательно, устанавливает предел функционирования власти, границы действия ее носителей. Тем самым ставится барьер на пути непредсказуемых, зачастую негативных акций государственных руководителей, усиливается защита устоев политики, закрепленных в конституции»²⁰.

Понятие политики. Предваряя рассмотрение вопроса о соотношении политики и права в деятельности конституционного суда, необходимо сделать некоторые замечания о значении понятия *политика*, которое является ключевым для политико-правового анализа института конституционного правосудия. Рассматривая политику как *целеполагание* и *выбор* варианта решения в области *властеотношений*, можно сделать вывод, что конституционные суды осуществляют именно политическую деятельность.

Политика — это область властеотношений (политических отношений). С одной стороны, политика в собственном смысле слова — это отношения сферы власти (властеотношения), так называемые *политические отноше-*

¹⁹ См.: Открытое государство, политико-правовое видение // Государство и право. 2003. С. 68.

²⁰ Топорнин Б.Н. Конституционная реформа в СССР: предпосылки и основные направления // Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы. М., 1990. С. 8.

ния. М. Вебер в своей работе «Политика как призвание и профессия» писал, что *политика* «означает стремление к участию во власти или к оказанию влияния на распределение власти, будь то между государствами, будь то внутри государства между группами людей, которые оно в себе заключает»²¹. Исходя из данного определения можно сделать вывод, что наиболее ярко политика в деятельности конституционного суда будет проявляться в том случае, если данный орган наделен правом начинать рассмотрение дел по собственной инициативе. Однако даже в случае отсутствия у органа судебного конституционного контроля такого полномочия, он принимает достаточно активное участие в политической жизни общества.

Конституционный суд принадлежит к числу *властных институтов*, поскольку данный орган, будучи встроенным в систему публичной власти, занимает в ней относительно автономное место и оказывает на нее воздействие. Профессор С.М. Шахрай полагает, что несмотря на законодательно оформленную отстраненность конституционного надзора от политики, конституционные суды зачастую приобретают большой политический вес и значение. Вовлеченность конституционных судов в политику оценивается в следующих аспектах:

- во-первых, суд выступает в качестве арбитра между весьма политизированными органами государства;
- во-вторых, он является судьей в спорах между обществом и государством.

Конфликты подобного рода неизбежно будут носить политический оттенок, поскольку речь в них будет идти о пределах власти государства над обществом. Конституционный суд может приобрести определенный политический вес и в силу того, что особенностью юридических фактов как объектов судебного конституционно-контрольного толкования является то, что эти факты имеют важное политическое звучание. В самом деле и любое решение конституционного суда также неизбежно приобретает политическое значение, желают того сами судьи или не желают. Ведь Конституционный Суд относится к одной

²¹ Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 646.

из ветвей власти, а власть не может быть вне политики²².

С этой точки зрения не все решения конституционного суда могут быть «политическими», а лишь те, которые прямо или косвенно разрешают споры о властной компетенции органов государства. По мнению одного из членов Верховного Суда Индии У. Бакси (U. Baxi), «специфическая политическая роль Верховного суда Индии (данный орган выполняет функцию конституционного контроля — Д.С.) заключается в том, что он функционирует параллельно парламенту и довольно часто выступает в качестве учреждающего органа. Исходя из предположения, что Суд выступает в качестве конституирующей силы, данный орган время от времени определял основы политического и социального развития Индии. Также через свою законодательную функцию он пытался установить направления, в которых должны работать высшие политические институты Индии»²³.

Судья Конституционного Суда, профессор Б.С. Эбзеев считает, что с одной стороны конституционный суд является органом правосудия, составной частью судебной власти, а с другой — выступает как орган государственной власти, стоящий в одном ряду с президентом, парламентом, правительством. Кроме того, конституционный суд — важный элемент политической системы. Он служит обеспечению политической стабильности, развитию политических процессов в установленных конституцией рамках²⁴.

С другой стороны, сфера политики — это не только узкая область публичной политики (политики в собственном смысле слова). Решения конституционного суда в равной мере могут касаться вопросов финансовой, информационной, экономической, уголовной, культурной, налоговой, социальной и иных видов государственной политики. Принимая во внимание, что основывающиеся на конституции решения органа конституционной юстиции затрагивают прак-

²² См.: *Шахрай С.М.* Конституционное правосудие в системе российского федерализма: монография. М.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2001. С. 147.

²³ *Baxi U.* The Indian Supreme Court and Politics. Lucknow: Eastern book company, 1980. P. XII.

²⁴ См.: *Кряжков В.А.* Органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации: проблемы организации и деятельности (Научно-практический семинар) // Государство и право. 1995. №9. С.126.

тически все значимые области жизни социума, можно сделать вывод о *политическом* характере всех без исключения решений конституционного суда. Поэтому данный орган принимает самое непосредственное участие как политике в собственном смысле слова, так и в формировании государственной политики в самых важных сферах общественной жизни.

Профессор Б.С. Эбзеев полагает, что в системе разделения властей назначением органа конституционного правосудия является утверждение в качестве самостоятельной политической силы. Конституционный суд осуществляет правосудие не над гражданами, а над властью: «Вопрос скорее заключается в том, что называть политикой. Где есть власть, где есть государство, там и политика. Например, я утверждаю: государство не обеспечивает выплату пенсий своим гражданам. Это политика или нет? В Конституции это называется социальной политикой государства. Может ли Конституционный Суд в нее каким-то образом вмешиваться? Наверное, не только может, но и должен, если посмотреть на ситуацию с точки зрения прав граждан, которые здесь нарушаются властью»²⁵.

Таким образом, конституционный суд рассматривает вопросы, в которых затрагиваются проблемы отношений власти (политики в собственном смысле этого слова), а также проблемы, связанные с проведением экономической, социальной, налоговой и иной политики государства. Соответственно решения органа конституционной юстиции имеют важное политическое значение.

Политика как целенаправление. Создатель первого в мире конституционного суда Г. Кельзен (H. Kelsen) в статье «Наука и политика» писал, что *политика* в качестве искусства управления, понимаемого как практика регулирования социального поведения людей, является функцией воли и в этом смысле активностью, которая с необходимостью предполагает осознанное или неосознанное предположение ценностей, реализация которых является целью этой активности²⁶.

²⁵ Интервью с судьей Конституционного Суда Б.С. Эбзеевым // КПВО. 1997. №2 (19). С. 50.

²⁶ См.: Kelsen H. Science and Politics // What is Justice? Justice, Law and Politics in the Mirror of Science: collected essays by Hans Kelsen. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1971. P. 350.

Политика — это стремление к достижению цели, несмотря на оказываемое сопротивление. Являясь судом над властью, независимый орган конституционного правосудия, будучи частью государства, фактически противостоит ему. Законодательные, исполнительные и даже судебные органы (несмотря на то, что в большинстве стран институт конституционного контроля входит в судебную ветвь власти), чья деятельность прямо или косвенно подконтрольна конституционному суду, оказывают ему сопротивление или предпринимают попытки оказать на него давление²⁷. Очевидно, что цели конституционного суда могут существенно расходиться с целями данных органов. В условиях, когда цели политических органов власти прямо определяются политическими намерениями, противостоящие им цели деятельности конституционного суда также имеют политический характер.

Иногда под политикой понимают влияние, которое решение конституционных судов оказывают на политическую систему независимо от того, направлено ли оно. Причем не обязательно, чтобы конституционный суд осознавал или прогнозировал будущие эффекты такого воздействия: конституционный суд оказывает влияние на политическую систему уже в силу того, что данный орган функционирует в сложном единстве институциональных отношений. При таком понимании судебно-конституционная практика играет двойную роль —

²⁷ Например, как противостояние Конституционного Суда и Верховного Суда РФ, можно рассматривать ситуацию, сложившуюся при попытке Верховного Суда РФ фактически санкционировать осуществление судами общей юрисдикции функции конституционного нормоконтроля. В этих условиях Конституционному Суду пришлось издать ряд актов для того, чтобы не допустить возможность осуществления конституционного правосудия Верховным Судом РФ.

См.: Постановление Конституционного Суда от 11 апреля 2000 года №6-П «По делу о проверке отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Финансовая Россия. 2000. 18 апреля. №15; СЗ РФ. 2000. 17 апреля. №16. Ст. 1774; Росс. газ. 2000. 27 апреля. №82-83; Нормативные акты для бухгалтера. 2000. 6 мая. №9; ВКС. 2000. №4.

См. также, например: Определение Конституционного Суда от 8 февраля 2001 года №15-О «По ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и от 11 апреля 2000 года по делу о проверке отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Росс. газ. 2001. 13 марта. СЗ РФ. 2001. 12 марта. №11. Ст. 1070; ВКС. 2001. №4.

защитника конституции и новатора.

Так, французский исследователь Д. Руссо (D. Rousseau) считает, что в плане *соблюдения конституционного равновесия*, орган судебного конституционного контроля отвечает за охрану компетенции органов публичной власти, осуществляет контроль над распределением полномочий между институтами государства, контролирует избирательный процесс (выборы и референдумы). В отношении защиты прав и свобод, конституционный суд контролирует соблюдение принципов социальной рыночной экономики, общества плюралистической демократии. При этом суд принимает во внимание своеобразие конкретных ситуаций и динамику общественного развития. Что касается роли конституционного суда как *новатора*, то своей судебной практикой суды оказывают обновляющее воздействие на традиционные позиции в юриспруденции в отношении законодательства, трансформируют конституционную и политическую систему²⁸.

«Цель и замысел нормы — это публичная политика, которая лежит в основе нормы. Судья должен сформулировать эту политику, — пишет профессор А. Барак (A. Barak), Председатель Верховного суда Израиля. — Разумное осуществление судьейского усмотрения невозможно, пока судья не осознал публичную политику, лежащую в основе правовой нормы... Любой способ — как установление, так и формулирование публичной политики — находится среди главных задач судьи... Судья не может навязывать свою собственную публичную политику. Он представляет политику законодательной власти. Но иногда в трудных делах нет надежного выражения политики законодателя, и у судьи нет иной альтернативы, кроме как определить политику самому. Однако это определение не является произвольным: судья не изобретает публичную политику. Он обращается к фундаментальным ценностям системы и пытается узнать публичную политику из них. Иногда он не может избежать введения в систему новых ценностей, чтобы узнать из них политику, лежащую в основе нормы»²⁹.

²⁸ См.: Rousseau D. La justice constitutionnelle en Europe. P.: Montchrestien, 1998. P. 113-155.

²⁹ Барак А. Судейское смотрение. Пер. с англ. М.: НОРМА, 1999. С. 187-188.

Основной функцией конституционного суда в *целеполагании* с политико-правовой точки зрения является достижение конституционной стабильности. Конституционная стабильность выступает как разновидность политико-правовой стабильности, достижению и поддержанию которой и должен максимально способствовать орган конституционной юстиции.

Политика — это самостоятельный выбор решения из различных вариантов. Политика подразумевает возможность выбора субъектом одного из нескольких вариантов поведения, средств достижения цели. Профессор И. Михайловская пишет: «Вообще о какой-либо политике речь может идти лишь тогда, когда у лица, принимающего юридически значимое решение, есть выбор. В отсутствие такового цели, а также средства и способы их достижения предписываются извне, и если возможность выбора варианта решения (действия) отсутствует, то ни о какой политике данной системы (организации и т. п.) говорить нельзя»³⁰. «Следует подчеркнуть... что политика (государства в целом, отдельных его институтов, иных организаций и т.п.) всегда осуществляется в форме выбора одного из нескольких решений. Если выбора нет, то нет и политики»³¹.

Г. Кельзен (H. Kelsen) писал: «Ввиду того факта, что функция любого юридического органа является правовой, если она определяется законом, и политической — если не определяется правом, а остается на усмотрение этого органа, каждый орган одновременно и правовой, и политический. Но функции одних органов намного сильнее определяются законом, чем функции других; следовательно, в осуществлении своих полномочий они обладают намного меньшим усмотрением, и отсюда их политический характер намного меньше, чем у других органов. Большинство судов ограничены в этом смысле, в то время как большинство административных органов — нет. Но в этом правиле есть важные исключения. Существуют суды, которые обладают значительным ус-

³⁰ Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 70.

³¹ Михайловская И. Роль решений Конституционного Суда в реформировании уголовного судопроизводства в Российской Федерации // КПВО. 2001. №3 (36). С. 168.

мотрением, и существуют административные органы, чьи функции чрезвычайно ограничены административным законодательством. Например, кто сможет отрицать, что Верховный Суд Соединенных Штатов не только правовой, но и — в указанном понимании — в значительной мере политический орган? Не существует такого юридического органа, которому бы закон не предоставлял хотя бы какую-то возможность усмотрения в осуществлении своих функций, поэтому ни один орган не является ни чисто правовым, ни чисто политическим»³².

В отношении конституционного правосудия проблема выбора при разрешении конкретных дел связана в первую очередь с вопросом о том, существует ли у конституционных судей возможность усмотрения, что предопределяет наличие выбора у самого органа конституционного правосудия при вынесении решений. Иными словами, существует ли у конституционного суда возможность избрания определенного способа решения рассматриваемого дела из нескольких вариантов? На этот счет существует две противоположные точки зрения.

Рассматривая конституционный суд как чисто юридический институт, с точки зрения традиционной юриспруденции можно предположить, что в деятельности конституционного суда отсутствует возможность *выбора*: как орган *правосудия* он должен вынести то единственно верное решение, которое в наибольшей степени соответствует критерию справедливости при данных конкретных обстоятельствах (правосудное решение). Такой точки зрения придерживается, в частности, Р. Дворкин (R. Dworkin). По мнению этого исследователя, каждая правовая проблема имеет лишь одно правильное, законное решение. Даже если альтернативные решения находятся в пределах права, соответствуют ему, судья не может выбирать между ними³³.

³² Kelsen H. Science and Politics // What is Justice? Justice, Law and Politics in the Mirror of Science: collected essays by Hans Kelsen. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1971. P. 372-373.

³³ Dworkin R. Judicial Discretion // Journal of Philosophy. 1963. №6. P. 624; Dworkin R. Taking Rights Seriously. 1977. P. 81; Dworkin R. No Right Answer? // N. Y. U. L. Rev. 1978. №53. P. 1. См. также: Sartorius. The Justification of the Judicial Decision // Ethics. 1968. №78. P. 171.

Однако конституционный суд располагает возможностью выбора между несколькими решениями. Уже на одной из первых стадий конституционного судопроизводства (принятие запроса к рассмотрению) суд сталкивается с необходимостью сделать выбор — принять или отклонить адресованный ему запрос. Как известно, орган конституционного правосудия рассматривает и разрешает наиболее важные проблемы той или иной области политики, т. е. «политические» вопросы и выносит по ним решения. Тем не менее, иногда отклонение запроса мотивируется именно его «политическим» характером. Очевидно, что отклонение запроса, даже если не означает, что конституционный суд поддерживает оспариваемую норму и считает ее конституционной, то все же является политическим выбором, поскольку в результате такая норма продолжает действовать, и наступают политические последствия. Допустить наступление этих последствий или нет — в пределах усмотрения суда: приняв к рассмотрению запрос, в будущем своим решением он может прекратить действие нормы, что может привести к определенным политическим последствиям. В то же время за принятием запроса к рассмотрению не обязательно может последовать отмена оспариваемого положения: вынесение решения о конституционности может выражать *подчеркнутую* поддержку судом политического курса, выраженного в оспариваемой норме.

Заметим, что выбор, стоящий перед органом конституционного правосудия, не всегда сводится к принятию или отклонению запроса, констатации несоответствия конституции или признанию конституционности положения закона (действий президента, целей и деятельности политической партии и др.). Обширный диапазон решений возможен и при интерпретации конституции (как при официальном толковании, так и при интерпретации ее норм в порядке реализации прочих полномочий, в частности, конституционного нормоконтроля). По мнению Председателя Конституционного Суда, профессора В.Д. Зорькина, «идеального текста Конституции, не допускающего неоднозначных толкований, — нет и быть не может»³⁴. Именно поэтому одно и то же норма может

³⁴ Зорькин В.Д. Тезисы доклада Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д.

быть истолкована по-разному, поскольку она изложена в основном законе либо в абстрактной форме, либо допускает неоднозначное и даже многозначное понимание.

Профессор С.А. Авакьян справедливо отмечает, что конституция «бывает наполнена такими выражениями как «интересы народа», «развитие демократии» и т.д. Насколько они кажутся верными, настолько же они широки (а порой и весьма туманны... В дополнение к этому нередко говорят о соответствии не только нормам, но и «принципам» конституции, ее «духу», «смыслу». Не надо долго доказывать того, что это делает конституционный контроль еще более неопределенным. А к этому могут добавляться понятия «демократические устои общества», «устои правового государства» и др.»³⁵. Заметим, что конституционные суды руководствуются исключительно текстом основного закона, который в основном содержит именно такие «политические выражения». Поэтому при разрешении конкретных дел конституционный судья обладает значительным усмотрением — при выборе того или иного варианта смыслового наполнения термина, использованного в тексте основного закона.

Таким образом, суд может вынести не только одно верное, обоснованное безупречно с юридической точки зрения, но и несколько таких решений, руководствуясь одной и той же нормой. Выбор конкретного решения зависит от воздействия определенных факторов, в том числе от соображений политиче-

Зорькина на конференции 29 октября 2003 года // Официальный Интернет-сайт Конституционного суда <http://www.ksrf.ru/news/5.htm>.

³⁵ Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Серия «Право». 1995. №4. С. 25.

Этой же точки зрения придерживается А. Барак. Он полагает, что одним из материальных источников судебного усмотрения является неопределенность языка, и в частности — «языка, выражающего политику». А. Барак пишет: «Иногда изданная законодателем норма содержит в себе выражения, отражающие политику, такие как «существование государства», «демократический характер государства», «безопасность государства», «общественное благо», «польза для ребенка» и другие «политические выражения», содержащиеся в языке статута... Выражения политики создают, по природе вещей, широкий спектр неопределенности, поскольку содержат ряд значений, каждое из которых возможно с точки зрения семантической и допустимо при определенных обстоятельствах с точки зрения правовой... В делах, где, невзирая на применение правил толкования, сохраняется неопределенность в языке статутной нормы, выражающей политику, судье дается право судебного усмотрения». См.: Барак А. Указ. соч. С. 70-71.

ской целесообразности, подсказываемых политической практикой.

Судья Конституционного Суда (в настоящее время — в отставке), профессор Н.В. Витрук признает, что толкование основного закона конституционным судом «открывает возможность правового выбора с учетом целого ряда факторов политического, социально-экономического и иного порядка»³⁶. Такой выбор возможен не только в случае осуществления конкретного полномочия толкования основного закона, но и при осуществлении других полномочий конституционного суда каждый из них подразумевает толкование. Поэтому политика проникает, по выражению этого исследователя, «в ткань правового толкования Конституции», а следовательно — в любые решения органа конституционного контроля.

Кроме того, значительное поле усмотрения суда имеет место при признании конституционности нормы обычного закона, сопровождаемое оговоркой о существенном изменении ее содержания или порядка применения, т.е. при интерпретации (адаптировании) обычного закона.

Таким образом, возможность выбора, стоящего перед органом конституционного правосудия, гораздо шире, чем это может показаться на первый взгляд.

Анализ особых мнений судей конституционных судов, в большей их части не менее аргументированных, чем решение суда (даже иногда гораздо более обоснованных), позволяет сделать вывод, что теоретически конституционный суд может вынести не единственное правильное решение, а несколько таких решений — с точки зрения соответствия конституции они будут безупречны. Многочисленные случаи минимального перевеса голосов в сочетании с несколькими особыми мнениями не только свидетельствуют о наличии реальных альтернатив вынесенного решения, но и показывают, что конституционный суд располагает достаточно гибкими возможностями в плане определения итогового характера его содержания. Выбор одного из нескольких вариантов решения

³⁶ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. М.: Юрид. лит., 1996. С. 15. (Витрук Н.В. — Вступительная статья.)

определяет ту или иную политическую направленность решения органа конституционного правосудия.

В дальнейшем конституционный суд может изменить выраженную им правовую позицию, что также говорит в пользу множественности вариантов решения.

Не исключен вариант, когда решение конституционного суда, удовлетворяющее интересы одной социальной или политической группы неизбежно реализуется за счет ресурсов другой группы, интересы которой если не игнорируются, то не учитываются в полной мере. Поэтому конституционный суд поставлен перед выбором и в данном отношении. Как справедливо отмечает профессор В.В. Невинский, «подчеркнутое внимание к формально-юридическому подходу в правотворчестве Конституционного Суда отнюдь не снимает проблему его «политического участия». Действительно, само появление Конституционного Суда Российской Федерации в 1991 году, последующая его реорганизация в 1993-1994 годы явились результатом политических решений. Принимая правовые решения, например, по делу о проверке конституционности актов, касающихся КПСС и КП РСФСР, по делу о проверке конституционности трех указов Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, принятых в связи с урегулированием вооруженного конфликта в Чеченской Республике, по делу о конституционности норм Устава (Основного Закона) Алтайского края и многим другим делам, Конституционный Суд волей-неволей становился на путь удовлетворения интересов одних социально-политических сил и игнорирования интересов других. Таким образом, правовое решение становилось мерой политической»³⁷.

Таким образом, конституционный суд при вынесении решения обладает возможностью выбора между несколькими решениями. Хотя решения могут даже противоречить друг другу, они в той или иной степени будут соответствовать конституции, они будут оцениваться как правосудные теми или иными за-

³⁷ Невинский В.В. Конституционный Суд Российской Федерации и правотворчество в России // ВКС. 1997. №3. С. 71-72.

интересованными группами (лицами).

Итак, *власть, целеполагание, выбор* — это ключевые понятия, через призму которых феномен *политики* рассматривается в контексте данного исследования. Как показано, существует непосредственная связь между политикой и деятельностью органа конституционного правосудия.

Перейдем к рассмотрению основных аспектов соотношения права и политики в судебном конституционном контроле.

Содержательная и формальная характеристики конституционного правосудия. Политику в деятельности конституционного суда нельзя рассматривать обособленно от юридической составляющей. Как принятие нормативных актов, так и их отмена (в том числе по мотивам их неконституционности, т.е. конституционный контроль) по своей сущности являются политической деятельностью. В этом плане между судебными, квазисудебными и несудебными (парламентским, президентским и др.) видами конституционного контроля значительные отличия не наблюдаются — конституционный контроль выступает в качестве политической деятельности.

Анализ феномена конституционного правосудия позволяет выделить его содержательную и формальную характеристики. Конституционное правосудие представляет собой конституционный контроль (содержание — политическая деятельность), осуществляемый судом путем отправления правосудия, причем последнее является юридической (и формальной) характеристикой рассматриваемого феномена. Н.В. Витрук писал: «Конституционное правосудие представляет собой синтез, сплав двух начал: сущности конституционного контроля и формы правосудия...»³⁸. Таким образом, при анализе понятия конституционное правосудие необходимо выделять его основные характеристики — содержание и форму (конституционный контроль и правосудие):

1. *Конституционный контроль* как нуллификация (отмена) не соответствующих конституции законов и иных нормативных актов является *сущностью*,

³⁸ Витрук Н.В. Конституционная законность и конституционное правосудие // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках Российской Федерации. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998. С. 35.

содержанием любого вида конституционного контроля: парламентского, судебного, квазисудебного и др. Вне зависимости, осуществляется ли эта деятельность парламентским органом, специализированным органом конституционного контроля, судами общей юрисдикции или иными органами, в конечном итоге она изменяет (отменяет или корректирует) выраженную в законах и иных нормативных актах политическую волю законодателя.

Решения, вынесенные в порядке конституционного контроля имеют явные, непосредственные политические последствия, или такие последствия могут выявиться позднее. Как заметила заместитель Председателя Конституционного Суда (в настоящее время — в отставке), профессор Т.Г. Морщакова, конституционный суд — это «суд правовой. Но его решения могут стать, даже, скорее всего, обязательно становятся фактами политики. Принятие закона — политический факт? А его признание противоречащим Конституции — тем более»³⁹.

2. *Правосудие* в данном контексте подразумевает осуществление конституционного контроля путем специальной судебной процедуры, и поэтому является *формой* осуществления данной деятельности. Однако, осуществление конституционного контроля именно судами (специализированным судебным учреждением или всеми судами общей юрисдикции) играет достаточно важную роль: вынесение властных решений в политической сфере придает им большую легитимность.

Кроме того, судебный конституционный контроль по сравнению с другими (неспециализированными⁴⁰) формами конституционного контроля (парламент-

³⁹ Интервью Л. Никитинского с Т.Г. Морщаковой «... и суда нет. Диагноз доктора Морщаковой. Бывший судья КС об особенностях российской Фемиды. Так про это еще не говорили» // Официальный Интернет-сайт «Новой газеты» <http://2004.novayagazeta.ru/nomer/2004/51n/n51n-s16.shtml>; Новая газета. 2004. 19 июля. №51.

⁴⁰ Об органах, осуществляющих неспециализированный (т.е. осуществляемый ими наряду с выполнением других главных задач) конституционный контроль (надзор) см.: *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: Юрист, 2001. С. 50-51.

Следует отметить, что конституционный контроль, осуществляемый судами общей юрисдикции, считать специализированным видом конституционного контроля не представляется корректным, поскольку основные функции общих судов лежат в иной плоскости (отправление правосудия по гражданским и уголовным делам).

Также о субъектах конституционного контроля см.: *Арутюнян Г.Г.* Международный опыт определения

ским, президентским и др.) является наиболее *эффективным*. Как считает Н.В. Витрук, «конституционное правосудие, осуществляемое специализированными конституционными или уставными судами в Российской Федерации, есть высшая форма конституционного контроля»⁴¹.

Сказанное свидетельствует о том, что судебный конституционный контроль по сравнению с парламентским (президентским и др.) конституционным контролем воспринимается как более авторитетный. Конституционный суд имеет больше шансов избежать упреков в предвзятости и политической ангажированности своего решения, чем другие субъекты конституционного контроля, поскольку осуществляет свою деятельность в форме *правосудия*, которое подразумевает, что всегда принимается только *справедливое* решение⁴².

Политика конституционного суда как разновидность судебной политики (судебно-конституционная политика). В отечественной юридической литературе понятие судебной политики не является общепринятым. Один из вариантов определения данного понятия предложено израильским исследователем А. Бараком (А. Barak), который рассматривает судебную политику как «комплекс факторов, которые направляют судебную власть, когда она делает выбор из тех вариантов, которые право предоставляет ей»⁴³. По мнению этого исследователя, в основе судебной политики лежит «сознательное формулиро-

конституционности закона и его уроки // Конституционный контроль и демократические процессы в новых независимых государствах: Сборник материалов международного семинара (Ереван, 16-18 октября 1996 г.). Ереван, 1996. С. 201-202.

⁴¹ Витрук Н.В. Конституционная законность и конституционное правосудие // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках Российской Федерации. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998. С. 35.

⁴² Сами судьи в принципе стараются поддерживать видимость своего политического бесстрастия и нейтралитета. Так, главный судья Верховного суда США М. Уэйт (М. Wait) писал: «Я в течение многих лет убедился, что человек не может быть одновременно судьей и политиком. От судьи не требуют отказа от своих политических взглядов, но он должен отказаться от своих политических пристрастий». Цит по: Жидков О.А. Указ. соч. С. 146. (Kurland Ph. Politics, the Constitution and the Warren Court Chicago, 1975, p. 46.)

Однако в настоящее время миф о политической «стерильности» судей Верховного суда в значительной мере развеялся. Другой главный судья Э. Уоррен (Е. Warren) в одном из своих публичных выступлений прямо заявил, что «судьи не монахи и не ученые, а участники живого потока нашей национальной жизни». Цит. по: Там же. (Fortune, 1955, Nov., p. 106.)

⁴³ Барак А. Указ. соч., 1999. С. 299.

вание соображений, согласно которым судья делает выбор между различными соответствующими праву альтернативами, открытыми перед ним в трудных делах»⁴⁴.

Политика конституционного суда является разновидностью судебной политики, формой реализации которой «является создание общих правил поведения судей, то есть выбора ими конкретного решения из числа возможных вариантов, предоставляемых законом»⁴⁵. Судебная политика проявляется в деятельности органов конституционного правосудия в большей степени, чем, например, в деятельности судов общей юстиции: обычные суды связаны законом, более четко сформулированным и определенным, чем положения конституции, которые применяет конституционный суд. Абстрактный характер норм конституции предполагает довольно широкий диапазон интерпретаций их содержания, поэтому в теоретическом плане конституционный суд избавлен от необходимости неукоснительно следовать воле законодателя — создателя основного закона.

Таким образом, орган конституционной юстиции обладает наиболее широкой возможностью судебного усмотрения (а значит — свободой поведения) по сравнению с любым другим судебным учреждением, руководствующимся в основном положениями конкретно сформулированных законов. Поэтому представляется обоснованным выделение особой разновидности судебной политики — конституционно-судебной политики, проводимой органом конституционной юстиции.

Политическая независимость конституционного суда и его участие в политике. Условием самостоятельности политического выбора является полная независимость субъекта принятия политического решения.

Это в равной степени относится и к конституционному суду, который должен принимать свои решения будучи свободным от любых внешних факто-

⁴⁴ Барак А. Указ. соч. С. 297.

⁴⁵ Михайловская И. Роль решений Конституционного Суда в реформировании уголовного судопроизводства в Российской Федерации // КПВО. 2001. №3 (36). С. 168.

ров воздействия, его политическая независимость должна быть обеспечена максимально.

И. Михайловская считает, что «необходимо подчеркнуть весьма важное обстоятельство: политику судебной власти ни в коем случае не следует смешивать или отождествлять с подверженностью судебной системы влиянию какой-либо политической партии. Напротив, если суд действует в интересах не права, а какой-либо партии (или иной политической силы), то он не только становится пристрастным, но и теряет независимость, а следовательно, о судебной политике как самостоятельной линии поведения судебной власти не может быть и речи»⁴⁶. В этом случае судебная политика подменяется политикой соответствующей партии или иной политической силы.

Конституционный суд, на который оказывают определяющее воздействие внешние факторы (в первую очередь политические — влияние заинтересованных игроков политики), не оказывает на политическую жизнь никакого воздействия, не участвует в политике. Напротив, орган конституционного правосудия, самостоятельно устанавливающий правила игры на политическом поле, в значительной мере определяет ход развития политического процесса⁴⁷.

Способность конституционного суда выступать в качестве властно-политического института определяется в первую очередь степенью его политической независимости и самостоятельности: наиболее значимые и эффективные решения, которые будут неукоснительно исполняться всеми субъектами политических отношений, может выносить только суд, который независим в политическом отношении.

Отсутствие возможности самостоятельного и независимого выбора варианта решения означает, что конституционный суд является не полноправ-

⁴⁶ Михайловская И. Указ. соч. С. 168-169.

⁴⁷ Данная точка зрения по своей сути наиболее близка к позиции К. Шмита, для которого существование независимой конституционной юстиции ведет к *политизации* правосудия, вместо того чтобы *юридизировать* политику. Напротив, Г. Кельзен усматривал в создании независимого конституционного правосудия основную гарантию от подчинения права политике. См.: Медушевский А. Конституционное правосудие как политический институт в системе разделения властей // Конституционный суд как гарант разделения властей. М.: Институт права и публичной политики, 2004. С. 231.

ным участником политического процесса, а лишь послушным проводником политики иных органов, их политическим инструментом, средством политики. Поэтому требование о полной независимости суда от политики несовместимо с требованием ее исключения из практики данного органа⁴⁸.

Соотношение политики и права в деятельности органа конституционной юстиции. Как указывалось ранее, проблема соотношения права и политики приобретает особенно актуальный характер в организации и функционировании института конституционного правосудия. Профессор С.А. Авакьян обозначает данную проблему следующим образом: «Состоит ли задача конституционного контроля лишь в обеспечении соответствия актов меньше юридической силы актам большей юридической силы и, в конечном счете, конституции? Или же надо подойти шире (есть особая сфера общественных отношений — конституционно-политических, и, следовательно, должен быть орган, своими средствами обеспечивающий их развитие)?»⁴⁹.

Распространенным является такое утверждение: «конституционный суд является чисто юридическим, правовым органом, поэтому он должен быть полностью изолирован от политики». Из постулируемой несовместимости политики и конституционного правосудия вытекают следующие тезисы:

- конституционный суд рассматривает лишь вопросы права, он не может рассматривать «политические» вопросы;
- даже если вопрос, который необходимо разрешить суду, имеет политические аспекты (например, он прямо затрагивает политические отношения, или последствия решения имеют политический характер) решение суда всегда справедливо. Причем справедливость обосновывается не соображениями политической целесообразности, а чисто юридическими аргументами;

⁴⁸ В контексте соотношения независимости и участия в политике стоит вспомнить следующее высказывание М. Капеллетти: «мы обращаемся к третьей власти, потому что она независима от политики, но, поступая так, мы неизбежно вовлекаем ее в политику». См.: *Capelletti M. The Expanding Role of Judicial Review in Modern Societies (The Role of Courts in Society)*. Dordrecht-Boston-Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers, 1988. Chapter 7. P. 91.

⁴⁹ Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Серия «Право». 1995. №4. С. 14.

- независимость суда обеспечивается формальным исключением воздействия любых факторов, направленных на его «программирование» — вынесению данным органом решений, выгодных определенным политическим игрокам;

- кроме того, все решения члены конституционного суда принимают, руководствуясь исключительно собственным правосознанием. Их собственные политические взгляды не оказывают определяющего воздействия на содержание решения конституционного суда.

Истинность посылки («конституционный суд является чисто правовым, юридическим органом»), как показано выше, сомнительна, поэтому отнюдь не бесспорен вывод («данный орган должен быть полностью изолирован от политики»), что в свою очередь ставит под вопрос вытекающие из него тезисы. Напомню, что конституционный суд хотя и должен быть максимально изолирован от политики, но это невозможно — политика является самой сутью его деятельности. Поэтому если орган конституционного правосудия — это институт смешанного политико-правового характера, то при его нормальном функционировании политика в деятельности данного института неизбежно доминирует над правовой составляющей. Конституционный суд выносит политические по сути решения, используя для этого язык права, язык юриспруденции.

В системе органов государства конституционный суд является одним из ее элементов. Его воздействие на политическую систему не может быть односторонним. Обратная связь внешней политической среды всегда оказывает на суд определенное воздействие, несмотря на установление многочисленных гарантий объективной независимости конституционного суда.

Что касается гарантий субъективной политической независимости судей от собственных политических взглядов и убеждений, то миф об их эффективности сознательно поддерживается государством, и в первую очередь самими членами конституционного суда. Судья всегда будет зависим от своих собственных субъективных политических взглядов и убеждений, поскольку именно они являются той основой, на которой формируются их собственные правовые пози-

ции.

Политику в деятельности органа конституционно правосудия невозможно отделить от права, поскольку:

- вопросы, рассматриваемые конституционным судом, имеют политический характер;
- конституционный суд испытывает влияние заинтересованных политических сил, стремящихся обеспечить принятие выгодных им решений;
- процедуры принятия решений в некоторых конституционных судах являются политическими по своему характеру;
- политические аспекты имеет и процесс исполнения решений конституционных судов.

Рассмотрим подробнее данные тезисы:

Политический характер вопросов. Запросы, внесенные в конституционный суд даже с соблюдением всех процессуальных юридических формальностей, как правило, обусловлены чисто политическими причинами — намерениями участников политической игры. Поэтому практически все вопросы, которые не отклонены и рассмотрены судом, включают в себе политическую составляющую и лишь формально «привязаны» к требованию отмены неконституционной нормы.

Вопросы, рассматриваемые данным органом, являются особенно важными для общества и уже в силу этого обстоятельства имеют политический характер. Все решения конституционного суда вынесены с соблюдением требований закона и основываются на конституции, а его правовые позиции обоснованы юридическими аргументами. Однако даже если решение конституционного суда не затрагивает вопросы собственно политики (отношений, связанных с осуществлением власти), а касается, например, вопросов защиты социальных или экономических прав индивидов, то характер решения суда может оказать решающее воздействие на характер соответственно социальной, экономической или иной политики, проводимой государством.

Влияние политических сил. Теоретически воздействие любых факторов,

направленных на оказание влияния на суд, должно быть исключено. Однако в реальности любой судебный орган в той или иной мере испытывает влияние сил, пытающихся оказать воздействие на принятие выгодных им решений. И наиболее интенсивно попытки найти пути и способы влияния на суд предпринимают обычно стороны судебного разбирательства. Конституционный суд подвергается такому влиянию в особенной степени, поскольку его решения затрагивают наиболее важные проблемы государства и общества.

Факторы воздействия на конституционный суд имеют, прежде всего, политический характер — они могут направить решение конституционного суда как на поддержку проводимого государством политического курса, так и, напротив, на изменение такого курса. Орган судебного конституционного контроля постоянно находится в центре борьбы различных политических сил. Адекватная оценка характера и степени влияния политической среды на конституционный суд имеет особенно важное значение для выявления политической направленности его решений, их возможных политических последствий, а также для прогнозирования их направленности в будущем.

Политическое влияние на конституционный суд выражается в действии факторов как *объективного характера* (влияние государства и общества), так и *субъективного* (влияние собственных политических взглядов судей конституционного суда на принятие ими решений). «Становление правовых позиций (конституционного суда) происходит под влиянием разнообразных факторов, — пишет профессор В.А. Кряжков. — Прежде всего — внешних. Суд является общественно-политическим институтом, и соответственно его позиции развиваются в контексте с социально-политическими и правовыми условиями. В установках Суда, несомненно, отражается также общественно-политическое, правовое и иное мировоззрение его членов»⁵⁰.

Принятие решений как процедура политического характера. Принятие решений конституционным судом весьма схоже с аналогичными процедурами,

⁵⁰ Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации: Учебное пособие. М.: БЕК, 1998. С. 247-248.

осуществляемыми «политическими» органами власти. «Процедуры, посредством которых Верховный суд решает судебные дела, — пишет С.А. Егоров, — функционально очень схожи с процедурами принятия политических решений, поскольку реальный процесс принятия судебных решений в США включает в себя то же самое взаимодействие системы ценностей и лидерства, а также обычай сделки, которые существуют в процессе принятия решений в... законодательных и исполнительных институтах»⁵¹.

Сторонники концепции известного американского политолога Д. Истона считают, что в принципе механизм принятия политического решения Верховным судом не отличается от аналогичного механизма принятия решений другими — «политическими» органами федеральной власти, так как суд всегда обладает возможностью при рассмотрении тех или иных проходящих через него «публичных проблем» делать сознательный и властный выбор из возможных и конкурирующих вариантов решения.

Рассматривая политику в соответствии с известным определением, данным Д. Истоном (авторитарное распределение ценностей в обществе, а следовательно вне классовых отношений), западные политологи приходят к выводу, что все судебные вопросы являются политическими, а это, по их мнению, означает, что «все они требуют от суда распределения ограниченного числа прав и ресурсов»⁵². Отсюда любое решение Верховного суда США рассматривается как политическое не потому, что в нем выражен и закреплён определенный классовый интерес, а потому, что суд, решая дело в пользу одной из сторон, отказывая тем самым другой, осуществляет распределение неких абстрактных политических «ценностей». Само функционирование Верховного суда как политического института изображается в американской политологии в свете концепции Д. Истона об обмене и взаимодействии социальной среды и политической системы путем «ввода — вывода». Дело, поступающее в суд, рассматривается как полити-

⁵¹ Егоров С.А. Современная наука конституционного права в США. М.: Наука, 1987. С. 95.

⁵² Цит. по: Жидков О.А. Указ. соч. С. 151. (Ducat C. Modes of Constitutional Interpretation. St. Paul. (Minn.), p. 267.)

ческое требование, как «ввод», который приводит в движение политический процесс, заключающийся в преобразовании информации и в реакции суда на окружение в виде властной команды — «вывода», т. е. решения, осуществляющего авторитарное распределение ценностей. Рациональное зерно данных системных концепций состоит в том, что был начисто развеян миф о «господстве права» в процессе вынесения судебных решений и об их якобы «неполитическом характере»⁵³.

Политический характер процесса исполнения решений. Некоторые исследователи весьма скептически оценивают возможность с помощью одного лишь правового регулирования обеспечить надлежащее исполнение решений конституционных судов. Без политической поддержки со стороны иных субъектов политики решения данного органа останутся лишь на бумаге. В частности, судья Конституционного Суда Республики Армения Ф. Тохян полагает, что поставленная проблема исполнения решений органа конституционной юстиции «чисто юридическими средствами малоразрешима. В странах молодой демократии она еще долго будет острой, пока в обществе и государстве окончательно не утвердится конституционная законность, не будут последовательно соблюдаться принципы разделения властей, верховенства права и в первую очередь Конституции»⁵⁴.

Профессор М. Митюков разделяет точку зрения о том, что «решение проблемы исполнения решений Конституционного Суда во многом зависит от политических аспектов и многолетнего опыта развития государства на путях упорочения общечеловеческих ценностей конституционализма, принципов права, прав и свобод человека и гражданина, однако в то же время нельзя умалять роль юридических и организационных средств и механизмов их разрешения»⁵⁵.

Что касается российского конституционного суда, то, как отмечает про-

⁵³ См.: Жидков О.А. Указ. соч. С. 151-152.

⁵⁴ Цит. по: Митюков М. Конституционные суды постсоветских государств: проблемы исполнения решений // КПВО. 2002. №3 (40). С. 73. (Тохян Ф. Проблемы исполнения актов Конституционного Суда Республики Армения // Конституционное правосудие. 2001. С. 126.)

⁵⁵ См.: Митюков М. Указ. соч. С. 74.

фессор И.А. Умнова, имеет место практика негативного отношения отдельных органов и должностных лиц к актам высшего органа конституционного контроля и соответственно невыполнения ими предписаний Конституционного Суда. В этой связи актуальное значение приобретает применение мер ответственности к субъектам, отказывающимся исполнять судебные решения, однако в настоящее время сохраняется неясность, каков механизм ответственности за несоблюдение Конституции РФ и решений Конституционного Суда⁵⁶.

Правосудность решения органа конституционной юстиции. Основной критерий оценки решения любого суда — это его *справедливость (правосудность)*. Очевидно, что критерии справедливости субъективны и во многом зависят от исторического, политического, социального контекста в котором принимаются решения. Кроме того, необходимо учитывать, что конституционный суд, как и любая иная политическая организация, которые «сохраняя внешнюю атрибутику, могут менять свою социальную природу, другими словами, — могут перейти от защиты интересов одной социальной общности к защите интересов другой»⁵⁷, может изменить политическую ориентацию своих решений. Это ставит под сомнение возможность оценки решений конституционного суда с точки зрения критерия их справедливости.

Существует точка зрения, что оценка «правильности» решения конституционного суда основывается на анализе «логики конституционной доктрины, которая раскрывается в последовательном изложении аргументов и мотивов, обосновывающих соответствующее решение (обычно излагаемых в мотивировочной части решения)»⁵⁸. Следовательно, оценка справедливости лежит в плоскости *легальности* решения, то есть степени конституционной обоснованности приведенных в нем аргументов и мотивов. Однако *любое* решение кон-

⁵⁶ См.: Умнова И.А. Федерализм и конституционное правосудие в России / РАН ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. политологии и правоведения. (Федерализм, региональное управление и местное самоуправление / Отв. ред. серии Е.В. Алферова. 1999. №3.) М., 1999. С. 88.

⁵⁷ Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М.: Инфограф, 1999. С. 55.

⁵⁸ Курис Э. О стабильности конституции, источниках конституционного права и мнимом всемогуществе конституционных судов // СКО. 2004. №3 (48). С. 96.

ституционного суда в силу абстрактных формулировок конституции, допускающих их чрезвычайно широкую интерпретацию, будет соответствовать основному закону — значит, оно будет легальным в любом случае.

Следовательно, легальность не является единственным критерием оценки решения конституционного суда. *Легитимность* и *целесообразность* также выступают критериями такой оценки. Причем, учет целесообразности и легитимности в конечном итоге определяют выбор конституционного суда, тем самым действуя как факторы, оказывающий воздействие на характер и направленность решения органа конституционной юстиции. О. Холмс писал: «Жизнью права является не логика, а опыт. Ощущение насущных потребностей времени, преобладание моральных и политических теорий, интуитивное понимание общественной практики, сознательное или неосознанное, даже предрассудки, которые разделяют судьи со своими сослуживцами, имеют гораздо большее значение, чем силлогизмы, в определении правил, при помощи которых должны управляться люди»⁵⁹.

Таким образом, решения конституционного суда не могут быть однозначно охарактеризованы как справедливые и несправедливые. Помимо такой характеристики как легальность, они могут также оцениваться с точки зрения *легитимности*, то есть степени соответствия решения ожиданиям общества. Еще один критерий оценки — *целесообразность*, т.е. степень соответствия реальным потребностям развития общества — политическим, экономическим, социальным и др.

⁵⁹ Цит. по: Боботов С.В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). М.: ИЧП «ЕАВ», 1994. С.15. (Holmes O.W. Collected Papers, p. 173.)

1.2 Функции конституционного правосудия

Адекватное определение характера роли конституционного суда в политической системе общества представляется весьма сложным, поскольку решения данного органа являются лишь частью комплексного воздействия всех факторов, оказывающих влияние на политическую сферу жизни общества. Для выявления политической роли института конституционного правосудия необходимо в первую очередь определить функции, которые выполняет конституционный суд, что позволит выявить цели деятельности данного органа. Иными словами, необходимо понять, каким образом работает судебный конституционный контроль, и на что он направлен.

С.А. Егоров указывает, что американские исследователи деятельности Верховного суда США считают, что в качестве охранителя фундаментальных принципов, воплощенных в конституции суд выполняет, по крайней мере, две функции — *юридическую* и *политическую*. Если первая состоит в том, чтобы препятствовать неконституционным изменениям, которые противоречат характеру конституции. Кроме того, юридическая функция Верховного суда имеет и иное предназначение — охранять меньшинство от опасности «демократической тирании» или «тирании большинства».

Что касается, политической функции, то ее конституционная философия толкует весьма осторожно — как функцию «творческого толкования конституции». Под ней подразумевается сужение и расширение судом действия норм, а также значения определенных терминов и принципов фундаментального права. В силу только лишь «творческого толкования целей и принципов конституции, Верховный суд оказывает влияние на ход и характер американской политической жизни в целом»⁶⁰.

⁶⁰ См.: Егоров С.А. Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. М.: Наука, 1993. С. 142-144.

По мнению Дж. Шмидхаузера (J. Schmidhauser), автора крупной монографии «Конституционное право в американской политике», Верховный суд США использует правовые процедуры при осуществлении политической власти. Как отмечает Ф. Курланд (Ph. Kurland), Верховный суд США действует в континууме между «политическим образом действия» и «правовым образом действия». Точное место этого института в данном кон-

Данные утверждения являются результатом обобщения политико-правового опыта функционирования лишь Верховного суда США, поэтому думается, что применительно к общемировой практике института конституционного контроля эти выводы нуждаются в некотором уточнении.

Прежде всего, необходимо отметить, что спецификой общественной роли конституционного суда является то, что в ней невозможно выделить ни чисто юридические, ни чисто политические функции — следует исходить из тезиса о *едином политико-юридическом характере функций* органа конституционного правосудия.

Соотношение права и политики в данных функциях, в деятельности конституционного суда, как было показано в предыдущем разделе диссертации, можно представить как соотношение правовой формы и политического содержания решений конституционного суда. «Представляется неоспоримым тот факт, что политические вопросы являются объектом конституционного контроля, — пишет профессор Ю.Л. Шульженко. — Какие-либо попытки отрицать это не соответствуют действительности. Это обусловлено тем, что политические решения в итоге обычно облекаются в юридическую форму и тем самым приобретают общеобязательную силу. Фактически любой юридический акт в большей или меньшей степени есть акт политический. В результате такой трансформации политический вопрос, воплощенный в правовом акте, становится объектом конституционного контроля»⁶¹.

По мнению диссертанта, необходимо различать четырех основные политико-юридические функции конституционного правосудия: *охранительной, арбитражной, сдерживающей, правокорректирующей*. В рамках последней функции (правокорректирующей) следует выделить две подфункции — *адап-*

тинууме определяется вопросами, которые стоят перед судом, его составом и идеологической ориентацией. Хотя один из названных образов действия выдвигается на том или ином этапе политического развития на первый план, Верховный суд всегда действует, имея в виду их оба. См.: *Егоров С.А.* Современная наука конституционного права США. М.: Наука, 1987. С. 170-171. (*Schmidhauser J.* Constitutional Law in American Politics. Monterey (Cal.), 1984. P. V; *Kurland Ph.* Politics, the Constitution and the Warren court. Chicago, 1970. P. 2.)

⁶¹ Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М.: Институт государства и права РАН, 1995. С. 37.

тирующую и регулирующую.

Охранительная функция. Охрана конституции, защита индивидуальных прав и свобод органом конституционной юстиции по своему характеру является более юридической функцией, нежели политической.

Помимо процедурных гарантий⁶² охрана конституции обеспечивается также институционными гарантиями. Учреждение особого органа, призванного осуществлять конституционный нормоконтроль является основной институционной гарантией⁶³. Как считает В.В. Смирнов, реализация и защита всего правового и политического потенциала Конституции РФ является необходимой предпосылкой создания открытого государства⁶⁴.

Профессор Ю.Л. Шульженко считает, что важная роль в деле правовой охраны конституции принадлежит институту ее толкования как юридическом определении и разъяснении норм конституции в целях обеспечения ее адекватного, правильного применения⁶⁵. Охранительными по своему характеру являются также полномочия органа конституционного правосудия, связанные с реализацией конституционной ответственности, — участие в процедуре импичмента и оценке конституционности целей и деятельности политических партий и иных общественных организаций (объединений).

Необходимо обратить внимание, что охрана основного закона подразумевает необходимость защиты закрепленных в конституции интересов человека, общества и государства. Среди них выделяются интересы, охрана которых осуществляется в приоритетном порядке по отношению к остальным. В совре-

⁶² К процедурным гарантиям относятся особый порядок изменения основного закона и внесения в него дополнений, привлечение к конституционной ответственности высших должностных лиц за нарушение основного закона (процедура импичмента) и др.

⁶³ Помимо конституционного суда важную роль в деле правовой защиты конституции играют «политические» субъекты государственной власти (парламент, правительство, глава государства), правоохранительные органы (суды общей и специальной юстиции, прокуратура), уполномоченный по правам человека (омбудсмен).

⁶⁴ О концепции открытого государства см. подробнее: Открытое государство: политико-правовое видение // Государство и право. 2003. №5. С. 60-68; Открытое государство: пути достижения / Отв. ред. В.В. Смирнов. М.: Институт государства и права РАН, 2005. С. 10-49.

⁶⁵ Шульженко Ю.Л. Самоохрана Конституции Российской Федерации. М.: Институт государства и права РАН, 1997. С. 27.

менных конституциях это интересы *человека*, поэтому в случае их конфликта с государственными интересами первостепенное внимание должно уделяться именно охране интересов человека. Охранительную функцию можно охарактеризовать также как *защитную*.

Арбитражная функция. В отличие от охранительной функции в арбитражной функции преобладает политический аспект. Данную функцию также можно назвать третейской или миротворческой.

Профессор Ю.А. Тихомиров определяет юридический конфликт как антиконституционное противоборство политических, социальных сил и государственных, общественных структур. Наличие юридического конфликта, юридической коллизии, как правило, является не следствием простой несогласованности норм права (например, из-за несовершенства юридической техники), а подобно видимой части айсберга скрывает под собой наличие неразрешенного политического конфликта⁶⁶.

«Только судебная власть обладает легитимной возможностью фокусировать всю мощь государственной власти для разрешения конфликтов, в строго контролируемом объеме и пределах»⁶⁷, поэтому именно конституционный суд разрешает наиболее острые конфликты политической области общественных отношений в качестве арбитра. Такие конфликты выражены в форме юридического спора (спора о праве), однако его содержание обычно является политическим, т. е. сутью юридического спора чаще всего является политический спор о перераспределении властных полномочий.

В связи с этим имеет смысл привести обширную цитату из исследования профессора И.Л. Петрухина: «Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» 1994 г. допускает обжалование законов гражданами, чьи права были этими законами нарушены (конфликт). На первый взгляд, нет социально-правового конфликта при обращении в Консти-

⁶⁶ См.: Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист, 2003. С. 469.

⁶⁷ Николаев Е.А. Конституционный Суд в системе государственной власти РФ // Право и политика. 2004. №11. С. 25.

туционный Суд Президента РФ, палат Федерального Собрания с просьбой дать заключение о конституционности того или иного закона (указа, постановления Правительства РФ) или конституции (устава) субъекта Федерации. Но в действительности такой конфликт в латентной форме присутствует, поскольку запрашивающему противостоит другая сторона, которая через своего представителя в Конституционном Суде защищает оспариваемый нормативный акт, и разрешение спора между сторонами производится на основе принципа состязательности, присущего всем формам судопроизводства. Правовой спор возникает и при других формах обращения в Конституционный Суд, за исключением, пожалуй, толкования Конституции РФ.

Но и при толковании Конституции РФ разрешается латентно присутствующий конфликт между лицами и органами, по-разному понимающими те или иные положения Конституции и именно поэтому обратившимися за разъяснениями в Конституционный Суд. При обращении суда в Конституционный Суд РФ в связи с несоответствием Конституции закона, примененного или подлежащего применению, имеет место конфликт между Конституцией и законом. Обращение в Конституционный Суд РФ с просьбой проверить соответствие Конституции РФ заключенных, но не вступивших в силу международных договоров имеет место, когда высказываются разные мнения по поводу конституционности этих договоров (опять-таки конфликт).

К социальным конфликтам относятся также разрешаемые Конституционным Судом РФ споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти РФ и субъектов Федерации, между высшими государственными органами субъектов Федерации...

В конфликте между Президентом РФ и Государственной Думой, выдвинувшей против Президента обвинение в совершении тяжкого преступления (импичмент), Конституционный Суд выступает в качестве арбитра при решении вопроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения...

Во всех рассмотренных случаях Конституционный Суд РФ разрешает социальные (правовые, государственные) конфликты в процессуальных формах,

присущих конституционному судопроизводству, т. е. осуществляет правосудие»⁶⁸.

Как видим, орган конституционного правосудия может разрешать конфликты не только между органами государства — например, парламентом и президентом, центральными и региональными органами власти (федерацией и ее субъектом, унитарным государством и автономией в его составе). Конституционный суд разрешает конфликты между человеком (обществом) и государством, конфликты между большинством (например, парламентским или этническим) и противостоящим ему меньшинством и др.⁶⁹

Конституционный суд может принять к рассмотрению политический конфликт, если правовая сторона политического конфликта по своему объективному и субъективному составу адекватна тем спорам, которые может рассматривать суд (спор может быть рассмотрен судом по существу, а его инициирующая сторона конфликта прямо названы законом в качестве субъекта обращения

⁶⁸ Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 84-85.

⁶⁹ Например, в Болгарии в период устойчивого правительственного большинства в парламенте (октябрь 1991 года — сентябрь 1992 года) к конституционному суду апеллировали в основном представители парламентского меньшинства (из 27 дел главным апеллянтом в 21 деле выступала парламентская оппозиция). Ситуация сохранилась и после того, как устойчивое антикоммунистическое большинство распалось и сменилось подвижными меняющимися коалициями. Все спорные парламентские решения немедленно обжаловались оппозицией, которая существовала на данный момент. Конституционный суд в каком-то смысле оказался в положении верхней палаты парламента, разрешающей конфликты внутри самого законодательного собрания, и в 6 случаях из 27 он успешно противодействовал парламентскому большинству, отменив некоторые очевидные процедурные нарушения, не допустив нарушений конституции и смягчив карательный антикоммунистический курс, взятый парламентским большинством. В 1994 году после того, как большинство в законодательном органе получила Болгарская социалистическая партия, действия парламента были направлены на ограничение права частной собственности и установление контроля над национальными СМИ. В этих условиях орган судебного конституционного контроля осуществлял успешное противодействие попыткам проведения такой политики. См.: Коларова Р. Скромное обаяние судей // КРОВО. 1993. №2 (3). С. 52; Интервью с судьями Конституционного Суда Тодором Тодоровым и Танко Хадистойчевым // КРОВО. 1997. №2 (19). С. 36.

В 90-х годах XX века в Венгрии несмотря на отсутствие одобрения законодательства о компенсациях (речь идет о компенсациях лицам, чья собственность была экспроприирована при установлении коммунистического режима после второй мировой войны) со стороны парламентского большинства и большинства населения, конституционный суд высказался в его поддержку, тем самым оказав помощь фракциям меньшинства в парламентской борьбе за принятие нового законодательства. См.: Клинсберг Э. «Ночной сторож» // КРОВО. 1993. №2 (3). С. 46-49.

в конституционный суд с соответствующим запросом). Впрочем, даже в случае, если юридическая составляющая конфликта не обнаруживает каких-либо изъянов, суд может использовать свое право уклониться от рассмотрения спора, сославшись на «политический характер» вопроса.

Разрешение конфликта также возможно, если исполнение решение суда не встретит сопротивления проигравшей стороны. Вероятность отказа подчиниться решению конституционного суда помимо степени несоответствия решения интересам проигравшей стороны во многом зависит от качества использованной в обоснование принятого решения аргументации, учета судом политической конъюнктуры, а также от ряда других правовых и внеправовых обстоятельств.

Помимо однозначного признания правоты определенной стороны конфликта конституционный суд может вынести и *компромиссное решение*, в той или иной степени удовлетворяющее все конфликтующие стороны. Как правило, такое решение принимается в результате рассмотрения дел, имеющих особенно важное политическое значение, а его компромиссный характер является необходимым как для сохранения политической стабильности в обществе, так и для сохранения репутации органа конституционного правосудия.

Такие решения не всегда идеальны с юридической точки зрения, поскольку их принятие обусловлено прежде всего политической конъюнктурой. «Тяжелые дела создают плохое право...», — гласит старый американский юридический афоризм, но они, как считает Д. Барри, создают хорошую политику⁷⁰.

⁷⁰ По мнению Д. Барри компромиссный характер имело решение Конституционного Суда по так называемому «делу КПСС»: «Обе стороны что-то получили, причем ни одна не понесла полного поражения, что могло бы вызвать сильные волнения в обществе... Хотя решение по делу о коммунистической партии мало что сделало, чтобы продвинуть чисто юридические аспекты конституционного права, однако оно дало возможность политической системе выйти из чрезвычайно сложной ситуации». См.: Барри Д. Конституционный суд России глазами американского юриста // Государство и право. 1993. №12. С. 84. См. также: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1992 года №9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года №79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 года № 90 «Об имуществе КПСС и «Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 года №169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР» // ВСНДВС РФ. 1993. 18 марта. №11. Ст. 40; ВКС. 1993. №4-5.

Следует отметить, что в практически любом своем решении конституционный суд, как, впрочем, и любой иной орган правосудия, принимает сторону определенной стороны судебного разбирательства. При решении какого-либо вопроса конституционный суд часто поставлен перед выбором, который предлагается определенными политическими группами: с какой позицией согласиться, поддержать ее, а какую позицию отвергнуть, объявить неконституционной. Следовательно, то или иное решение конституционного суда, будет означать поддержку какой-то определенной политической группы. А проигравшая сторона непременно воспользуется этим обстоятельством для того, чтобы объявить о предвзятости конституционного суда и политически односторонней направленности его решения. Этой участи не сможет избежать даже идеально деполитизированное решение конституционного суда в пользу одной стороны, которое в принципе невозможно. Профессор Г. Шварц считает, что «своими решениями Конституционный суд очерчивает рамки действий властей, их компетенцию, защищает права граждан, решая дело в пользу одной из спорящих сторон. Поэтому всегда будет кто-то недоволен его решениями...»⁷¹.

Решения конституционных судов, даже если в них не проявляется тенденция поддержки определенной политической силы, проигравшей стороной спора истолковываются как неправосудные. Тем не менее, в большинстве случаев «суды, осуществляющие контроль за конституционностью правовых актов, воспринимаются политическим истеблишментом как естественные «сдержки и противовесы», как институт, действующий не только на правовой, но и полити-

Компромиссные решения принимал конституционный суд Италии под председательством Г. Адзаритти. При нем широкое распространение получили так называемые *условные решения*, в соответствии с которыми суд, выражая сомнение в конституционности нормы, ограничивался рекомендацией парламенту о ее пересмотре. Однако или парламент, как правило, оставался глух к рекомендациям суда, или же христианско-демократические правительства препятствовали парламентским инициативам. Компромиссной линии Адзаритти придерживались и его преемники на посту председателя суда — христианские демократы Г. Каппи и Г. Амброзини. См.: Буржуазная конституция на современном этапе. Основные тенденции / Отв. ред. В.А.Туманов. М.: Наука, 1983. С. 189.

⁷¹ Кудрявцев Ю.В. Конституционный суд России: опыт и проблемы (Международный научный семинар) // Государство и право. 1994. №1. С. 135.

ческой арене (хотя и использующий правовые средства), который нельзя сбрасывать со счетов и с позицией которого невозможно считаться... Отдельные отклонения... от положительного, уважительного отношения к конституционной юстиции (а они в любой стране могут иметь место) являются лишь отдельными отклонениями, воспринимаются обществом в целом и правовым сообществом в частности как аномалии и поэтому пресекаются»⁷².

Как справедливо отметил профессор С.А. Окуньков, «Конституционный Суд не может стоять над конфликтом между Президентом и парламентом... Любое его решение... истолковывается как поддержка либо парламента, либо Президента и используется подчас в политических целях. Специфика судебного конституционного контроля заключается в том, что он не может выступать с компромиссными решениями в роли третейского судьи, посредника в спорах между ветвями власти»⁷³. В. Собакин и Б. Страшун писали, что «различные органы власти и политические группы для подкрепления своих политических позиций могут использовать решения Конституционного Суда, признающие одни властные органы правыми, а другие — неправыми. И тогда... Суд наверняка будет изображаться придатком той власти, правоту которой он подтвердил»⁷⁴.

Сдерживающая функция. Одной из важнейших функций конституции является установление пределов политической деятельности определенных субъектов, сдерживание их политической активности⁷⁵. Поэтому помимо пределов, задаваемых нормативным регулированием на конституционном уровне, рамки деятельности данных органов зависят и от того, как их деятельность ограничивается органом судебного конституционного контроля.

⁷² Курис Э. Указ. соч. С. 93.

⁷³ Окуньков С.А. Некоторые проблемы статуса и полномочий Президента и практика Конституционного Суда // ВКС. 1997. № 2. С. 57.

⁷⁴ Собакин В., Страшун Б. В защиту Закона о Конституционном Суде // КПВО. 1995. №1 (10). С. 73.

⁷⁵ «Ограничительная функция конституции требует достоверного и предсказуемого установления пределов, — писал К. Штарк. — Каким образом они будут затем использованы — вопрос политических намерений, базирующихся на идеях участников законодательного процесса, партийных программах, коалиционных соглашениях и на имеющихся средствах». См.: Штарк К. Толкование Конституции // Государственное право Германии. Сокращ. пер. нем. семитомного издания. М., 1994. Т. 1. С. 317.

Основное полномочие органа конституционного контроля — это проверка конституционности нормативных актов (конституционный нормоконтроль) и прежде всего — *законов*. Как известно, классический вариант принципа разделения властей относит функцию создания законодательных актов к компетенции парламента. Поэтому, отменяя акты законодательного органа по мотивам их неконституционности, орган судебного конституционного контроля выполняет такую функцию, как *сдерживание политической активности парламента*. «Принципиальная проблема, стоящая перед Конституционным судом, заключается в том, что он может поправить или даже аннулировать фундаментальный политический выбор, сделанный законодателем, выступающим в качестве выразителя всеобщей воли»⁷⁶, — писал профессор С.В. Боботов. Практика показывает, что в плане сдерживания парламента предварительная форма конституционного контроля законов является достаточно эффективной. Наиболее удачным примером в этом плане представляется опыт функционирования французского Конституционного совета⁷⁷.

Помимо оценки конституционности законов, принимаемых парламентом, конституционный суд может осуществлять проверку соответствия конституции нормативных актов⁷⁸ иных субъектов нормотворчества. Среди них необходимо, прежде всего, назвать главу государства, правительство, высшие органы государственной власти членов федеративного государства и автономий унитарного

⁷⁶ Боботов С.В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). М.: ИЧП «ЕАВ», 1994. С. 69-70.

⁷⁷ Хотя первоначально французский Конституционный совет был создан в качестве «пушки, нацеленной на законодателя», и во время президентства де Голля он всегда находил конституционную позицию генерала и правительства, в 1971 году в одном из своих решений он все же включил в Конституцию Декларацию прав человека и гражданина 1789 года и преамбулу Конституции 1946 года. Сделав таким образом конституционными права человека, Конституционный совет все чаще отменял предписания законов, чему способствовало и то обстоятельство, что на основе принятия поправки к Конституции с иском могли обращаться уже 60 депутатов (т.е. парламентская оппозиция). См.: Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. М.: Юрист, 2001. С. 236-237.

⁷⁸ В некоторых случаях конституционный суд наделяется правом проверки конституционности ненормативных актов, издаваемых некоторыми субъектами. Тем самым задача сдерживания негативной политической активности таких субъектов конституционным судом намного упрощается.

государства⁷⁹. Конституционный суд призван осуществлять сдерживание их политической активности в той же мере, что и сдерживание парламента⁸⁰.

Обратной рассматриваемой функции является функция поддержки субъектов политики, которая может осуществляться конституционным судом как в *негативной* (путем признания неконституционными некоторых актов, изданных другими субъектами), так и в *позитивной* форме (через признание соответствующими конституции большинства актов, изданных субъектом, которому конституционный суд оказывает поддержку).

Односторонне направленное, тенденциозное сдерживание политической активности определенных субъектов (отмена исключительно актов парламента или органов исполнительной власти), приводит к дисбалансу политической системы. Субъект, принимающий акты, на неконституционность которых орган конституционной юстиции «закрывает глаза», усиливается в политическом отношении. А правовые решения конституционного суда становятся инструментом проведения не собственной политики суда, а политики доминирующего политического игрока. Реакция субъекта же, чья политическая активность сдерживается органом конституционной юстиции, обычно является отрицательной.

Такая тенденциозность может быть обусловлена характером компетенции органа конституционного контроля⁸¹. В то же время не исключено воздействие

⁷⁹ Необходимо отметить, что в некоторых государствах конституционный контроль может осуществляться не только специализированным органом, но и иными субъектами, в том числе теми, над чьей политической деятельностью конституционный суд частично осуществляет контроль. Например, в России глава государства — Президент РФ — является гарантом конституции и может отменять неконституционные акты Правительства РФ. В странах американской модели организации конституционного контроля выполнение рассматриваемой функции возложено на суды общей юстиции (на любое судебное учреждение системы таких судов — в США, или на возглавляющий данную систему орган — например, Верховный суд Индии).

⁸⁰ В США в течение долгого времени конституционный нормоконтроль осуществлялся лишь в отношении актов конгресса. Первым в американской конституционной практике решением Верховного суда, подтверждающим его юрисдикцию над действиями президента, считается решение, связанное с «уотергейтским делом» (1974 год). См.: Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Ч. 1: Буржуазная наука государственного права / Отв. ред. В.А. Туманов. М.: Наука, 1987. С. 204.

⁸¹ Например, во Франции Конституционный совет не может проверять соответствие конституции актов

на суд различных внешних и внутренних факторов, оказывающих воздействие на принятие конституционным судом своих решений. Кроме того, изменение состава самого конституционного суда может отклонить политическую направленность решений данного органа от ранее намеченного курса. Учитывая важную роль председателя органа конституционного контроля, его смена также может привести к подобным изменениям.

Некоторые исследователи отмечают, что после 1993 года российский орган конституционного правосудия ни один указ или его отдельное положение не признал неконституционным. «По складывающейся традиции... президентские указы... отменить никто не может. Федеральное Собрание таких полномочий не имеет. Конституционный Суд, памятуя о своей деятельности до октября 1993 года и последующем ее приостановлении, предпочитает больше не признавать неконституционными не только Указы Президента, но и их отдельные положения. Ведь именно после принятия заключения о наличии оснований для отстранения от должности Президента России деятельность суда была приостановлена...»⁸².

Правокорректирующая функция. В деятельности конституционного суда

исполнительной власти и поэтому контролирует в основном парламент. А.Д. Керимов писал (1990 год), что Конституционный совет Французской Республики на всем протяжении своего существования довольно последовательно отстаивал интересы правых на основании следующих статистических данных. Если с 1974 по 1981 годы (период, когда у власти находились правые) данный орган принял всего лишь 14 решений о неконституционности законов, то с приходом к власти в 1981 году левых сил он значительно активизировал свою деятельность в этом направлении. С июня 1981 года по январь 1983 года (только за 19 месяцев) он принял 12 таких решений. См.: *Керимов А.Д.* Конституционный совет Франции // Проблемы буржуазной государственности и политико-правовая идеология. Сборник статей ИГП АН СССР. М., 1990. С. 92.

Также этот исследователь приводит слова французского исследователя, члена ФКП Ж. Массона: «... начиная с 1981 г., когда Конституционный совет стал органом политической оппозиции, он принял ряд реакционных, антидемократических решений, направленных против левых сил. В 1982 г. ... им было отменено одно из положений закона о национализации с целью увеличения на 7 млрд. франков суммы выплаты по возмещению ущерба владельцам национализируемых компаний. В 1984 г. Конституционный совет принял решение об отмене именно тех положений закона о печати, которые были направлены против Эрсана и могли бы воспрепятствовать его деятельности. В 1985 г. была отменена статья, которая давала возможность Коммуне отказаться финансировать частные учебные заведения». Цит. по: *Керимов А.Д.* Указ. соч. С. 93.

⁸² Цит. по: *Лучин В.О., Мазуров А.В.* Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. С. 93.

правоприменение не исключает правотворчество, поскольку последнее приобретает определенные особенности, отличные от специфики правотворчества несудебных органов. Орган конституционного правосудия корректирует правовую систему для достижения состояния ее устойчивости, устраняя дестабилизирующие элементы — неконституционные положения законов и иных нормативных актов.

Правокорректирующая функция выступает своеобразным синтезом правоприменения и правотворчества. Отменяя неконституционные нормативные акты или разрешая политико-юридические конфликты, конституционный суд не только осуществляет в каждом конкретном случае конституционное регулирование (применяя конституционные нормы или выведенные им на основе положений основного закона конституционные новеллы), но и должен предупреждать издание аналогичных неконституционных актов или возникновение политических конфликтов в будущем. Поэтому осуществление политических функций органа конституционного правосудия будет эффективным только тогда, когда положения его решений будут распространяться на неограниченное число последующих аналогичных случаев. «Текст Конституции живет в сложном контексте культуры и идеологий, которые не могут не влиять на его творящее действие, — считает В.Д. Зорькин. — Выходы этого текста в соприкосновение с целостной жизнью, и в том числе с политической, экономической, социальной реальностью — в его интерпретациях. А суть этих интерпретаций — в практическом правотворчестве и правоприменении»⁸³.

Правокорректирующая функция органа конституционного контроля выражена в двух подфункциях — *адаптирующей* и *регулирующей*.

Адаптирующая подфункция. Конституционный суд приспособливает конституцию и иные акты, проверку конституционности которых он осуществляет (в основном это законы), к изменяющимся общественным условиям.

⁸³ Зорькин В.Д. Тезисы доклада Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина на конференции 29 октября 2003 года // Официальный Интернет-сайт Конституционного суда <http://www.ksrf.ru/news/5.htm>.

Адаптивное конституции. Общественные условия, в которых принимается конкретная *конституция* (и которым она соответствует определенный период своего существования) не могут оставаться неизменными. Постепенная трансформация таких условий в определенный момент выявляет неспособность конституции адекватно регулировать новые общественные отношения, расхождение между фактической и юридической конституцией становится явным, может стать помехой на пути общественного развития. Тем более к такому расхождению может привести внезапное изменение таких условий, например, в результате революций или переворотов. «Необоснованные изменения, нестабильность, нарушения Основного закона — толчки к тому, что вся остальная система правил, по которым живет общество, начнет подвергаться сомнению, эрозии, размыванию. И тогда сначала дух, а затем и буква правил — любых правил — начнут терять значение»⁸⁴, — пишет В.Д. Зорькин.

Кроме того, необходимость адаптации изначально заложена в идее создания конституции, поскольку ее положения имеют абстрактно-обобщающий характер. Отсутствие у многих норм основного закона качества конкретности обусловлено в первую очередь необходимостью сохранения равновесия политической системы, достигнутого компромисса между противостоящими политическими силами, который и закрепляется в данном документе. Установление конституцией конкретных и определенных положений не способствовало бы утверждению политической стабильности — необходимого условия развития общества.

Адаптивное основного закона может происходить через внесение в него изменений и дополнений, либо путем отмены конституции и принятия нового основного закона. Очевидно, что при использовании обоих способов весьма вероятно возникновение острого политического конфликта между политическими силами, стремящимися использовать возможность изменения содержания конституции в своих политических интересах⁸⁵.

⁸⁴ Там же.

⁸⁵ По мнению В.Д. Зорькина, «в мировой политической практике серьезные изменения Конституции —

Появляющиеся противоречия между положениями конституции и общественно-политической практикой устраняются при помощи адаптирования конституции к меняющимся историческим условиям. Однако эффективность такого способа адаптации находится в прямой зависимости от качественной проработки содержания конституции. Самым наглядным примером такого способа обеспечения стабильности и в то же время адаптации основного закона является Конституция США 1787 года, действующая по сей день уже более двух столетий всего с 27 поправками благодаря толкованию ее положений Верховным Судом США. По словам С.А. Егорова, толкование судебной ветвью власти Конституции США — один из главных способов приспособления формально неизменной юридической конституции к изменяющимся социально-политическим условиям и тем самым создания и изменения реальной или «живой конституции»⁸⁶.

Итак, конституционное правосудие предлагает оптимальный способ приведения конституции в соответствие с новыми общественными условиями — ее «безболезненную» адаптацию путем толкования (интерпретации) ее положений. Орган конституционной юстиции устанавливает новый смысл положений основного закона, т.е. такое содержание положений конституции, которое дела-

явления чрезвычайные. Обычно связанные с принципиальными изменениями социально-политического строя. То есть — с революциями». См.: Там же.

С.А. Егоров приводит следующую позицию авторов «Федералиста» и некоторых современных теоретиков конституционного надзора: делать конституцию объектом частого изменения — значит вызывать «правление страстей» и «благородной лжи», т. е. одна бы часть народы навязывала бы свою волю остальной части. Но поскольку самой частой причиной для такого изменения были бы споры между различными ветвями правления по поводу их полномочий, то на формирование содержания основного закона стали бы оказывать влияние разные факторы — сила законодательной власти, популярность президента и др. Но коль скоро конституция как воплощение и отражение фундаментального понятия о том, что является «разумным» и «правильным», станет объектом частого изменения, то и сами понятия «правильного» и «разумного» станут меняться столь же часто, как и конституция. Результатом подобного правового релятивизма и нестабильности права будет текучесть законов, размывание правовой основы государственного строя. А правление, потеряв свою самую прочную опору — на законы, может перерасти в тиранию. Эта опора теряется тогда, когда конституция подвержена частым изменениям и когда ее не считают постоянным и обязательным для всех правом. См.: *Егоров С.А.* Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. М.: Наука, 1993. С. 139-140.

⁸⁶ См.: *Егоров С.А.* Политическая юриспруденция в США. М.: Наука, 1989. С. 65.

ет ее пригодной для регулирования изменившихся общественных отношений. Иными словами, орган конституционного правосудия, обеспечивая адаптацию положений конституции к новым историческим условиям, фактически предоставляет отсрочку для изменения основного закона или его замены новой конституцией.

В первую очередь необходимо обратить внимание на то, что толкование конституции не только является отдельным, самостоятельным полномочием данного органа, осуществляемым на основании запросов определенных субъектов, а в том или ином виде присутствует во всех решениях конституционного суда. Интерпретация конституции может осуществляться не только при ее официальном толковании, но и при осуществлении других полномочий конституционного суда: конституционном нормоконтроле, разрешении конституционных споров, рассмотрении индивидуальных конституционных жалоб и др. Толкование является неотъемлемым элементом любых контрольных полномочий конституционного суда, имплицитно оно присуще любому из них⁸⁷.

Независимо от того, закреплено ли полномочие официального толкования *конституции* за тем или иным конституционным судом, в любом случае данный орган толкует конституцию в каждой конкретной ситуации, в которой оспаривается соответствие основному закону тех или иных нормативных актов. В таких ситуациях орган конституционного контроля не только может отменять решения законодательного органа (выступая в качестве *«негативного законодателя»*), но и подтверждать их конституционность, вынося решение об отказе принять к рассмотрению вопрос о конституционности положений определенно-

⁸⁷ Председатель Конституционного Суда (в настоящее время — в отставке), профессор В.А. Туманов считает, что Конституционный Суд имеет две возможности толкования Конституции: прямо предусмотренную Конституцией (статья 125, часть 5) по запросам определенных субъектов, и имплицитно присущую при решении споров о конституционности нормативных актов, споров о компетенции и иных вопросов, отнесенных Конституцией к ведению Конституционного Суда. См.: Интервью В.А. Туманова журналу «Государство и право» // Государство и право. 1995. №9. С. 6.

А.Ф. Бенгли (A.F. Bentley) писал: «Все, чем мы занимаемся каждый день, есть толкование» Цит. по: Купис Э. Указ. соч. С. 97 (*Bentley A.F. The Process of Government: A Study of Social Pressures. New Brunswick. London: Transaction Publishers, 1995 (orig. 1908). P. 4.*)

го нормативного акта. Тем самым устраняются сомнения в неконституционности такого положения, а значит — подтверждается политическая воля законодателя.

Очевидно, что большинство запросов о толковании основного закона обязательно имеют политический подтекст — намерения определенных политических сил создать для себя определенные политические выгоды⁸⁸.

Необходимо обратить внимание на то, что орган конституционного правосудия может толковать *любые* положения основного закона, в том числе нормы об официальном, непосредственном изменении конституции⁸⁹.

Правовые позиции конституционного суда, являющиеся результатом реализации им правотворческой функции и устанавливающие интерпретацию тек-

⁸⁸ В Болгарии обычно ходатайствующие о толковании излагают доводы о необходимости толкования определенной конституционной нормы (практические соображения, связанные с ее неодинаковым пониманием правоприменителями, и пр.). Но зачастую такая мотивация отсутствует, и за ходатайством о толковании таится цель добиться такого толкования, которое сделало бы возможным решение того или иного вопроса практической политики, включая желательное решение Конституционным судом будущего спора. См.: *Неновски Н., Жабинска М.* Конституционный суд Болгарии // Государство и право, 1993, №9. С. 75.

Запрос относительно неопределенности использованных в Конституции РФ понятий «общее число» членов палат парламента, был порожден борьбой между депутатскими объединениями в Государственной Думе первого созыва за справедливое распределение руководящих постов в палате. При выборах на эти посты (в том числе Председателя Государственной Думы) большинство в разных случаях определялось то от закрепленного Конституцией числа депутатов (450), то от числа фактически избранных в Государственную Думу депутатов. Кроме того, решение данного вопроса было еще более важно для принятия Федеральным Собранием решения на базе суммы голосов членов обеих палат (а не раздельного подсчета голосов по палатам), поскольку речь шла об определении большинства, способного заставить президента подписать федеральный закон, прежде им отклоненный и повторно одобренный обеими палатами парламента. А поскольку оппозиция стремится провести законы вопреки вето президента, истолкование положений Конституции в том смысле, что большинство в две трети образуется от суммарного числа членов обеих палат, облегчило бы оппозиции выполнение данной задачи. См.: *Власов И.* Конституционный Суд и Парламент России // КПВО. 1996. №3 (16) / №4 (17). С. 47.

См.: Постановление Конституционного Суда от 12 апреля 1995 года №2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 1), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3), 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации // Росс. газ. 1995. 20 апреля; СЗ РФ. 1995. 17 апреля. №16. Ст. 1451; ВКС. 1995. №2-3.

⁸⁹ В качестве примера можно привести решение российского конституционного суда о толковании статьи 136 Конституции, установившее, что поправки к главам 3-8 основного закона принимаются в форме особого правового акта — закона РФ о поправке к Конституции РФ. См.: Постановление Конституционного Суда от 31 декабря 1995 года №12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // Росс. газ. 1995. 9 ноября; СЗ РФ. 1995. 6 ноября. №45. Ст. 4408; ВКС. 1995. №6.

ста основного закона, отличную от буквального толкования, де-факто стоят выше норм конституции. Правовые позиции органа конституционной юстиции более значимы, чем основной закон, поскольку решения конституционного суда, развивая положения конституции и уточняя в соответствии с ней содержание иных нормативных актов, устанавливают то новое общеобязательное понимание конституции, отрицающее прежнее понимание данного акта. Учитывая, что основной закон — это документ, который имеет политическую сущность, адаптация ее положений конституционным судом фактически означает корректировку политической направленности конституции, изменение политической воли суверена.

Адаптирование законов и иных нормативных актов. Конституционный суд может интерпретировать не только саму конституцию, но и положения иных нормативных актов, прежде всего — *законов*. Профессор Т.Я. Хабриева на основе анализа практики российского органа конституционного правосудия, отмечает, что практически по всем вопросам, входящим в компетенцию данного органа, возникает необходимость официального казуального толкования не только норм самой Конституции РФ, но и иных нормативных актов⁹⁰. Вынося решение о конституционности нормы конкретного закона или иного нормативного акта, конституционный суд может установить такой смысл проверяемой нормы, который значительно отличается от того содержания, которое было заложено в нормативный акт самим органом, издавшим данный акт (законодателем), т.е. таким же образом, как и в случае с конституцией, адаптировать правоприменительный смысл этих актов. Признавая конституционность нормы закона, орган конституционной юстиции устанавливает однозначное понимание конкретной нормы, которое может корректировать оригинальную (законодательную) интерпретацию нормативного акта, не отменяя его.

Следует сделать вывод, что конституционный суд может выступать в каче-

⁹⁰ См.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М.: 1998. С. 70-72.

стве не только *негативного*, но и *позитивного законодателя*⁹¹. Закон «является результатом инициативы политической власти... это выражение определенной политики, воля в действии, направленная на изменение положения вещей, на пересмотр ситуаций»⁹². Конституционный суд, проверяя конституционность актов, принятых «политическими» органами государства (законодательными и исполнительными), помимо отмены может осуществлять их адаптацию, корректируя тем самым выраженный в них политический курс.

Новое толкование исключает в дальнейшем альтернативное понимание и применение соответствующего нормативного акта. Другими словами, устанавливается неконституционность иной интерпретации нормативного акта *a priori*. «Формулировки оспариваемых в конституционном суде правовых положений действительно допускают не одну, а несколько конкурирующих интерпретаций, и в таких случаях суд... может предпочесть одну интерпретацию другой, особенно если есть веские аргументы в пользу того, что именно эта (избранная конституционным судом) интерпретация и основанное на ней дальнейшее применение правового акта принесет больше пользы, чем возможная альтернативная интерпретация, которую конституционный суд отверг или просто пренебрег»⁹³, — считает Э. Курис.

Регулирующая подфункция. Конституционный суд, адаптируя законы и

⁹¹ «Позитивно-законодательные» функции конституционного суда выражаются также в том, что в своих решениях он формулирует указания законодателю либо прямо — ориентироваться на установленные им конституционные стандарты, либо косвенно — высказывая правовые позиции, которые законодатель должен учитывать в дальнейшем процессе законотворчества. Конечно, сказанное в равной степени относится не только к законодательному органу (парламенту), но и к любому иному субъекту нормотворчества, конституционность актов которого уполномочен проверять орган судебного конституционного контроля.

⁹² Исполнительная Власть, Законодательная Власть, Судебная Власть во Франции: Российско-Французская Серия Информационные и Учебные Материалы. М.: Посольство Франции в России, Министерство Иностранных дел Франции, 1997. С. 8.

⁹³ Курис Э. Указ. соч. С. 94. Необходимо особо выделить позицию Г. Загребельского (Италия). Он полагает, что толкование законов в соответствии с конституцией может способствовать *стабильности правопорядка*. Однако вследствие толкования *конституции* правопорядок подвергается изменениям и лишается первоначальной стабильности. Таким образом, конституция может служить как фактором юридической стабильности, так и фактором юридической нестабильности в зависимости от роли, которую играет конституционный суд. См.: Загребельский Г. Толкование законов: стабильность или трансформация? // СКО. 2004. №3 (48). С. 80-82.

инные акты государства, может устанавливать принципиально новые правовые позиции, лишь номинально основывающиеся на тексте конституции. При разрешении конституционных споров, при толковании положений самой конституции, данный орган осуществляет *правовое регулирование*, поскольку наличие конституционного спора или отсутствие определенного понимания конституционных норм означает неурегулированность соответствующего вопроса⁹⁴.

Е.С. Ганичева справедливо отмечает, что «зачастую... Конституционный Суд не просто применяет Конституцию, подобно тому как суды общей или арбитражной юрисдикции применяют закон, но принимает решения, в которых в той или иной форме намечаются или даже прямо определяются конкретные способы законодательного регулирования механизмов реализации конституционных норм, либо обозначаются соответствующие Конституции модели правоприменения»⁹⁵.

Как считает Н.В. Витрук, «очевидно, что конституционные суды при реализации своих полномочий зачастую сталкиваются с необходимостью не только конкретизации, но и наполнения новым содержанием тех или иных конституционных положений. Это объясняется наличием в конституции формулировок, которые явились результатом политического компромисса... Яркой иллюстрацией наполнения Конституционным Судом Российской Федерации новым содержанием статуса Президента Российской Федерации, явилось признание

⁹⁴ Председатель ЦИК РФ А.А. Вешняков полагает, что «функции Конституционного Суда не ограничиваются процессом формирования правовых позиций и правил в той области политических отношений, которая самым непосредственным образом связана с процессом ротации и воспроизводства власти через избирательные процедуры и действия. Здесь имеет место не менее значимый процесс, связанный с созданием новой культуры общественного правопонимания и применения норм публичного права, становления нового политического и правового сознания, культуры электорального поведения». См.: Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-1999) / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2000. С. 3.

См. также: Мезеи А. Влияние Конституционного суда Венгрии на улучшение избирательного законодательства // Официальный сайт Института права и публичной политики <http://www.ilpp.ru/9411452657>.

⁹⁵ Ганичева Е.С. О проблеме полномочий Конституционного Суда Российской Федерации при вынесении решений по делам о проверке конституционности нормативных правовых актов // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства: По материалам научно-практической конференции. Москва, 28 мая 2001 г. М.: Городец, 2001. С. 68.

Конституционным судом его полномочия использовать армию для решения внутрифедерального конфликта в качестве его скрытого полномочия, исходя из характеристики главы государства как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина... Особо велика роль Конституционного суда Российской Федерации в наполнении конституционных принципов и норм новым содержанием при осуществлении им официального толкования Конституции Российской Федерации. По существу при таком толковании Конституционный суд Российской Федерации создает новые нормы, непосредственно входящие в содержание Конституции Российской Федерации, тем самым обогащая, дополняя ее»⁹⁶.

В своих работах, посвященных Верховному суду США, американские исследователи (Корвин, Кашмэн, Хэйнс, Пауэлл и др.) показали, что американские судьи не могут полагаться только на существующие правовые нормы. Нередко они создают новые нормы для толкования и применения, и это происходит, когда дело касается толкования конституционных положений, законодательных актов, распоряжений исполнительной власти и т.п. Обычно это нормотворчество происходит в сугубо правовых рамках, но время от времени его масштабы становятся довольно широкими и затрагивают сферу политики. Примерами могут служить как введение самого института судебного конституционного контроля в США⁹⁷, так и многочисленные доктрины и прецеденты (типа доктрины «раздельные, но равные»), решения Верховного суда 50-80-х годов, касающиеся школьной десегрегации, перераспределения избирательных

⁹⁶ Витрук Н.В. Конституционная законность и конституционное правосудие // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках Российской Федерации. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998. С. 37-38.

⁹⁷ В конституции США не закреплено право Верховного суда осуществлять конституционный контроль. Он самостоятельно установил это полномочие в 1803 году путем создания прецедента по делу «Мэрбери против Мэдисона» (Marbury vs. Madison), в котором Верховный Суд США под председательством Д. Маршалла вопреки американской конституции впервые признал неконституционным акт конгресса. См. подробнее: Мишина Е. Уильям Мэрбюри против Джеймса Мэдисона // Российская юстиция. 1997. №3. С. 46-48; Боботов С.В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). М.: ИЧП «ЕАВ», 1994. С. 35-36; Евдокимов В.Б. Конституционное производство в США. Екатеринбург: УрО РАН, 1996. С. 16-21.

округов, молитвы в государственных школах и др. Осуществляя нормотворческую функцию, американские судьи одновременно выступают и как творцы политики в своей собственной правовой сфере, и как посредники в процессе выработки политики государственными должностными лицами⁹⁸.

Особую роль в осуществлении конституционным судом регулирующей подфункции приобретают принципы, закрепленные в конституции. Как считает судья Конституционного Суда, профессор Б.С. Эбзеев, «принципы конституционного строя, закрепленные в главе 1 Конституции РФ, в которых прежде всего выражены общие начала и смысл Конституции, приобретают в определенных ситуациях непосредственно регулирующее значение»⁹⁹.

Правовые позиции конституционного суда должны основываться на положениях конституции и логически их развивать. В то же время существуют такие позиции, которые лишь номинально связаны с конституционными положениями, являясь результатом самостоятельной нормотворческой деятельности судей. Для легитимации таких правовых позиций в решениях конституционного суда приводятся ссылки на определенные статьи конституции. Однако иные положения конституции, учет которых привел бы к формированию совершенно иной по содержанию правовой позиции, конституционный суд может «не замечать». Положения конституции сформулированы в настолько общем виде, что теоретически возможно для обоснования диаметрально противоположных правовых позиций сослаться на одну и ту же статью основного закона. Поэтому непосредственная связь между высказанными конституционным судом правовыми позициями и положениями конституции, может отсутствовать.

Об отсутствии прямой связи положений конституции и выносимых на ее основе решений свидетельствует возможность изменения конституционным судом действия конституционных норм вопреки сложившейся практике их применения и толкования другими субъектами, и особенно — непоследи-

⁹⁸ См.: *Егоров С.А.* Указ. соч. С. 62-63.

⁹⁹ *Эбзеев Б.С.* Толкование Конституции Российской Федерации // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках Российской Федерации. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998. С. 50

тельность конституционного суда в своих собственных правовых позициях¹⁰⁰.

Возможность высказывать такие противоречивые правовые позиции означает способность конституционного суда осуществлять правовое регулирование, не ограниченное рамками положений, установленных как конституцией, так и другими нормативными актами. Иначе говоря, конституционный суд может распоряжаться своими полномочиями как инструментом, позволяющим ему не только корректировать политический курс, установленный иными субъектами политики, но и участвовать в ней в качестве самостоятельного и полноправного игрока.

Необходимо отметить, что в современных научных исследованиях в области государственного устройства признается, что правовые позиции конституционного суда являются основным источником отрасли конституционного права¹⁰¹.

Цель деятельности конституционного суда. Представляется, что основной целью конституционного суда является *конституционная (политико-правовая) стабильность общества*¹⁰².

¹⁰⁰ В своих первых решениях Конституционный суд Италии проявил себя сторонником принципа неравенства полов, утверждая, например, что адюльтер является преступлением лишь в случае совершения его женщиной. В 1968-1969 годах суд полностью изменил свою позицию, подтвердив принцип равенства полов также и в отношении обязательств супружеской верности, и соответственно объявил о неконституционности соответствующих статей уголовного кодекса. В 70-х годах данный суд изменил свою позицию в отношении компетенции областей, интерпретируя их полномочия в более широком плане (в 1970 году области выиграли 6 из 11 процессов, которые они возбуждали против государства). Также данный орган в противовес толкованию Кассационного суда в 1956 году признал непосредственно действующей норму ст. 21 Конституции, провозглашающей свободу выражения мысли, и объявил неконституционным положение, устанавливающее право полиции контролировать распространение печатных изданий в общественных местах. См.: Буржуазная конституция на современном этапе. Основные тенденции / Отв. ред. В.А.Туманов. М.: Наука, 1983. С. 188-194.

¹⁰¹ Например, по словам С.А. Егорова, «толкование Верховным судом и другими судами норм Конституции, проверка конституционности законов федерации и штатов, установление путем судебных решений по конкретным делам норм прецедентного характера, основанных на общем праве... образуют основной источник конституционного права США». Егоров С.А. Указ. соч. С. 66.

¹⁰² Профессор Б.С. Эбзеев полагает, что перед российским органом конституционного правосудия стоят три основные цели: правовое оформление российской государственности, особенно по линии отношений между федеральным центром и регионами; уточнение параметров, рамок усмотрения высших органов государства: президента, парламента и правительства; утверждение прав человека как фундамента отечественной государственности. См.: Интервью с судьей Конституционного Суда Б.С. Эбзеевым // КПВО. 1997. №2 (19). С. 51.

Под *правовой стабильностью* понимается эволюционное развитие общества, при котором отсутствует необходимость изменения конституции и внесения в нее дополнений, а все элементы системы права функционируют согласованно. Во многом достижение этого зависит от органа конституционного правосудия, который адаптирует применение элементов системы права, а также в некоторых случаях осуществляет самостоятельное правовое регулирование. Тем самым конституционный суд устраняет состояние неурегулированности наиболее важных общественных отношений (политически, экономических, социальных и др.), которое возникает в условиях отсутствия конкретных и определенных конституционных и законодательных норм, а также исправляет ошибки законодателя и иных субъектов правотворчества.

Адаптация конституции органом конституционной юстиции является наиболее рациональным способом поддержания стабильности основного закона. Как пишет профессор В.Е. Чиркин, «институт конституционного контроля — важнейший демократический институт. Его правильное функционирование обеспечивает соблюдение основного закона, поддерживает необходимую стабильность»¹⁰³. Адаптивная функция исключает или минимизирует вероятность того, что будут предприняты потенциально конфликтогенные попытки принятия нового основного закона или его изменения. Поэтому данная функция помимо правовой стабильности способствует установлению политической стабильности. Также направленность на достижение политической стабильности выражается в деятельности конституционного суда по стабилизации всей правовой системы.

«Задача обеспечения конституционности закона перестала быть задачей только или главным образом защиты прав человека, — пишет Председатель Конституционного Суда Республика Армения Г.Арутюнян. — На первый план была выдвинута цель обеспечить общественную стабильность, придать развитию стабильный динамизм, вовлечь все государственные органы, а также граж-

¹⁰³ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: Юрист, 2001. С. 50.

дан в активное и взаимосогласованное участие в этом деле»¹⁰⁴.

Считается, что повышенная стабильность конституции по сравнению с иными нормативными правовыми актами — это «важнейшее условие режима законности, устойчивости всей правовой системы и организации государственной власти, определенности отношений между личностью и государством»¹⁰⁵. Постоянство формы конституции является с одной стороны *показателем* стабильного развития общества, с другой стороны — необходимым *условием* такого развития.

Профессор В.Д. Зорькин считает, что «стабильность Конституции и всей основанной на ней правовой системы — залог социальной, политической, экономической, в конечном итоге — государственной устойчивости. И, как ни парадоксально это звучит, залог развития»¹⁰⁶. Таким образом, правовая стабильность непосредственно связана с политической стабильностью общества.

Состояние *политической стабильности* означает минимальный уровень политической напряженности в обществе, чему способствует максимально оперативное и справедливое разрешение политических конфликтов в случае их возникновения. Кроме того, для достижения политической стабильности необходимо предупреждение конфликта интересов путем их эффективной охраны и своевременной защиты, а также сдерживания негативной политической активности субъектов политики.

«Фундамент социально-государственной устойчивости — стабильность системы государственной власти и системы государственного строя в целом, — пишет В.Д. Зорькин. — Именно эта стабильность обеспечивает предсказуемость будущего, позволяет всем субъектам политики, экономики, социального действия — от партий и других общественных институтов до хозяев крупных

¹⁰⁴ Арутюнян Г.Г. Международный опыт определения конституционности закона и его уроки // Конституционный контроль и демократические процессы в новых независимых государствах: Сборник материалов международного семинара (Ереван, 16-18 октября 1996 г.). Ереван, 1996. С. 208.

¹⁰⁵ Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Манускрипт, 1996. С. 113.

¹⁰⁶ Зорькин В.Д. Роль конституционного суда в обеспечении стабильности и развития конституции // СКО. 2004. №3 (48). С. 86.

компаний и рядовых граждан — понимать свои перспективы, нормально планировать жизнь и деятельность. Конституция, как свод главных норм прямого действия является... бесспорной и единственной в своем роде гарантией стабильности политического строя, а значит, базовым документом, на котором держится все остальное здание «предсказуемого будущего». Стабильность Конституции и стабильность политического строя — категории тесно взаимосвязанные»¹⁰⁷.

Конституционные суды, считает Н.В. Витрук, «выступают как органы компромисса, примирения, как гаранты политического мира и стабильности в обществе и государстве, как хранители конституционных ценностей, стоящие на страже конституционного строя в стране»¹⁰⁸.

Они могут оказывать существенное воздействие на деятельность высших и иных органов конституционной власти и органов местного самоуправления, на законодательство, отменяя законы и иные нормативные акты, их отдельные положения, пользуясь правом законодательной инициативы, толкуя конституционные нормы при разрешении конкретных дел и давая официальное толкование основного закона, обязательное для всех субъектов права.

Органы судебного конституционного контроля в известном смысле формируют конституционное право, определяют направление развития текущего отраслевого законодательства, создают прецеденты толкования конституции и законов, заполняют известные пробелы в конституции при ее официальном толковании. Тем самым они идут дальше простой интерпретации конституционных норм. Они одновременно развивают и создают конституционно-правовую доктрину, мотивируя принятие своих решений. Конституционные суды играют особую роль в обеспечении принципа разделения властей, в системе сдержек и противовесов¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Зорькин В.Д. Слово о конституции // Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России. М.: Институт права и публичной политики, 2005. С. 6.

¹⁰⁸ Витрук Н.В. Указ. соч. С. 37.

¹⁰⁹ См.: Витрук Н.В. Указ. соч. С. 36.

2 Перспективы конституционного правосудия в России

2.1 Системная организация российской конституционной юстиции

Перспективы развития российского конституционного правосудия диссертант связывает, прежде всего, с усилением охранительной, миротворческой и сдерживающей функций данного института. Представляется, что реформирование конституционной юстиции России на началах *системности* может решить основные проблемы в области конституционной законности в России, а также стать основой оптимизации ее федеративного устройства. В этом плане политико-правовая роль института конституционного правосудия может выступить как позитивный фактор развития российской государственности.

Идея формирования системы конституционной юстиции в России была озвучена еще в январе 1993 года судьей Конституционного Суда, профессором Н.Т. Ведерниковым¹¹⁰. Данное предложение нашло поддержку среди многих ученых и практиков — специалистов в области конституционного правосудия. Так, по мнению судьи Конституционного Суда, профессора М.И. Клеандрова, конституционная юстиция в России «должна стать двузвенной конституционно-судебной системой, где конституционно-судебные органы субъектов Федерации — первое, низовое звено системы»¹¹¹.

В ноябре 2001 года Е.С. Строев (в то время занимавший должность Председателя Совета Федерации) высказался за определение вертикали конституционных и уставных судов в России. По его мнению, эта вертикаль должна влиять своим авторитетом на правовое развитие страны¹¹².

В то же время необходимо учитывать, что многими исследователями сис-

¹¹⁰ См.: Ведерников Н.Т., Дербенев Е.А. Наш опыт попытки создания уставного суда в одном из субъектов Российской Федерации // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ: Материалы Всероссийского совещания / Под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой и С.С. Заславского. М.: Формула права, 2000. С. 162. Далее указанный источник будет обозначен: Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000.

¹¹¹ Клеандров М.И. Очерки российского судоустройства: Проблемы настоящего и будущего. Новосибирск: Наука. Сиб. предприятие РАН, 1998. С. 151.

¹¹² См.: Стеркин Ф. Конституционный суд — это механизм ограничения власти. КС вышел на второй десяток // <http://www.strana.ru/stories/01/10/29/1900/79554.html>.

темность конституционной юстиции не всегда понимается как иерархия, соподчиненность органов судебного конституционного контроля.

Точка зрения, обосновывающая нежелательность системной иерархии органов конституционного правосудия. Профессор В.А. Кряжков и судья Конституционного Суда, профессор Г.А. Гаджиев еще в 1993 году (до принятия Конституции РФ) писали: «Конституционный суд РФ и конституционные суды ее республик должны функционировать как система. Это положение объективно предопределяется единством Российской Федерации как целостного государства и ее правового пространства...»¹¹³. Однако в данной позиции необходимо учитывать одну существенную оговорку: «Что касается таких отношений, как иерархичность, административное подчинение одних судебных органов другим, то они исключаются. Главная направленность этих отношений должна состоять в обеспечении свободы действий судов по реализации полномочий, установленных Конституциями и законами, в интересах выработки единых подходов защиты конституционного строя и конституционных прав граждан Российской Федерации»¹¹⁴.

«Иногда в прогностическом плане систему конституционной юстиции видят иерархически выстроенной. Едва ли подобное возможно. Во всяком случае, в тех странах, где конституционные суды функционируют на двух уровнях, данная система отсутствует, что вполне объяснимо»¹¹⁵, — писал позднее В.А. Кряжков. Системность конституционной юстиции, считает он, не должна рассматриваться в плане соподчиненности, иерархичности, возможности пересмотра решений региональных конституционных (уставных) судов вышестоящей инстанцией — Конституционным Судом. Более перспективной ему кажется идея относительно связанности правовых позиций конституционных (уставных) судов в контексте того, что всех их объединяет Конституция РФ, феде-

¹¹³ Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы // Государство и право. 1993. №7. С. 7-8.

¹¹⁴ Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Указ. соч. С. 9.

¹¹⁵ Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М.: Формула права, 1999. С. 73.

ральное право¹¹⁶.

В.А. Кряжков свои сомнения в возможности иерархизации конституционной юстиции высказывает следующим образом:

- конституционные (уставные) суды оценивают нормы с позиций соответствующих конституций (уставов), а у Конституционного Суда другой масштаб — Конституция РФ;

- региональные суды, по сути, станут федеральными и обязаны будут проверять акты, руководствуясь как конституцией (уставом) субъекта, так и Конституцией РФ, что может поставить их в трудное положение в случае расхождения региональных и федеральных конституционных норм;

- конституционные суды получают возможность, наряду с Конституционным Судом, интерпретировать Конституцию РФ, что разрушит единство ее толкования, понимания и применения, поставит под вопрос необходимость Конституционного Суда;

- это способно затормозить рассмотрение дел в Конституционном Суде, ибо, вполне возможно, ему придется больше тратить времени на то, чтобы приводить решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ в соответствие с собственными решениями¹¹⁷.

Ю.В. Гаврюсов считает, что «в Российской Федерации пока не может быть создана инстанционная системы конституционных (уставных) судов во главе с Конституционным Судом Российской Федерации, как предлагают авторы некоторых публикаций. Этот будет система федеральных судов. Наличие таких кон-

¹¹⁶ См.: Гусев А.В. Роль и статус конституционных (уставных) судов субъектов РФ (О заседании «круглого стола» в Екатеринбурге) // Право и политика. 2003. №7. С. 144.

¹¹⁷ См.: Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М.: Формула права, 1999. С. 73-74.

Схожей точки зрения придерживается также профессор Б.Л. Железнов, являвшийся в прошлом членом Комитета конституционного надзора Республики Татарстан. В 1995 году он выразил мнение, что время для создания системы конституционного правосудия еще не пришло. Более того, указанный подход не привлекателен и в принципе ошибочен, поскольку противоречит природе конституционных судов. См.: См.: Кряжков В.А. Органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации: проблемы организации и деятельности (Научно-практический семинар) // Государство и право. 1995. №9. С. 128.

ституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации не позволит реализовать принцип разделения властей. Создание инстанционной системы конституционных (уставных) судов в Российской Федерации может быть осуществлено только после образования судов общей юрисдикции субъектов Российской Федерации»¹¹⁸.

Контрагументы. Как известно, все субъекты РФ обладают учредительными актами (конституциями или уставами), многие из которых сохраняют положения, не соответствующие Конституции РФ. Их органы конституционного правосудия — конституционные и уставные суды — фактически функционируют исключительно для обеспечения соответствия нормативных актов субъектов РФ соответствующим конституциям (уставам). Данные органы не проверяют соответствие Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти субъектов РФ, а также нормативных актов органов местного самоуправления.

Таким образом, функция конституционного контроля фактически «распылена» между субъектами РФ, учредившими конституционные (уставные) суды, не входящие в систему федеральных судов. Конституционный Суд и конституционные (уставные) суды не составляют единую структуру и существуют абсолютно обособленно. Как указывает Т.Д. Зражевская, в отличие от систем других видов судов (общей юрисдикции, арбитражных судов) суды субъектов РФ и Конституционный Суд не находятся в какой-либо административной субординации, иерархичности, организационной или процессуальной связи между собой¹¹⁹.

Одно из исходных начал, которые, по мнению В.А. Кряжкова, должны лежать в основе складывающихся отношений между Конституционным Судом и органами конституционной юстиции субъектов Российской Федерации, заклю-

¹¹⁸ Гаврюсов Ю.П. Правовые вопросы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1998. С. 14.

¹¹⁹ См.: Зражевская Т.Д. Трудности становления конституционных (уставных) судов в субъекте федерации // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000. С. 63.

Далее указанный источник будет обозначаться как «Проблемы образования и деятельности...».

чается в том, что все российские органы конституционного правосудия «функционируют в рамках единого правового пространства, где федеральное законодательство и законодательство субъектов Федерации — одно целое, находящееся в логической и иерархической взаимосвязи; названные суды служат идеям правового государства»¹²⁰. Однако ясно, что этот тезис более походит на благое пожелание. Коль скоро закон не содержит положений, устанавливающих обязанность конституционных и уставных судов решать дела на основе не только конституции или устава субъекта РФ, но и Конституции РФ с учетом правовых позиций Конституционного Суда, то и «логическая и иерархическая взаимосвязь» законодательств федерального уровня и уровня субъектов РФ может быть легко поставлен под сомнение. Заметим, что для того, чтобы такая системность реально действовала, как минимум необходимо приведение всех конституций и уставов субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ. Однако очевидно, что это не только является труднодостижимой целью¹²¹, но и не достаточным для утверждений о наличии системности конституционной юстиции в предложенном варианте.

Связи между судами в том понимании системности конституционной юстиции, которое предлагает В.А. Кряжков, по существу имеют неформальный характер. Это означает, что выраженные Конституционным Судом правовые позиции будут учитываться органами конституционного правосудия субъектов РФ не в обязательном порядке, а лишь в тех случаях, когда это не противоречит интересам субъекта, которые данные органы призваны защищать в первую очередь: при выборе между федеральными интересами и интересами субъектов РФ приоритет будет отдан последним.

¹²⁰ Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М.: Формула права, 1999. С. 72.

¹²¹ Как известно, в 2000 году Конституционный Суд принял ряд решений о признании неконституционными положений некоторых учредительных актов субъектов РФ. Однако даже эти шаги не способны принципиально решить существующую проблему противоречия Конституции РФ данных актов. «Логично предположить, — пишет Ж.И. Овсепян, — что даже при полной «инвентаризации» конституций (уставов) субъектов РФ, в каком-то объеме противоречия будут сохраняться». Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990-2000 гг.). М.: ИКЦ «МарТ», 2001. С. 43.

Доводы против создания системы конституционной юстиции на основе конституционных и уставных судов субъектов РФ. При целом ряде положительных целей создания системы конституционного правосудия на основе ныне существующих конституционных и уставных судов субъектов, такой вариант не представляется возможным и желательным по следующим причинам:

1. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ не входят в федеральную судебную систему, а являются судами субъектов федерации, что дает повод для утверждений о необходимости разделения единой судебной системы и создания собственных судебных систем субъектов РФ. Необходимость разделения единой судебной системы путем выделения самостоятельных судебных систем субъектов в федерациях обосновывается аргументами, используемыми концепциями так называемого «вертикального» и «горизонтального» разделения властей: власть должна быть разделена на три ветви не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов (разделение «по горизонтали»), что предполагает полное разграничение полномочий между федерацией и ее субъектами (разделение «по вертикали»)¹²².

Например, профессор Ж.И. Овсепян считает: «Коль в Конституции Российской Федерации учрежден принцип «разделения властей», то он должен действовать и на уровне субъектов Российской Федерации»¹²³. Ю.В. Гаврюсов, Председатель Конституционного Суда Республики Коми полагает, что «республики в составе Российской Федерации являются государствами, поэтому они вправе иметь собственные судебные системы... В Российской Федерации все суды общей юрисдикции, а также арбитражные суды являются федеральными, они выражают интересы Центра и им формируются. Таким образом, в республиках, где нет своих конституционных (уставных) судов, не действует

¹²² См.: Боброва В.К., Кровельщикова В.В., Митюков М.А. Закон об Уставном суде субъекта Российской Федерации: каким он может быть (Модель закона, анализ зарубежного и отечественного опыта, нормативные акты, комментарии и пояснения) / Отв. ред. М.А. Митюков. М.: МОНФ; ООО «Издательский центр научных и учебных программ», 2000. С. 8.

¹²³ Овсепян Ж.И. Указ. соч. С. 55. См. также: Гаврюсов Ю.П. Указ. соч. С. 8.

принцип разделения властей, не существует конституционный строй»¹²⁴.

Именно с учреждением судебных систем субъектов РФ некоторые исследователи связывают «потребность преобразования России в подлинную федерацию»¹²⁵. Причем несмотря на отсутствие в Конституции РФ какого-либо упоминания о судебных системах субъектов РФ, они склонны полагать, что данный учредительный акт «достаточно последовательно ориентирует федерального законодателя на формирование «федеративной» судебной системы»¹²⁶. «Федеративную» судебную систему, считают они, невозможно представить без самостоятельных судебных систем субъектов федерации.

Таким образом, сторонники разделения судебной власти в федеративных государствах высказываются за разделение единой судебной системы «по вертикали» и создание двух обособленных судебных систем — федеральной и каждого отдельного субъекта. Однако в таком случае возникает не две судебные системы, а множество — по числу субъектов федерации плюс федеральная. Очевидно, что такая система, эффективно функционирующая в одних федеративных государствах (например, в США), не будет так же эффективно работать в российских условиях. По мнению академика Б.Н. Топорнина, «сегодня почти как курьез воспринимаются... рекомендации повторить у нас американскую систему, имеющую две подсистемы — федеральные суды и суды штатов. Исторически сложившаяся и эффективная в США, эта система породила бы в условиях российского федеративного государства немалые и трудные проблемы»¹²⁷. Действительно, слепое воспроизведение американского опыта нежела-

¹²⁴ Гаврюсов Ю.П. Правовые проблемы обеспечения деятельности конституционных судов республик в составе РФ // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках Российской Федерации. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998. С. 72-73.

См. также: Гаврюсов Ю.П. Правовые вопросы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1998. С. 13; Муксинов И.Ш. О соотношении федерального законодательства и законодательства Республики Башкортостан // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М.: Институт государства и права РАН, 1999. С. 90.

¹²⁵ Орехов Р. Судебная реформа требует радикального подхода // Российская юстиция. 1998. №8. С. 2-3.

¹²⁶ Орехов Р. Указ. соч. С. 3.

¹²⁷ Топорнин Б.Н. Развитие судебной власти в России: общие подходы // Судебная реформа: проблемы и

тельно, поскольку он был обусловлен определенными историческими условиями и, как известно, в настоящее время создает много проблем по разграничению компетенций между этими двумя системами судебной власти.

Разделение единой судебной власти чревато, поскольку перед ней в числе прочих стоят следующие задачи исключительной важности:

- судебная власть призвана обеспечивать реализацию конституционного принципа, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства;
- судебная власть должна охранять конституционные устои государства, его единство и целостность, установленный в нем правопорядок. Важнейшим долгом судебной власти является защита конституционных основ российского федерализма. Основой государственной целостности и единства российского государства является верховенство федеральной Конституции, приоритет федерального закона, принятого в строгом соответствии с нею;
- судебная власть призвана способствовать развитию экономики страны, ее стабилизации;
- судебная власть играет важную роль в борьбе с преступностью¹²⁸.

По мнению профессора Б.А. Страшуна, «можно сказать, что сегодня единая судебная система с назначаемыми Президентом судьями представляет собой одну из несущих конструкций всего федерального здания»¹²⁹.

Даже сторонники учреждения судебных систем субъектов признают, что «для большинства субъектов Российской Федерации сегодня не слишком актуально создание собственной судебной системы...»¹³⁰. Как пишут В. Ткачев и Н. Чепурнова, позиция сторонников установления судебных систем субъектов РФ,

перспективы. М.: Институт государства и права РАН, 2001. С. 26-27.

¹²⁸ См.: *Топорнин Б.Н.* Развитие судебной власти в России: общие подходы // Судебная реформа: проблемы и перспективы. М.: Институт государства и права РАН, 2001. С. 13-16.

¹²⁹ См.: Официальный Интернет-сайт Института прав человека <http://www.hrights.ru/text/b12/Chapter17.htm>.

¹³⁰ *Орехов Р.* Указ. соч. С. 3.

«содержит в себе сепаратистские тенденции и может явиться стимулятором развала федеративного государства на множество «удельных республик», имеющих и признающих только свою «оригинальную» систему законодательства, подкрепленную и охраняемую своими судебными системами республик... именно желание расширить самостоятельное правовое регулирование и возможность определения правовой политики в республике, вопреки требованиям Конституции Российской Федерации, обуславливает стремление ряда руководителей республик отстаивать создание собственных судебных систем судов общей юрисдикции в республиках и ограничение судебной системы Российской Федерации только Верховным Судом РФ»¹³¹.

Как известно, Конституция РФ предусмотрела лишь единую федеральную судебную систему России, и не предполагает существование самостоятельных судебных систем ее субъектов. Учитывая, что к моменту принятия Конституции РФ в 1993 году, отнесшей вопросы судеустройства к предметам исключительного ведения РФ¹³², в субъектах РФ уже функционировали шесть конституционных судов, отсутствие упоминания об этих органах в российском основном законе можно объяснить нежеланием федерального центра поощрять процессы децентрализации российского государства, узаконивая расчленение судебной системы на уровне Конституции РФ.

Что касается ныне функционирующих конституционных и уставных судов (в настоящее время их пятнадцать), то представляется, что возможность их создания, установленная ФКЗ «О судебной системе РФ»¹³³ (принят в конце 1996 года), была вынужденным шагом федерального центра и скорее легитимировала созданные к тому времени органы конституционного правосудия субъектов РФ, чем представляла собой попытку федерального законодателя «перераспределить государственную власть по вертикали не только внутри законодатель-

¹³¹ Ткачев В., Чепурнова Н. Единство судебной системы и принципы федерализма // Российская юстиция. 1998. №12. С. 4.

¹³² Конституция РФ, статья 71, пункт «о».

¹³³ ФКЗ «О судебной системе РФ», статья 4, части 2 и 4; статья 27.

ной и исполнительной ветвей, но и судебной ветви власти»¹³⁴. Поэтому трудно согласиться с точкой зрения, согласно которой с принятием данного закона опыт деятельности конституционной юстиции субъектов РФ получил в целом позитивную оценку на федеральном уровне, несмотря на отсутствие упоминания о ней в Конституции РФ¹³⁵.

Представляется, что обоснование необходимости вертикального разделения судебной власти является неоправданным расширением классической трактовки концепции разделением властей, которая именно по отношению к судебной власти должна толковаться ограничительно: судебную власть нельзя разделять «по вертикали». Как справедливо отметил судья Конституционного Суда А.Я. Слива, «принцип разделения властей нельзя абсолютизировать. Нигде в мире эта теория в том виде, в каком она была сформулирована Монтескье, не нашла абсолютно последовательного закрепления в действовавших в прошлом или действующих в настоящее время конституциях. Абстрактная формула разделения властей немедленно подвергалась ревизии всякий раз, как только она соприкасалась со стратегическими интересами различных социальных и политических сил, уровнем правовой культуры народа и его политическим менталитетом, традициями общества... и другими обстоятельствами, т.е. с реальной действительностью, далеко не всегда укладывающейся в теоретические построения, даже если они соответствуют самой строгой логике»¹³⁶.

Если вертикальное разделение законодательной и исполнительной ветвей власти является рациональным способом обеспечения эффективности правотворческой и управленческой деятельности федеративного государства, то это-

¹³⁴ *Несмеянова С.Э.* Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации. Екатеринбург — Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2003. С. 184.

¹³⁵ См.: *Ескина Л.Б.* Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации и охрана прав человека и гражданина // http://ecobase.teia.org/index.php?do=lib&doc=815&time_order=DESC&offset=0&find_title=&find_type=&find_create_date_from=&find_create_date_to=&find_body=&find=1&find_last_from=&find_last_to=&find_proj=10&find_prog=1&YYYY=&Mmm=.

¹³⁶ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. Электронная версия для справочной правовой системы Гарант по состоянию на 1 мая 2003 г. (Комментарий к статье 10.) // ГАРАНТ — СПС.

го нельзя сказать о власти судебной. Судебную власть нельзя разделять даже в федеративном государстве, поскольку отсутствие «вертикальных» отношений между судами приведет к тому, что:

- практика правоприменения различаться от субъекта к субъекту в отношении применения как федеральных законов, так и федеральной конституции. Законы и конституция получают такое множество спорных толкований, что «сгладить» негативные последствия не смогут даже верховные судебные инстанции при наличии у них соответствующих полномочий. Если в каждом субъекте будут создаваться свои условия осуществления правосудия, то это приведет к нарушению единства правового пространства государства, конституционных прав и свобод¹³⁷;

- суды субъектов РФ будут выносить политически тенденциозные решения, поскольку они в значительной мере подвержены влиянию местных органов власти, от которых зависят отбор кандидатов и их назначение на должность судей, карьерное продвижение последних и др.

Для того чтобы охранять конституционные устои государства, его единство и целостность, а также выполнять иные задачи, судебная власть должна быть единой и неделимой. Права и свободы человека и гражданина должны защищаться судами с одинаковой степенью эффективности в любом субъекте федерации.

Разделение института конституционного правосудия на два уровня (федеральный и уровень субъектов) недопустимо, поскольку означает увеличение количества центров принятия судебных решений, способных оказать влияние на политику государства. Существует большая вероятность того, что это выступит дестабилизирующим фактором для федеративного государства. В России судебная система может быть только унитарной (единой), несмотря на федеративную форму государственного устройства¹³⁸.

¹³⁷ См.: Ведяхина К.В. Разделение властей как принцип российского права // Право и политика. 2002. №5. С. 22.

¹³⁸ Примечательно, что даже противники унитарности судебной системы федеративного государства осторожны в своих высказываниях: «Федерализм предполагает не только горизонтальные, но и вертикальные свя-

Думается, что разделение судебной системы России на две части даже в ныне существующем варианте — система федеральных судов и суды субъектов федерации в виде конституционных (уставных) судов и мировых судей — негативно сказывается на функционировании как всей судебной системы, так и в особенности на состоянии конституционной законности в РФ.

2. Субъекты РФ не будут предпринимать активных действий по созданию конституционных (уставных) судов, этот процесс затянется на весьма продолжительное время.

До настоящего времени в ряде субъектов органы конституционного контроля либо не предусмотрены конституциями (уставами) субъектов РФ, либо пока не действуют: из 21 республики органы конституционного контроля предусмотрены конституциями в 18 республиках, а действуют только в 12 республиках; в краях, областях, городах федерального значения, автономной области и автономных округах органы конституционного контроля предусмотрены уставами 40 субъектах, действуют — лишь в 3 субъектах¹³⁹. Таким образом, из более чем восьми десятков субъектов РФ органы конституционной юстиции функционируют лишь в пятнадцати.

Эффективная организация системы конституционного правосудия на основе конституционных (уставных) судов предполагает их создание во всех субъектах РФ. Причем поскольку вопрос об организации данных органов отнесен к ведению субъектов, необходимо «дождаться» инициативы с их стороны. Однако органы государственной власти субъектов РФ проявляют исключительную пассивность в данном вопросе¹⁴⁰.

зи Федерации и ее субъектов. Сделаем, однако, оговорку: федерализм отрицает унитарную судебную систему, но он отрицает также и абсолютную децентрализацию в организации судебной системы, возможность ее конфедеративного устройства». См.: Овсепян Ж.И. Указ. соч. С. 108.

¹³⁹ См.: Жуков В.П. Сведения об органах конституционного контроля субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 декабря 2003 года // Официальный Интернет-сайт Конституционного Суда http://www.ksrf.ru/ks_subj_rf.htm.

¹⁴⁰ О причинах инертности в вопросе формирования конституционных (уставных) судов см.: Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М.: Фор-мула права, 1999. С. 30-31.

Можно привести ряд условно «субъективных» причин отсутствия инициативы по организации конституционных (уставных) судов со стороны субъектов. Ж.И. Овсепян считает, что «сдержанное» отношение в региональных субъектах РФ к созданию конституционных (уставных) судов объясняется слабостью восприятия здесь традиций государственности, незавершенностью становления краев, областей, автономий в новом качестве — государственных образований в составе РФ¹⁴¹. По мнению Т.Д. Зражевской, отказ субъектов от формирования региональных судов вызван помимо прочего боязнью высших должностных лиц региона получить правовую оценку своей деятельности¹⁴².

В 1999 году В.А. Кряжков писал: «В Тыве и некоторых других субъектах Федерации (на тот момент в Республике Татарстан — Д.С.) конституционные суды вписаны в систему разделения властей. Предусматривается, что отрешение от должности Президента возможно только с участием соответствующего конституционного суда или отрешение от должности губернатора — с участием уставного суд. И что же происходит, если несколько лет не создается орган конституционного контроля, участвующий в процедуре? Вопрос отрешения не может быть решен»¹⁴³. И хотя на сегодняшний день конституционные суды в Республике Тыва и Республике Татарстан уже действуют, нежелание глав субъектов РФ создавать конституционные (уставные) суды во многом обусловлено указанными причинами.

Как пишет А.В. Саленко, «главной причиной отсутствия соответствующего закона на местах является не тяжелое социально-экономическое положение регионов, а нежелание нынешних законодательных органов субъектов федерации идти на самоограничение и установление судебного контроля за их законо-

¹⁴¹ См.: Овсепян Ж.И. Указ. соч. С. 45.

¹⁴² См.: Зражевская Т.Д. Трудности становления конституционных (уставных) судов в субъекте федерации // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000. С. 62.

¹⁴³ Кряжков В.А. О проблемах региональной конституционной юстиции // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000. С. 75. См. также: Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М.: Формула права, 1999. С. 30.

творческой деятельностью»¹⁴⁴.

Итак, «представительные органы иных субъектов опасаются, что их конституционные (уставные) суды укрепят позицию исполнительной власти. И наоборот. Иные главы администраций субъектов склонны видеть в этих судах органы, ограничивающие их возможности в пользу законодателя»¹⁴⁵.

Что касается «объективных» причин, то учитывая, что многие конституции и уставы субъектов РФ даже не содержат положения которое учреждает конституционный (уставный) суд, потребуется внесение многочисленных поправок в учредительные акты субъектов РФ. Конечно, с одной стороны, это является необходимым шагом, с другой — чревато возникновением различных политических конфликтов (впрочем как и пересмотр учредительного акта по любому поводу).

Кроме того, в определенной степени создание органов конституционного правосудия субъектов РФ сдерживает необходимость их финансирования из собственных бюджетов субъектов. Учитывая, что финансирование органа судебного конституционного контроля и его аппарата требует значительных затрат, для многих из субъектов учреждение и обеспечение деятельности конституционного (уставного) суда будет «непозволительной роскошью».

Представляется справедливым замечание Ю.В. Гаврюсова, что «конституционные суды нужны только в случае наличия у республик широких законодательных полномочий, развитой нормативной базы»¹⁴⁶. Хотя речь идет лишь о республиках, отсутствие широких законодательных полномочий и развитой нормативной базы во всех иных субъектах РФ является еще одним объектив-

¹⁴⁴ Саленко А.В. Россия — унитарная Федерация: парадокс или реальность? // Правоведение. 2001. №2. С. 68-69. См. также: Чепурнова Н. Конституционный (уставный) суд как орган судебного контроля за законностью правовых актов субъектов Федерации // Российская юстиция. 1999. № 3. С. 2.

¹⁴⁵ Долгашева В.А. Деятельность Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) и вопрос о создании органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000. С. 120.

¹⁴⁶ Гаврюсов Ю.В. Правовые проблемы обеспечения деятельности конституционных судов республик в составе РФ // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках РФ. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998. С. 73.

ным фактором, обуславливающим нецелесообразность создания конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

В определенной степени является препятствием отсутствие квалифицированных специалистов, способных осуществлять функции конституционных судов.

Позволю себе не согласиться с мнением профессора А.П. Воробьева, что сегодня уже нет оснований для дискуссии о необходимости существования конституционных (уставных) судов в субъектах РФ. По его убеждению, все субъекты РФ должны иметь конституционную юстицию, это прямо предписывает Конституция РФ¹⁴⁷. Однако, как известно, Конституция РФ не содержит даже какого-либо упоминания о конституционных и уставных судах субъектов РФ, а сомнительную обоснованность существования органов конституционного правосудия их сторонники видят в «вытекающих» из Конституции РФ утверждениях.

Не содержит норм об обязательности создания органов судебного конституционного контроля субъектов РФ и федеральное законодательство — существует лишь диспозитивное положение о них в ФКЗ «О судебной системе РФ». Что касается высказываемых время от времени предложений о замене данного положения на императивную норму, обязывающую субъекты РФ создавать собственные органы конституционного правосудия¹⁴⁸, вряд ли следует считать их правильными. По мнению Т.А. Логуновой, «подобная категоричность не имеет под собой конституционной основы. Конституция Российской Федерации не предопределяет безусловность региональной конституционной юстиции и не обязывает субъектов Федерации учредить конституционные (уставные)

¹⁴⁷ См.: Гусев А.В. Роль и статус конституционных (уставных) судов субъектов РФ (О заседании «круглого стола в Екатеринбурге») // Право и политика. 2003. №7. С. 142.

¹⁴⁸ Например, см.: Зражевская Т.Д. Трудности становления конституционных (уставных) судов в субъекте Российской Федерации // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000. С. 67; Петров А.А. Основы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Тюмень, 2002. С. 33-34.

суды»¹⁴⁹.

3. *Нежелание федерального центра содействовать организации конституционных (уставных) судов субъектов РФ.* Необходимо указать, что некоторыми исследователями отмечается «федеральная сдержанность» в вопросе о расширении географии конституционной юстиции в субъектах РФ¹⁵⁰, недостаточная методическая помощь со стороны федеральных властных и научных центров¹⁵¹). Известно, что «в Государственно-правовом управлении Президента РФ критиковали поспешность, которую проявляют регионы в создании конституционных (уставных) судов, считая, что их созданию регионам должно предшествовать установление федеральной судебной системы, в том числе и системы конституционных судов, федеральным конституционным законом»¹⁵².

Профессор А.Н. Кокотов пишет: «Думается, что одна из причин такой двусмысленной позиции федерального центра (с одной стороны допускаю создание названных судов, а с другой стороны — не спешу с установлением необходимой нормативной основы их деятельности) заключается в опасении, что конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, будучи судами последних, окажутся *легальным прикрытием регионального сепаратизма* (курсив мой — Д.С.). Все-таки их цель — первостепенная защита конституций (уставов) субъектов Федерации, которые зачастую противоречат федеральному законодательству...

Застой в вопросе установления нормативной основы региональной конституционной юстиции связан и с принципиальным изменением вектора развития российского федерализма. Допущение создания конституционных (уставных) судов субъектов Федерации пришлось на время расширения самостоятельности

¹⁴⁹ Логунова Т.А. Дискуссии об учреждении конституционного (уставного) суда в субъектах Российской Федерации // Дайджест оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации». 2004. №2. Ч. 1. С. 134.

¹⁵⁰ Например, см.: Овсянян Ж.И. Указ. соч. С. 43-44.

¹⁵¹ См.: Боброва В.К., Кровельщикова В.В., Митюков М.А. Указ. соч. С. 9; Митюков М. Конституционные (уставные) суды: от теории вопроса к практике решения // Российская юстиция. 2000. №4. С. 2.

¹⁵² Балутенко М.С., Белонучкин Г.В., Катаян К.А. Конституционный Суд России. Справочник. Электронная версия. М.: 1997-1998 // <http://www.cityline.ru/politika/ks/ksreg.html>.

субъектов Федерации. Учреждение конституционной юстиции в субъектах Федерации логично вписывалось в такую политику.

Однако в настоящее время федеральный центр озабочен укреплением единых начал российской государственности, усилением, собственной позиции. В новых условиях он явно не заинтересован в становлении региональной конституционной юстиции в тех моделях, что уже сложились»¹⁵³.

Как считает Л.Ф. Болтенкова, «следует отметить, что вряд ли есть необходимость федеральному центру вмешиваться в дело обеспечения соответствия законодательства республик их Конституциям. Республики сами или создали или должны создать такой механизм... Достичь и постоянно обеспечивать соответствие законодательства республик их Конституциям — задача, видимо, органов государственной власти именно республик»¹⁵⁴.

В любом случае из вышеизложенного следует сделать однозначный вывод: в ближайшее время вряд ли стоит ожидать стремительного увеличения количества конституционных и уставных судов, а также принятия федеральным центром мер, способствующих учреждению конституционных (уставных) судов в субъектах РФ.

4. *Можно с уверенностью прогнозировать различную направленность интерпретации положений Конституции РФ федеральным органом конституционной юстиции и конституционными (уставными) судами субъектов РФ.* Регламентируя примерную компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов РФ, федеральный законодатель наделил данные органы правом проверки соответствия определенных нормативных актов лишь конституции (уставу) субъекта¹⁵⁵. Учитывая, что проверка актов на соответствие Конституции РФ не упоминается в числе полномочий данных судов (как в ФКЗ «О судебной

¹⁵³ Кокотов А.Н. Совершенствование законодательного регулирования деятельности региональных конституционных (уставных) судов в Российской Федерации // Дайджест оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов РФ». 2003. № 10. С. 39-40.

¹⁵⁴ Болтенкова Л.Ф. Проблемы конституционной законности в республиках Российской Федерации // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках РФ. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998. С. 12-13.

¹⁵⁵ ФКЗ «О судебной системе РФ», статья 27, часть первая.

системе РФ», так и в установленной компетенции учрежденных и функционирующих судов), им фактически предоставлена возможность игнорировать федеральную конституцию при разрешении конкретных дел¹⁵⁶.

Объединение Конституционного Суда и конституционных (уставных) судов субъектов РФ подразумевает, что они будут осуществлять конституционный нормоконтроль на различном инстанционном уровне. Для этого необходим общий критерий оценки конституционности актов, то есть такой *эталон*, ориентируясь на который органы конституционной юстиции разного уровня смогут высказывать мнение о конституционности или неконституционности обжалуемых нормативных актов. Таким эталоном может быть лишь Конституция РФ. Поэтому для организации системы конституционной юстиции с необходимостью потребуются наделение органов конституционного правосудия субъектов РФ полномочием оценивать определенный круг нормативных актов на соответствие федеральному основному закону и тем самым защищать общенациональные конституционные ценности. Сторонником данного подхода является, в частности, профессор Ж.И. Овсепян¹⁵⁷.

И.А. Умновой предлагалось наделить конституционные (уставные) суды правом оценки с точки зрения Конституции РФ не только законов субъектов федерации, но и их конституций (уставов)¹⁵⁸. Однако В.А. Кряжковым было высказано справедливое возражение, что это предложение не согласуется с

¹⁵⁶ Положение о применении всеми судами Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных актов (ФКЗ «О судебной системе РФ», статья 3), а также обязательность решений Конституционного Суда для всех судебных органов государственной власти (ФКЗ «О Конституционном Суде», статьи 6 и 106) фактически не распространяются на органы конституционной юстиции субъектов РФ, поскольку они не подконтрольны вышестоящим судебным учреждениям, а их решения окончательны и обжалованию не подлежат.

¹⁵⁷ См.: Овсепян Ж.И. Указ. соч. С. 5, 11, 33. См. также: Овсепян Ж.И. Соотношение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере осуществления правосудия // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000. С. 43-46.

¹⁵⁸ См.: Умнова И.А. Конституционные основы российского современного федерализма: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997. С. 26; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 125; Умнова И.А. Федерализм и конституционное правосудие в России / РАН ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. политологии и правоведения. (Федерализм, региональное управление и местное самоуправление / Отв. ред. серии Е.В. Алферова. 1999. №3.). М., 1999. С. 19-20.

природой конституционных (уставных) судов, главным назначением которых является охрана конституций и уставов субъектов РФ. Наделение конституционных (уставных) судов полномочием оценки, в частности, учредительных документов субъектов РФ с точки зрения соответствия Конституции РФ «фактически означал бы их управомочивание осуществлять интерпретацию Конституции России, что едва ли полезно для обеспечения единства в подходах ее понимания и применения»¹⁵⁹.

Такое объяснение можно применить и к обоснованию нежелательности использования конституционными (уставными) судами Конституции РФ при оценке конституционности не только учредительных документов субъектов РФ, но и любых иных актов, а также при реализации других полномочий, поскольку при выполнении любой функции орган судебного конституционного контроля обязательно в той или иной форме осуществляет толкование основного закона¹⁶⁰. Более того, наделение конституционных и уставных судов полномочием оценки соответствия Конституции РФ нормативных актов означало бы поставить под сомнение принцип верховенства Конституции РФ, которое не может быть реализовано, если будет допущено разноречивое толкование различными судами конституционных норм¹⁶¹.

¹⁵⁹ *Кряжков В.А.* Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М.: Формула права, 1999. С. 49-50. См. также: *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Указ. соч. С. 337.

Ю.А. Юдин, Ю.Л. Шульженко и С.М. Шахрай также относятся к этой идее отрицательно: таким полномочием уже обладает Конституционный Суд и превращение этого полномочия в совместное с конституционным (уставным) судом субъекта РФ привело бы на практике лишь к многочисленным коллизиям между решениями органов конституционного правосудия различных уровней. См.: *Юдин Ю.А., Шульженко Ю.Л.* Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). М.: Институт государства и права РАН. С. 27; *Шахрай С.М.* Указ. соч. С. 167.

¹⁶⁰ Заметим, что попытки Верховного Суда РФ осуществлять непосредственное применение Конституции РФ и частично осуществлять функции конституционного контроля натолкнулись на активное противодействие Конституционного Суда. Американский исследователь П.Г. Соломон — мл. полагает, что «расширение практики вынесения судебных решений, основывающихся непосредственно на конституционных положениях, и, соответственно, на их интерпретации, способно в свою очередь породить сложные конфликты и поэтому может рассматриваться как достижение с весьма противоречивыми последствиями». См.: *Соломон П.Г.- мл.* Состояние судебной реформы в современной России // КРОВО. 1999. №2 (27). С. 43.

¹⁶¹ Именно этот аргумент стал одним из основных в решении Конституционного Суда, в котором при-

Обеспечение единообразной интерпретации Конституции РФ будет отсутствовать в условиях различного порядка формирования разноуровневых органов конституционного правосудия: формируемый федеральным центром Конституционный Суд будет исповедовать «федеральное» видение положений основного закона, в то время как конституционные (уставные) суды субъектов РФ, которые формируются органами государственной власти субъектов, будут рассматривать Конституцию РФ под иным, «региональным» углом зрения, интерпретируя федеральный основной закон прежде всего в интересах субъектов РФ.

5. Конституционные и уставные суды охраняют учредительные акты субъектов, в которых сохраняются положения, противоречащие Конституции РФ. Как известно, шесть из ныне существующих пятнадцати конституционных судов были учреждены республиками в составе Российской Федерации по собственной инициативе еще до принятия Конституции РФ в 1993 году. децентрализации власти явно преобладала, а власть Центра была неустойчива¹⁶².

Ж.И. Овсепян указывает, что первые конституционные (уставные) суды (палаты) субъектов РФ были учреждены в развитие тех идей, что провозгласили Декларации о государственных суверенитетах республик России, принятые в перестроечный период (1990-1991 годы). Между тем Россия не признает суверенитета своих субъектов, а указанные и целый ряд противоречий между

знавалось неконституционным осуществление общими и арбитражными судами конституционного нормоконтроля. См.: Постановление Конституционного Суда от 16 июня 1998 года «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Росс. газ. 1998. 30 июня; Экономика и жизнь. 1998. Июнь. №25; Финансовая Россия. 1998. Июль. №23; СЗ РФ. 1998. 22 июня. №25. Ст. 3004; Еженедельник официальной информации «Курьер». 1998. 10 июля. №22-23; ВКС. 1998. №5.

¹⁶² Этот... этап можно с полным правом называть этапом «парада суверенитетов», — пишет профессор Я.А. Пляйс. — На этом этапе национальные образования в составе России настойчиво добивались повышения своего политического статуса. Во главе движения стояли самые крупные и богатые автономии: Татарстан, Башкортостан и Якутия. В основе движения лежала *национальная идея*, или, говоря иными словами, *идея возрождения национальных государств, языка, культуры*. Именно эта идея доминировала в программах и практических действиях национальных движений и была взята на вооружение региональными элитами, стремившимися сохранить свою власть в новых условиях. В этот период существовала реальная повышенная опасность раскола страны, поскольку тенденция. Пляйс Я.А. На перекрестках модернизации российского федерализма // Власть. 2002. №11. С.21.

Конституцией РФ и конституциями (уставами) субъектов РФ имели место¹⁶³.

Таким образом, ныне существующие конституционные (уставные) суды осуществляют охрану учредительных актов субъектов федерации, положения многих из них до настоящего времени содержат множество несоответствий и противоречий Конституции РФ.

По мнению И. Умновой, российская «судебная система не продумана с самого начала. Мы пошли даже дальше американской системы. Если там существует система применения федерального права на уровне судов субъектов Федерации, то у нас конституционно-уставные суды федерального права вообще не применяют, а применяют только региональное. А в условиях России, где существуют разногласия между федеральной Конституцией и Конституциями и Уставами субъектов, мы сталкиваемся с ситуациями, когда уставные суды вынуждены применять Конституцию, заранее неконституционную»¹⁶⁴.

«Очевидно, что в случае, если нормы региональных конституций и уставов не соответствуют нормам Конституции Российской Федерации, — пишет профессор С.М. Шахрай, — то конституционные (уставные) суды субъектов, осуществляя конституционное правосудие на региональном уровне, фактически станут источниками умножения количества актов, противоречащих федеральному законодательству, то есть будут способствовать «повреждению» единого правового поля федерации»¹⁶⁵.

Ж.И. Овсепян обращает внимание на то, что «законодательство о консти-

¹⁶³ Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990-2000 гг.). М.: ИКЦ «МарТ», 2001. С. 42-43.

Это обстоятельство упоминает и профессор М.А. Митюков: «Под влиянием... фактора «суверенизации» в республиках в составе Российской Федерации комитеты конституционного надзора стали заменяться конституционными судами... Таким образом, демократизация государства и его судебной системы, а также тенденции к реальному федерализму, сопряженные в некоторых случаях с идеями «суверенизации» республик, породили конституционную юстицию в субъектах Российской Федерации». См.: Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск: Изд-во Том. ун-та, 1999. С. 279-280.

¹⁶⁴ См.: Официальный Интернет-сайт Института прав человека <http://www.hrightrights.ru/text/b12/Chapter17.htm>.

¹⁶⁵ Шахрай С.М. Указ. соч. С. 172-173

туционных (уставных) судах (палатах) целого ряда субъектов РФ наделяет эти суды (палаты) республик (регионов, автономий) России полномочиями осуществлять проверку федеральных законов (нормативных актов), как правило, на соответствие федерального законодательства конституции (уставу) субъекта РФ. Таким образом, если эта конституция (устав) противоречит федеральной Конституции (а таких случаев множество), то такие проверки конституционным (уставным) судом «тиражируют», углубляют противоречия федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, ведут к «раскачке», «дестабилизации» правовой системы РФ»¹⁶⁶.

Поэтому так трудно согласиться с такими оптимистичными заявлениями: «Опыт формирования органов государственной власти в российской Федерации и ряде ее субъектов свидетельствует, что эффективной формой защиты Конституции (РФ — Д.С.) и основных законов субъектов Федерации, осуществления конституционного контроля является функционирование в них конституционных (уставных) судов»¹⁶⁷. Очевидно, что игнорирование этими судебными учреждениями Конституции РФ и защиту противоречащих ей конституций и уставов субъектов РФ трудно признать эффективным конституционным контролем.

Особую настороженность вызывает тот факт, что некоторые исследователи откровенно ставят под сомнение необходимость соответствия Конституции РФ конституций и уставов субъектов РФ. Например, вот что писал по этому поводу Председатель Конституционного суда Республики Башкортостан И.Ш. Муксинов: «Нынешние Конституции значительно отличаются друг от друга и от текста Конституции Российской Федерации именно потому, что они разработаны самими республиками. Видеть в этом недостаток не имеет смысла... в Конституции республики будет много такого, чего нет в Конституции Российской Федерации. Так и есть на самом деле. Значит, новая Конституция России отвергла

¹⁶⁶ Овсепян Ж.И. Соотношение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере осуществления правосудия // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000. С. 44.

¹⁶⁷ Чепурнова Н. Указ. соч. С. 2.

советский принцип полного соответствия Конституции республики Конституции Российской Федерации»¹⁶⁸. Уже само по себе это высказывание говорит о многом, комментарии излишни. Хотелось бы обратить внимание, что данное суждение было высказано не просто одним из судей, а председателем органа судебного конституционного контроля одного субъектов РФ.

Даже если согласиться с отнюдь не бесспорной точкой зрения, что по сравнению с уставами для конституций субъектов РФ характерен «особенно высокий уровень учредительного потенциала»¹⁶⁹, это не отменяет требование безусловного и полного соответствия Конституции РФ всех учредительных актов субъектов РФ.

6. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ, находясь перед выбором между федеральными интересами и интересами субъектов, скорее всего, отдадут предпочтение последним. Это обусловлено прежде всего тем, что их состав формируется органами государственной власти субъектов, а также порядком финансирования из бюджета субъекта РФ. По мнению Ж.И. Овсепян, если «Конституционный Суд РФ (1990-1991 годы) был создан прежде всего с целью обеспечения единства и территориальной целостности России в условиях реформы, децентрализации федеративного устройства СССР», то

¹⁶⁸ Муксинов И.Ш. Конституция Республики Башкортостан в составе Российской Федерации — важнейший нормативный акт демократического правового государства // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках РФ. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998. С. 27-29. См. также: Муксинов И.Ш. Проблемы соотношения конституций субъектов Российской Федерации и Конституции Российской Федерации // ВКС. 1997. №2. С. 61.

¹⁶⁹ Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990-2000 гг.) (Серия «Россия и власть»). М.: ИКЦ «МарТ», 2001. С. 4.

Как отмечает В.А. Кряжков, уставу субъекта РФ присущи все признаки конституции. См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М; Новая правовая культура, 2002. (Комментарий к статье 66.) // ГАРАНТ — СПС.

Различие в использованных терминах для обозначения учредительного акта (конституция или устав) имеет исключительно формальный характер. Например, если основным закон Республики Калмыкия называется не конституцией, а Степным уложением, то это не означает, что данный акт теряет свои учредительные качества конституционно-правового акта, а также не дает оснований для утверждений о его более низком юридическом потенциале по сравнению, например, с Конституцией Республики Татарстан или Уставом Липецкой области.

«конституционные суды субъектов РФ (республик в составе России) были созданы по инициативе самих субъектов РФ с целью гарантий децентрализации власти «по вертикали» и гарантий соблюдения Федерацией основополагающих принципов федерализма, прежде всего — принципа разграничения полномочий и предметов ведения между РФ и ее субъектами»¹⁷⁰.

Несмотря на то, что конституционные (уставные) суды субъектов совместно с федеральными судами и мировыми судьями формально входят в единую судебную систему Российской Федерации¹⁷¹, «являются частью правовой системы России»¹⁷², очевидно, что орган конституционного правосудия субъекта РФ, судьи которого назначены местными органами власти, в потенциальном политико-юридическом конфликте федерации и ее субъекта будет защищать интересы последнего. Председатель этого органа, его заместитель и секретарь во многих случаях не выбирается самими членами данного судебного учреждения, а назначается парламентом (Башкортостан, Бурятия, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Татарстан, Тыва¹⁷³), что также не способствует устранению зависимости данных органов и их членов от политической элиты субъектов РФ.

Усилению зависимости от органов законодательной и исполнительной власти субъекта способствует порядок финансирования данных судебных учреждений, поскольку деятельность конституционных (уставных) судов полностью обеспечивается за счет бюджетов субъектов РФ.

Необходимо отметить, что в последнее время отчетливо раздаются голоса в поддержку финансирования конституционных (уставных) судов полностью или частично из федерального бюджета, что рассматривается как условие включения конституционных (уставных) судов в федеральную судебную сис-

¹⁷⁰ Овсянян Ж.И. Указ. соч. С. 42.

¹⁷¹ ФКЗ «О судебной системе», статья 4, пункт 2: «В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые суды субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации».

¹⁷² См.: Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» / Отв. ред. В.И. Радченко. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2003. (Комментарий к статье 27.) // ГАРАНТ — СПС.

¹⁷³ См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 338.

тому. Такие предложения были высказаны еще в 1995 году Ю.В. Гаврюсовым и Председателем Конституционного Суда Республики Дагестан С.Т. Гаджимагомедовым¹⁷⁴. Позднее на Всероссийском совещании «Проблемы образования конституционных (уставных) субъектов РФ» (город Москва, 24 декабря 1999 года), этой темы коснулись в своих выступлениях Ю.В. Гаврюсов и Председатель Комитета конституционного надзора Республики Татарстан А.Г. Гатаулин. Они высказались за то, чтобы органы конституционного контроля РФ не оставались за бортом российского бюджета. Отмечалось, что финансирование конституционных (уставных) судов из бюджета субъектов РФ делает их в определенной степени зависимыми от законодательной и исполнительной власти субъектов РФ¹⁷⁵. Рекомендации введения федерального финансирования конституционных (уставных) судов высказывались и в научных исследованиях¹⁷⁶.

Однако представляется, что устранение финансовой зависимости конституционных и уставных судов от региональных властей не снимет проблему их политической зависимости, поскольку назначаться судьи в любом случае будут по-прежнему исключительно органами государственной власти субъектов, а значит политическая элита субъектов РФ не будет лишена возможности сформировать тот состав суда, который будет принимать выгодные ей решения.

Против финансирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ из федерального бюджета высказывалась заместитель Председателя Конституционного Суда (в настоящее время — в отставке), профессор Т.Г. Морщакова:

¹⁷⁴ См.: *Кряжков В.А.* Органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации: проблемы организации и деятельности (Научно-практический семинар) // Государство и право. 1995. №9. С. 127-128.

Эта позиция не получила поддержки судей Конституционного Суда и некоторых коллег из регионов. Участники семинара обратились к разработчикам закона о судебной системе с предложением исключить из проекта положение о возможности пересмотра федеральными судами решений органов конституционного контроля регионов. См.: *Балутенко М.С., Белонучкин Г.В., Катанян К.А.* Конституционный Суд России. Справочник. Электронная версия. М.: 1997-1998. // <http://www.cityline.ru/politika/ks/ksreg.html>.

¹⁷⁵ См.: *Овсепян Ж.И.* Указ. соч. С. 129.

¹⁷⁶ *Гаврюсов Ю.П.* Правовые вопросы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1998. С. 21; *Мироновский О.Б.* Правовой статус конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 168-169.

финансирование конституционных судов субъектов РФ из их собственных бюджетов предопределено уже тем, что эти суды образуются по воле самих субъектов¹⁷⁷.

7. *Умеренная интенсивность работы существующих конституционных и уставных судов.* По словам Председателя Конституционного Суда (в настоящее время — в отставке), профессора М.В. Баглая, наиболее продуктивно работающими органами конституционного правосудия являются те, которые в год принимают не менее восьми решений, а таких судов в России всего два¹⁷⁸.

Практика работы конституционных и уставных судов показывает, что, в принципе, отсутствует необходимость наличия своего суда в каждом субъекте федерации, поскольку потребность разрешения дел, относящихся к компетенции данных органов, возникает нечасто. Как отмечает Н Семенихин, «очевидно, что никаких серьезных и незаменимых функций эти суды не выполняют. Не случайно подавляющее большинство регионов страны спокойно обходится без своих уставных судов и чувствует себя при этом ничуть не ущемлено... Сама жизнь показала надуманность и недееспособность нового органа судебной власти»¹⁷⁹. Соответственно по мере совершенствования нормотворческой деятельности субъектов можно прогнозировать снижение потребности субъектов РФ в собственных органах конституционного правосудия¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Цит. по: Овсепян Ж.И. Указ. соч. С. 130. См. также: Кряжсков В.А., Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 324.

¹⁷⁸ Вступительное слово Председателя Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглая // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000. С. 10. Хотя эти данные относятся к 2000 году, за пять лет в этом отношении существенно изменилась — конституционные и уставные суды субъектов РФ рассматривают незначительное количество дел.

В то же время профессор М.А. Митюков возражает утверждениям о недостаточной интенсивности работы конституционных (уставных) судов. См.: Митюков М.А. О проблемах создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000. С. 13-28.

¹⁷⁹ Семенихин Н. Административные суды вместо уставных // Официальный Интернет-сайт «Независимой газеты» http://www.ng.ru/regions/2000-10-20/4_court.html; Независимая газета. 2000. 20 октября. Также см.: Ведяхина К.В. Разделение властей как принцип российского права // Право и политика. 2002. №5. С. 22.

¹⁸⁰ Профессор Ж.И. Овсепян придерживается иной точки зрения: «Слабая востребованность органа типа конституционного (уставного) суда (палаты) в региональных субъектах РФ и автономиях России может иметь место еще в ближайшие 4-5 лет (при эволюционном характере этих процессов). ...пока что «хранителями памя-

8. *Неоднородный правовой статус конституционных (уставных) судов субъектов РФ.* Как пишет профессор С.М. Шахрай, «когда учреждался федеральный Конституционный Суд, еще не были созданы конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации определялись из расчета, что он может быть единственным органом конституционного правосудия и будет единолично осуществлять функцию судебного конституционного контроля. Конституционные (уставные) суды субъектов Федерации начали учреждаться позже, при отсутствии четких общедофедеральных ориентиров, на основе не согласованного с центром автономного законотворчества субъектов Российской Федерации по поводу установления полномочий их конституционных (уставных) судов»¹⁸¹.

Правовой статус органов конституционной юстиции субъектов РФ имеет настолько различный характер (различия проявляются прежде всего в характере их компетенции¹⁸²), что представляется невозможным создание отлаженной системы взаимодействия Конституционного Суда с данными судебными органами в условиях отсутствия унифицированности их правового статуса.

9. *Следует ожидать активного противодействия субъектов РФ созданию системы конституционного правосудия.* Можно с уверенностью утверждать, что не все субъекты изъявляют добровольное согласие на то, чтобы их конституционный (уставный) суд вошел в систему конституционной юстиции. На-

ти», которая предупредит появление взаимоисключающих законов (законов, отрицающих Устав) региона, автономии, являются сами депутаты, принимавшие эти законы и Устав. Однако по мере все большего обновления депутатского корпуса в законодательных собраниях краев, областей, автономий РФ «запас законодательной памяти» будет иссякать, и все больше будет ощущаться потребность в уставных судах...». Овсепян Ж.И. Соотношение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере осуществления правосудия // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000. С. 33.

Заметим, что указанный исследователем период слабой востребованности в субъектах РФ органов конституционного правосудия (4-5 лет) уже истек, а резкое усиление потребности субъектов РФ в органах судебного конституционного контроля отнюдь не наблюдается.

¹⁸¹ Шахрай С.М. Указ. соч. С. 161.

¹⁸² О компетенции конституционных и уставных судов и связанных с ней проблемах см. подробнее: Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М.: Формула права, 1999. С. 41-50.

личие органов конституционного правосудия рассматривается учредившими их субъектами (республиками) как необходимый атрибут суверенного государства. По мнению С.Э. Несмеяновой, «субъекты, являясь государственными образованиями, наравне с Российской Федерацией признают себя правовыми образованиями, обязательным элементом которых является конституционная юстиция»¹⁸³. Г.А. Гаджиев и В.А. Кряжков считают, что конституционные суды «дополняют государственность республик, рассматриваются в качестве инструмента углубления обретенной ими независимости»¹⁸⁴.

Принимая во внимание претензии некоторых субъектов на признание их государственного суверенитета и независимости, следует предположить, что они выступят против объединения конституционных судов в единую систему, поскольку в этом случае субъекты фактически лишатся существенного атрибута суверенного государства — конституционного суда, осуществляющего свою деятельность независимо от федеральных органов государственной власти.

10. Система конституционного правосудия в завершенном виде (конституционные и уставные суды субъектов и Конституционный суд) будет громоздкой и неповоротливой. Необходимо иметь в виду, что даже если все субъекты «обзаведутся» собственными органами конституционной юстиции система, состоящая из Конституционного Суда и более чем восьми десятков конституционных (уставных) судов субъектов РФ, будет весьма громоздкой. Организация процессуальных отношений со всеми органами конституционного контроля потребует значительного укрупнения аппарата Конституционного Суда, и, возможно, существенного увеличения количества его судей.

Предложение о наделении Конституционного Суда полномочиями конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Еще в 1993 году в статье Г.А. Гаджиева и В.А. Кряжкова говорилось, что «образование конституционного суда и в республике, и на других уровнях не следует считать общеобязатель-

¹⁸³ Несмеянова С.Э. Указ. соч. С. 187.

¹⁸⁴ Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы // Государство и право. 1993. №7. С. 3.

ным правилом. Такое положение нужно признать вполне допустимым. Оно может быть продиктовано отсутствием подготовленных кадров, экономическими и иными соображениями. В подобной ситуации функции конституционного контроля мог бы выполнять, причем более независимо и объективно, Конституционный суд РФ. При этом он выступал бы не в качестве строго федерального Конституционного суда, а руководствуясь при рассмотрении дела соответствующими конституциями и законоположениями»¹⁸⁵.

В рекомендациях Всероссийского совещания, посвященного обсуждению проблемы образования конституционных (уставных) судов субъектов РФ (город Москва, 24 декабря 1999 года) указывалось, что в условиях медленного становления судебных органов конституционного контроля, встает вопрос о расширении, в том числе на договорной основе, полномочий Конституционного Суда по осуществлению конституционного контроля на территории тех субъектов РФ, которые не имеют конституционных (уставных) судов¹⁸⁶.

Однако в данных предложениях не учитывается, что предлагаемое расширение полномочий федерального органа конституционной юстиции по осуществлению конституционного контроля на территории всех субъектов, не сформировавших органы конституционной юстиции, резко увеличит нагрузку на Конституционный Суд. Таким образом, эффективность его работы в значительной мере будет снижена.

Кроме того, не указывается, учредительный акт какого уровня (федерального или уровня субъекта РФ) будет являться тем критерием конституционно-

¹⁸⁵ Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Указ. соч. С. 8-9. Действительно, такой порядок имеет место в Германии. Ее конституция предусматривает, что закон земли может предоставить Федеральному Конституционному Суду право рассмотрения конституционных споров в пределах одной земли, касающихся применения права земли. При таких обстоятельствах этот суд становится как бы судом земли по конкретному кругу вопросов, разрешаемых с позиции Конституции земли. См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 323; Кряжков В.А. Конституционные суды земель Германии // Государство и право. 1995. №5. С. 123-124.

¹⁸⁶ Рекомендации Всероссийского совещания // Российская юстиция. 2000. №4. С. 5. Этой же точки зрения придерживается М.А. Митюков и Т.Д. Зражевская. См.: Митюков М.А. О некоторых проблемах региональной конституционной юстиции // Дайджест оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов РФ». 2003. № 10. С. 23-24; Зражевская Т.Д. Трудности становления конституционных (уставных) судов в субъекте федерации // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000. С. 67-68.

сти, которую будет устанавливать Конституционный Суд в каждом конкретном случае. Можно предположить, что таким актом будет именно конституция или устав субъекта РФ, а не Конституция РФ, поскольку последнее представляется как маловероятным из-за несогласия субъекта РФ, так и нецелесообразным, поскольку в этом случае к различным субъектам будет применяться различный масштаб оценки конституционности (в некоторых субъектах РФ сохранятся действующие конституционные и уставные суды).

В таком случае это предложение не представляется приемлемым еще и по следующей причине: Конституционный Суд будет вынужден анализировать не один нормативный акт (Конституцию РФ), а несколько конституций или уставов, что представляется затруднительным даже для высококвалифицированных специалистов, работающих судьями Конституционного Суда. Кроме того, по поводу этого вопроса достаточно ясную правовую позицию высказал Конституционный Суд: «Из статьи 76 Конституции Российской Федерации, регулирующей принципы разрешения коллизий между нормативными актами различного уровня, не вытекает... правомочие федеральных судов признавать нормативные акты субъектов Российской Федерации не соответствующими их конституциям (уставам)»¹⁸⁷.

Также в ходе проверки конституционности нормативного акта, в случае выявления противоречий учредительного документа субъекта РФ (конституции или устава) Конституции РФ, Конституционный Суд будет бессильен самостоятельно отменить неконституционные положения учредительного документа субъекта, поскольку данное полномочие может быть реализовано лишь в порядке особой процедуры¹⁸⁸ (Конституционный Суд не может по собственной инициативе вынести решение о неконституционности конституции или устава

¹⁸⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 года «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации», мотивировочная часть, п. 6 // Росс. газ. 1998. 30 июня; Экономика и жизнь. 1998. Июнь. №25; Финансовая Россия. 1998. Июль. №23; СЗ РФ. 1998. 22 июня. №25. Ст. 3004; Еженедельник официальной информации «Курьер». 1998. 10 июля. №22-23; ВКС. 1998. №5.

¹⁸⁸ Конституция РФ, статья 125, часть 2.

субъекта РФ).

Анализ результатов экспертного опроса, проведенного Ж.В. Дворцовой в 2005 году. Хотелось бы обратить внимание на «Результаты экспертного опроса руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁸⁹, проведенного Ж.В. Дворцовой в 2005 году. В рамках данного экспертного опроса выявлялось «мнение субъекта РФ по вопросу о необходимости конституционного (уставного) суда субъектах РФ»¹⁹⁰.

Конечно, трудно судить о репрезентативности подобного метода выяснения «мнения субъекта РФ» на основании точки зрения, высказанной руководителем его парламента. По словам Н.Т. Ведерникова, «сегодня образование конституционных (уставных) судов во многом еще зависит от доброй воли первых руководителей республик и областей»¹⁹¹, т.е. мнение главы исполнительной власти соответствующего субъекта РФ (даже если и не считать решающим в данном вопросе) также должно иметь определенные вес и значение, не говоря уже о мнении населения субъекта РФ.

Несмотря на сомнения в методологической обоснованности рассматриваемого исследования, представляется полезным провести анализ результатов данного опроса для того, чтобы получить определенные выводы о перспективах конституционного правосудия в субъектах РФ.

Итак, были опрошены руководители законодательных (представительных) органов 66 субъектов РФ. Из их числа в 16 субъектах уже был учрежден или даже сформирован конституционный или уставный суд, поэтому вряд ли руководители их парламентов высказались бы отрицательно по поводу необходимо-

¹⁸⁹ См.: Дворцова Ж.В. Организация и деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 169-186.

¹⁹⁰ См.: Дворцова Ж.В. Указ. соч. С. 169.

¹⁹¹ Ведерников Н.Т. Особенности становления конституционного правосудия в России // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках Российской Федерации. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998. С. 69.

сти в органах конституционной юстиции в данных субъектах РФ¹⁹². Поэтому наибольший интерес представляют именно мнения руководителей парламентов оставшихся 50 субъектов РФ.

Следует обратить внимание, что руководитель парламента Ставропольского края указал, что уставной суд данного субъекта не создан в связи с «отсутствием вопросов, относящихся к компетенции Уставного суда». Эту же причину указал глава законодательного (представительного) органа Сахалинской области (впрочем последний респондент выразил мнение о желательности создания органа конституционного правосудия в этом субъекте). Руководитель законодательного (представительного) органа города Москвы высказался о необходимости в Уставном суде (учрежденном еще в 2002 году), несмотря на то, что данный суд не сформирован именно из-за отсутствия дел, которые в соответствии с его компетенцией могли бы стать предметом его рассмотрения.

Таким образом, данные опроса подтверждают то, что в учреждении конституционных (уставных) судов отсутствует принципиальная необходимость, поскольку на уровне субъектов не возникают или не часто возникают вопросы, которые данные суды могут разрешать в соответствии со своей компетенцией.

В числе наиболее часто называемых причин отсутствия органов конституционной юстиции в субъектах РФ названы отсутствие необходимости в данных органах (нецелесообразность), а также нехватка бюджетных средств на финансирование данных органов¹⁹³.

¹⁹² Сюда же необходимо отнести Тюменскую область, в которой действие закона об уставном суде было приостановлено в целях его приведения в соответствие с федеральным законодательством, а глава парламента данного субъекта РФ высказался за возобновление функционирования областного уставного суда.

¹⁹³ В субъектах, руководители парламентов которых отмечают потребность в конституционном (уставном) суде (таковых 26), наиболее часто упоминаемой причиной выступает отсутствие бюджетных средств для финансирования данного органа. Необходимо принять во внимание, что учредительные документы (конституции и уставы) почти всех субъектов данной группы (кроме Саратовской области) содержат положения об органе конституционного правосудия субъекта РФ, а в во многих субъектах приняты законы об органах конституционной юстиции (Карачаево-Черкесская Республика, город Москва, Красноярский край, Иркутская область). Поэтому мнение руководителя парламента субъекта РФ о необходимости создания органа конституционной юстиции скорее всего обусловлено именно наличием соответствующих норм в законодательстве субъекта РФ. Однако даже несмотря на наличие в уставах некоторых субъектов (Краснодарский край и Томская область) по-

Таким образом, из анализа результатов данного опроса следует, что вряд ли стоит ожидать резкого роста количества конституционных и уставных судов субъектов РФ в силу отсутствия необходимости в данных органах¹⁹⁴.

Проблемы российского государства и развитие конституционной юстиции в России. Еще в 2001 году профессор Ж.И. Овсепян писала, что «процесс становления конституционных (уставных) судов завершил первое десятилетие своего движения, столкнувшись с двумя глобальными проблемами, которые могут прекратить его, либо значительно модифицировать... В канун завершения первых десяти лет становления конституционных (уставных) судов, перспективы развития процесса децентрализации конституционной (уставной) юстиции в Российской Федерации оказались в сильной зависимости от двух глобальных проблем общегосударственного строительства: возможной реформы российского федерализма (изменение принципов образования и перечня субъектов Российской Федерации) и новых направлений осуществления судебной реформы (предполагается учреждение специализированной административной юстиции)»¹⁹⁵.

Логично предположить, что данные проблемы (реформа федерации и потребность в административном правосудии) выражают императивы развития российской государственности, которые необходимо учитывать при решении вопросов о возможных вариантах реформирования российской конституцион-

ложений об органах судебного конституционного контроля, руководители их законодательных органов прямо указали на отсутствие необходимости в уставных судах.

¹⁹⁴ Встречаются случаи отклонения парламентами субъектов РФ законов об органах судебного конституционного контроля. Например, в 2003 году в областную Думу Читинской области вносился проект закона «Об Уставном Суде Читинской области», но был отклонен. В Саратовской областной Думе в 2002-2003 годах также рассматривался проект закона Саратовской области «Об Уставном суде Саратовской области».

¹⁹⁵ Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990-2000 гг.). М.: ИКЦ «МарТ», 2001. С. 5, 12.

Об этом же писала и В.В. Кровельщикова: «Будущее регионального конституционного правосудия зависит от множества факторов политического финансового, психологического и юридического характера, расширения и разграничения компетенции с судами общей юрисдикции, а в перспективе — и административными судами». См.: Кровельщикова В.В. Конституционные суды земель Германии. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004. С. 3.

ной юстиции. Поэтому в следующих разделах диссертации будет рассмотрен вопрос формирования системы конституционного правосудия в России с учетом обозначенных проблем.

2.2 Система окружных конституционных судов, возглавляемая Конституционным Судом

Некоторые проблемы конституционной законности в России. Представляется необходимым перечислить некоторые актуальные проблемы в области конституционной законности, которые могут быть разрешены при реформировании российской конституционной юстиции:

1. *Неэффективность судебного конституционного нормоконтроля (проверки на соответствие Конституции РФ) законов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ в сфере их исключительного ведения¹⁹⁶, а также нормативных актов, проверка конституционности которых не входит в компетенцию Конституционного Суда.*

Неосуществление полноценного конституционного нормоконтроля над указанными нормативными актами приводит к многочисленным нарушениям Конституции РФ¹⁹⁷. Действует множество принятых субъектами РФ нормативных актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству. В различных субъектах РФ граждане и иные лица располагают неодинако-

¹⁹⁶ Осуществление Конституционным Судом конституционного нормоконтроля актов, изданных субъектами РФ по предметам их собственного ведения возможно в соответствии с частью 4 статьи 125 Конституции РФ: «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».

Неэффективность такого конституционного контроля нормативных актов субъектов РФ заключается в том, что данный порядок сопровождается рядом существенных ограничений:

- возможен исключительно по жалобам граждан и по запросам судов;
- может проверяться конституционность только законов;
- по конституционным жалобам может проверяться не любой закон, а только такой, который затрагивает конституционные права и свободы граждан;
- оспариваемый закон должен быть уже применен или подлежит применению в касающемся непосредственно заявителя конкретном деле, рассмотрение которого в связи с правовым спором завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М; Новая правовая культура, 2002. (Комментарий к статье 125.) // ГАРАНТ — СПС.

¹⁹⁷ Конституция РФ, статья 15, часть первая: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу... Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

выми возможностями по судебной защите своих конституционных прав от посягательств со стороны органов государственной власти, что противоречит положениям Конституции РФ¹⁹⁸.

2. Отсутствие судебного конституционного контроля (проверки на соответствие Конституции РФ) нормативных актов органов местного самоуправления¹⁹⁹.

Выступая на Всероссийском совещании прокуроров (11 января 2001 года) Президент РФ В.В. Путин отметил, что «в соответствии с Конституцией России и федеральным законодательством были приведены 60 конституций и уставов субъектов Федерации, 2312 правовых актов», однако «правовая инвентаризация пока не коснулась решений местного самоуправления...»²⁰⁰. Позднее, в одном из посланий Президента РФ Федеральному Собранию указывалось, что «давно пора навести порядок и в муниципальном законодательстве. Оно ближе всего к повседневной жизни граждан и при этом очень низкого качества, перегружено и часто — нелогично»²⁰¹.

В отношении данной категории актов осуществляется лишь контроль законности (проверка их соответствия федеральному законодательству), однако

¹⁹⁸ Конституция РФ, статья 46: «1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. 2. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд».

¹⁹⁹ «Согласно данным Генеральной прокуратуры, нарушение Конституции Российской Федерации, конституций и уставов ее субъектов носит массовый характер в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. Отсутствие эффективных правовых механизмов обеспечения режима законности в деятельности органов местного самоуправления может привести к углублению сепаратизма и перенесению его уже на этот уровень. По Российской Федерации прокурорами было опротестовано более трехсот уставов муниципальных образований, в связи с нарушением закона направлено более 500 представлений, 60 заявлений в суды различных инстанций».

Цит. по: *Чепурнова Н.* Указ. соч. С. 3. (Материалы заседания Политического консультативного совета «О состоянии конституционной законности в Российской Федерации. М., 1998. С. 16.)

²⁰⁰ Выступление Президента РФ В.В. Путина на Всероссийском совещании прокуроров (11 января 2001 г.) // Официальный Интернет-сайт Президента РФ http://kremlin.ru/appears/2001/01/11/0000_type63378_28456.shtml; Дайджест «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. 2001 г. №1 (1). С. 97.

²⁰¹ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию РФ (3 апреля 2001 года) // Официальный Интернет-сайт Президента РФ http://kremlin.ru/appears/2001/04/03/0000_type63372_28514.shtml; Росс. газ. 2001. 4 апреля.

он входит в полномочия судов общей юрисдикции и арбитражных судов — судебных учреждений, чьи основные задачи лежат в другой плоскости (это отправление правосудия по гражданским и уголовным делам, а также разрешение экономических споров). Специфичность публично-правовых споров обуславливает необходимость их разрешения путем применения «особых знаний и процедур, уяснения того, что общие суды, ориентированные на применение закона, а не на его оценку, менее приспособлены для такого рода деятельности»²⁰². Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, «конституционно-правовую материю оценивают судьи, в основном далекие от нее. Даже психология этих судей настроена на другой характер судопроизводства»²⁰³.

*3. Органы местного самоуправления не могут инициировать процедуру проверки на соответствие Конституции РФ федеральных законов и законов субъектов РФ, которые нарушают права местного самоуправления, что противоречит статье 133 Конституции РФ, закрепляющей право местного самоуправления на судебную защиту*²⁰⁴.

Органы местного самоуправления не входят в число субъектов, имеющих право обжаловать нормативные акты по мотиву их антиконституционности в Конституционном Суде. Защитить права местного самоуправления на данном уровне могут лишь граждане в порядке индивидуальной конституционной жалобы, а опосредованно — иные субъекты, имеющие право подавать запрос в Конституционный Суд (Президент РФ, палаты парламента России и группы их членов, Правительство РФ и т.д.)²⁰⁵.

4. Ограниченность доступа граждан и иных физических лиц к конститу-

²⁰² Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 322.

²⁰³ Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Серия «Право». 1995. №4. С. 20.

²⁰⁴ Конституция РФ, статья 133: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, ... запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

²⁰⁵ См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. Электронная версия для справочной правовой системы Гарант по состоянию на 1 мая 2003 г. (Комментарий к статье 133.) // ГАРАНТ — СПС.

ционному правосудию.

Конституционный Суд расположен в столице России — городе Москве. Учитывая территориальную удаленность многих субъектов РФ от столицы, а также отсутствие представительств данного органа на уровне регионов, следует констатировать, что доступ граждан и иных физических лиц для защиты своих конституционных прав путем конституционного судопроизводства чрезвычайно затруднен. Как отмечается в средствах массовой информации, «многие россияне до сих пор не знают, что это за суд, чем он занимается, кто и в каких случаях имеет право сюда жаловаться»²⁰⁶.

Помимо этого, очевидно, что Конституционный Суд не в состоянии справиться со значительно возросшим потоком индивидуальных жалоб: многие «жалобы, как правило, не доходят до судей, которые могут рассмотреть лишь несколько сотен обращений, а в публичных заседаниях — лишь несколько десятков дел»²⁰⁷;

Необходимо также учитывать то обстоятельство, что во многих субъектах органы конституционного правосудия отсутствуют. Впрочем, и в случае их создания эффективность работы конституционных и уставных судов субъектов РФ достаточно сомнительна из-за многочисленных несоответствий Конституции РФ учредительных актов субъектов РФ, политического влияния на конституционные (уставные) суды органов государственной власти субъектов.

Кроме того, анализ самостоятельной организации субъектами своих конституционных (уставных) судов выявил то обстоятельство, что некоторые учрежденные конституционные и уставные суды не наделялись полномочием рассматривать индивидуальные конституционные жалобы (например, органы конституционного правосудия Республики Саха (Якутии), Тюменской области, Республики Тыва), проверка конституционности нормативных актов органов местного самоуправления не всегда входила в компетенцию этих судебных уч-

²⁰⁶ Катаян К. Отказники. Почему потоки писем в Конституционный Суд обернулись лишь тонким ручейком решений? // Официальный Интернет-сайт Конституционного Суда <http://www.ksrf.ru/press/smi/msg.asp?id=197&pg=11>; Политический журнал. 27 декабря 2004 г. №48 (51).

²⁰⁷ Там же.

реждений (Башкортостан, Адыгея, Татарстан)²⁰⁸.

Общая характеристика предлагаемого варианта организации системы конституционной юстиции в виде системы окружных конституционных судов, возглавляемой Конституционным Судом. Предлагается создание звена окружных конституционных судов²⁰⁹, каждый из которых осуществляет конституционный контроль в нескольких субъектах федерации. Данную систему федеральных конституционных судов должен возглавить Конституционный Суд.

Окружные конституционные суды будут являться федеральными судами. Поскольку в соответствии с Конституцией РФ «полномочия, порядок образования и деятельности... федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом»²¹⁰, потребуется подготовка и принятие особого законодательного акта — Федерального конституционного закона «Об окружных конституционных судах в Российской Федерации». Однако более предпочтительным представляется другой вариант, предполагающий издание единого Федерального конституционного закона «О системе конституционном правосудия в Российской Федерации», который включит в себя нормы, регламенти-

²⁰⁸ См.: *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Указ. соч. С. 330-331.

²⁰⁹ О предложениях создания таких судов см.: *Поляков С.Б.* К вопросу о независимости суда // Государство и право. 2000. №10. С. 90-91; *Гусев А.В.* Роль и статус конституционных (уставных) судов субъектов РФ (О заседании «круглого стола в Екатеринбурге») // Право и политика. 2003. №7. С. 143; *Несмеянова С.Э.* Указ. соч. С. 184-192.

Кроме того, выдвигались идеи организации органов конституционного правосудия в семи федеральных округах. См.: *Боброва В.К.* Проблемы правового регулирования статуса уставного суда субъекта Российской Федерации... Автореф. дис. канд. юр. наук. М., 2001. С. 24; Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. В.А. Кряжков. М., 2002. С. 518-519; *Семенова А.* Ивановские законодатели предлагают создать при полпредах уставные суды // Российский региональный бюллетень. 2001. 27 авг.

«Уставные суды следует сохранить только на уровне Федеральных округов. По моему мнению, уставное правосудие должно осуществляться в рамках одного округа, а не в рамках субъекта Федерации. Тогда можно будет говорить о том, что Уставные суды имеют задачу по укреплению целостности Российской Федерации, и увязывать их деятельность в апелляционном отношении с Конституционным судом», — считает депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Игорь Михайлов. См.: <http://www.zaks.ru/a0/ru/archive/view.thtml?i=17254&p=0>; <http://www.cityspb.ru/business/18176.html>.

²¹⁰ Конституция РФ, статья 128, часть 3.

рующие статус как Конституционного Суда, так и окружных конституционных судов, составляющих единую систему конституционной юстиции.

Предлагаемая модель предполагает не ожидание инициативы по созданию конституционных (уставных) судов со стороны субъектов РФ, а учреждение федеральным центром некоторого числа *судебных (конституционно-судебных) округов*, каждый из которых будет состоять из нескольких субъектов федерации, и *окружных конституционных судов*, осуществляющих в данных судебных округах функции конституционного контроля. Таким образом, вся территория России будет разделена на судебные округа, каждый из которых будет зоной юрисдикции одного из окружных конституционных судов.

Совместно с Конституционным Судом данные судебные учреждения будут образовывать входящую в федеральную судебную систему подсистему конституционного правосудия, основной задачей которой будет проверка на соответствие Конституции РФ *всех* нормативных актов, издаваемых публичной властью, — от федеральных законов, нормативных актов Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти до нормативных актов субъектов РФ и местного самоуправления. Путем всеобъемлющего судебного конституционного контроля нормативных актов будет обеспечена конституционность всех нормативных актов — на практике будет реализован *принципы верховенства, высшей юридической силы и прямого действия Конституции РФ на всей территории России*²¹¹.

Окружные конституционные суды и Конституционный Суд смогут обеспечить единство конституционно-правового пространства в России. Такое единство останется недостижимой целью, если функции нормоконтроля будут распылены между Конституционным Судом, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами, а в

²¹¹ Конституция РФ, статья 4, часть 2: «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации».

Конституция РФ, статья 15, часть 1: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

перспективе — административными судами, которые предположительно будут наделены некоторыми полномочиями по осуществлению нормоконтроля актов исполнительной власти.

Кроме того, представляется, что такой вариант организации системы конституционного юстиции максимально расширит доступ к конституционному правосудию граждан и иных физических лиц. Также органы местного самоуправления получают гарантированную возможность защиты своих интересов от нарушений как со стороны федеральных органов государственной власти, так и со стороны органов государственной власти субъектов РФ.

Установление правового статуса федеральным конституционным законом, финансирование из федерального бюджета, назначение судей окружных конституционных судов федеральным центром, отсутствие «привязки» к конкретным регионам в силу несовпадения территорий судебных округов с существующим административно-территориальным делением РФ — все это устраним зависимость судей окружных конституционных судов от региональных властей и в полной мере обеспечит политическую стабильность в субъектах РФ²¹².

Конечно, предлагаемый порядок организации окружных конституционных судов предполагает в некотором смысле «зависимость» от федерального центра. Однако необходимо согласиться, что в случае конфликта между интересами РФ и интересами ее субъекта, именно федеральный интерес должен доминировать над региональным, поскольку в противном случае усиливаются тенденции децентрализации, негативные для сохранения единства федерации.

Возражения противников окружных конституционных судов. Отметим, что данная идея не пользуется однозначной поддержкой со стороны исследователей. Например, Т.А. Логунова пишет, что «идея об учреждении меж-

²¹² Заметим, что ныне существующие органы конституционного правосудия субъектов РФ как раз организованы на противоположных началах: создаются и ликвидируются по собственному усмотрению самого субъекта РФ, финансируются из бюджетов субъектов РФ, их судьи назначаются органами власти субъекта РФ, юрисдикция каждого конкретного суда распространяется лишь на территорию соответствующего субъекта РФ. Очевидно, что в данных условиях независимое принятие решений конституционным (уставным) судом фактически ставится под сомнение.

субъектных и окружных конституционных (уставных) судов находится в явном противоречии с Конституцией РФ и в целом способна нанести ущерб делу развития конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах Федерации»²¹³. К сожалению, Т.А. Логунова не указала, в чем заключается выявленное ею противоречие идеи создания данных судов Конституции РФ, однако при первом приближении можно выделить следующие аргументы, против создания окружных конституционных судов:

*- для создания окружных конституционных судов необходим пересмотр Конституции РФ, так как в ней не предусмотрено формирование иных федеральных органов конституционного контроля, кроме Конституционного Суда. Кроме того, данные судебные органы должны рассматривать вопрос о соответствии Конституции РФ нормативного акта субъекта РФ, что также не допускается последней*²¹⁴.

Следует высказать следующие соображения. Представляется, что организация системы окружных конституционных судов возможна и без внесения изменений в Конституцию РФ, поскольку данные судебные учреждения будут являться федеральными судами — составной частью федеральной судебной системы, которой посвящен специальный нормативный акт — ФКЗ «О судебной системе РФ». Изменения должны быть внесены именно в этот нормативный акт. В то же время Конституция РФ прямо указывает на возможность существования «иных федеральных судов»²¹⁵.

Следует напомнить, что действующие конституционные и уставные суды были учреждены и сформированы в отсутствие даже упоминания о них в Конституции РФ (еще до принятия ФКЗ «О судебной системе РФ», который фактически легитимировал их создание²¹⁶);

²¹³ Логунова Т.А. Дискуссии об учреждении конституционного (уставного) суда в субъектах Российской Федерации // Дайджест оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации». 2004. №2. Ч. 1. С. 134.

²¹⁴ Несмеянова С.Э. Указ. соч. С. 191.

²¹⁵ Конституция РФ, статья 128, часть 3.

²¹⁶ См.: Переплеснин О.Б. Полномочия и проблемы деятельности Конституционного суда Республики

- *деятельность окружных конституционных судов будет являться своего рода «федеральной интервенцией» в правотворческую деятельность субъектов РФ.* Пока субъекты РФ принимают нормативные акты, не соответствующие федеральной конституции, обеспечение конституционной законности остается одной из наиболее актуальных проблем российского государства. Решение такой проблемы, в том числе путем относительно жесткого способа — федеральной интервенции в буквальном смысле — представляется более чем оправданным. Деятельность окружных конституционных судов как раз является наиболее безболезненным, приемлемым и, в известном смысле, легитимным средством решения данной проблемы;

- *высказывается мнение, что «при создании окружных конституционных судов... без создания судов субъектов, последние утрачивают очень важный элемент правовой охраны своих основных законов (конституций, уставов) конституционный (уставный) контроля... при создании только окружных конституционных судов огромный массив нормативных актов субъектов, который принимается по вопросам исключительного ведения субъектов, будет вне контроля на предмет соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации»²¹⁷.* На это можно вполне обоснованно возразить, что в случае осуществления контроля всех нормативных актов на предмет соответствия федеральной конституции, аналогичная проверка на соответствие учредительному акту субъекта РФ будет являться просто избыточной. Несоответствие проверяемого акта Конституции РФ и его соответствие конституции (уставу) субъекта РФ означает не только нуллификацию данного акта в силу его «федеральной» антиконституционности (которая очевидно перекрывает «субъектную» антиконституционность), но и наличие в конституции (уставе) субъекта РФ положений, противоречащих федеральной конституции. Конституция (устав) субъекта РФ в этом случае просто не должна применяться как антиконституци-

Карелия // Проблемы конституционной законности в республиках Российской Федерации. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998. С. 86.

²¹⁷ Несмеянова С.Э. Указ. соч. С. 187.

онная (имеется в виду несоответствие Конституции РФ).

Представляется, что при организации окружных конституционных судов будет создана единая централизованная система конституционного правосудия, которая прервет противоположный процесс децентрализации конституционной юстиции. Постепенно конституционные (уставные) суды будут ликвидированы самими субъектами РФ, поскольку при полномасштабной проверке федеральными окружными конституционными судами всего массива нормативных актов органов государственной власти и местного самоуправления на соответствие Конституции РФ станет излишней их оценка с точки зрения соответствия учредительному документу субъекта РФ (не следует забывать, что расходы на финансирование деятельности конституционных и уставных судов, содержание обеспечивающих их деятельность аппаратов, материальное обеспечение судей достаточно велики).

Полномасштабный судебный конституционный контроль (проверка соответствия Конституции РФ) всех нормативных актов органов государственной власти субъектов РФ. Как известно, в полномочия федерального органа конституционной юстиции входит лишь проверка соответствия Конституции РФ актов, изданных по вопросам ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов. Однако это не означает, что к законам и иным нормативным актам субъекта, изданным по вопросам, находящимся в сфере его исключительного ведения, не предъявляется требование «федеральной» конституционности, они отнюдь не избавлены от необходимости соответствовать Конституции РФ. Как считают Б.С. Эбзеев и Л.М. Карапетян, «всякая нормально функционирующая федерация строится на подчинении федеральной конституции всех ее субъектов»²¹⁸.

Сторонники противоположной точки зрения считают, что нормативные акты субъектов Российской Федерации, изданные по вопросам их исключительного ведения, не подпадают под действие принципа верховенства Конституции

²¹⁸ Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. №3. С. 3.

РФ на всей территории Российской Федерации. Подобные утверждения даже обосновываются ссылками на положения Конституции РФ, из которых якобы вытекает «особый смысл» принципа верховенства конституции в федеративном государстве. Печально, что эта точка зрения находит отражение не только в научных трудах, но и в учебной литературе²¹⁹.

Очевидно, что в условиях ясной и недвусмысленно выраженной нормы Конституции РФ такие теоретические построения теряют всякий смысл: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу... Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации»²²⁰. Кроме того, российский основной закон к совместному ведению РФ и ее субъектов относит обеспечение соответствия Конституции РФ и федеральным законам не только конституций и уставов республик и иных субъектов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ²²¹, опять же не делая каких либо изъятий из принципа верховенства основного закона.

Как писал Н.В. Витрук, «все законы и иные акты органов государственной власти и органов местного самоуправления издаются на основе и в соответствии с Конституцией. Законы и иные подзаконные (в том числе ведомственные) акты, либо отдельные их положения, противоречащие Конституции, не должны действовать»²²².

²¹⁹ См.: *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Указ. соч. С. 10.

²²⁰ Конституция РФ, статья 15, часть 1.

²²¹ Конституция РФ, статья 72, часть 1, п. «а».

²²² *Витрук Н.В.* Конституционная законность и конституционное правосудие // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках Российской Федерации. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998. С. 33.

В одном из своих особых мнений он справедливо отмечал: «Не должно быть такой правовой ситуации, при которой гражданин не мог бы в судебном порядке поставить вопрос неконституционного или незаконного нормативного акта (федерального или субъекта Российской Федерации)». См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда Н.В. Витрука по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации // Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Росс. газ. 1998. 30 июня; Экономика и жизнь. 1998. Июнь. №25; Финансовая Россия. 1998. Июль. №23; СЗ РФ. 1998. 22 июня. №25. Ст. 3004; Еженедельник официальной информации «Курьер». 1998. 10 июля. №22-23; ВКС. 1998. №5.

Как отмечалось выше, Конституция РФ обладает свойством верховенства (высшей юридической силы), что предполагает ее защиту и контроль за ее соблюдением²²³, в том числе органами судебного конституционного контроля. Однако представляется ошибочным мнение, что основной причиной антиконституционности законов и иных нормативных актов субъектов РФ является отсутствие в большинстве из них региональных органов конституционного правосудия, которые бы осуществляли проверку данных актов на соответствие конституциям и уставам субъектов РФ²²⁴. Главной причиной сложившейся ситуации является отсутствие механизма проверки соответствия именно *федеральному* учредительному акту — Конституции РФ — нормативных актов, изданных субъектами РФ и органами местного самоуправления.

Каждый окружной конституционный суд должен быть наделен полномочием проверки на соответствие Конституции РФ всех нормативных актов органов государственной власти тех субъектов, на территорию которых распространяется его юрисдикция²²⁵. Имеются в виду те акты, которые издаются органами законодательной и исполнительной власти соответствующих субъектов, — как по предметам совместного ведения РФ и субъекта, так и в области ис-

²²³ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: Юристъ, 2001. С. 49.

²²⁴ Вступительное слово Председателя Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглая // Проблемы образования и деятельности... С. 9.

²²⁵ Профессор А.А. Кокотов выявил два слабых места варианта развития региональной конституционной юстиции, предполагающего учреждение конституционных (уставных) судов федеральных округов, имеющих объектом охраны исключительно *конституции (уставы) субъектов РФ*, входящих в соответствующие округа:

- во-первых, нереально одному суду обеспечить охрану нескольких учредительных актов, во многом несовпадающих, не позволяющих обеспечить хоть сколько-нибудь приемлемое единство конституционно-судебной практики;

- во-вторых, неопределенность в вопросе о том, к какому уровню власти будут принадлежать данные суды. С одной стороны, их нельзя учредить как межрегиональные суды субъектов, входящих в федеральный округ как на основе договора между этими субъектами, так и особого «межрегионального» закона. С другой стороны, учреждение таких судов как федеральных судов возможно, но целесообразность такого учреждения сомнительна. А.А. Кокотов пишет: «Зачем федеральному центру учреждать в регионах собственные суды, призванные охранять конституции (уставы) субъектов Федерации, и только?!». См.: Кокотов А.А. Совершенствование законодательного регулирования деятельности региональных конституционных (уставных) судов в Российской Федерации // Дайджест оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов РФ». 2003. № 10. С. 46-47.

ключительного ведения соответствующего субъекта²²⁶.

Рассматриваемое полномочие нельзя считать «покушением» на исключительные правотворческие полномочия субъектов, поскольку предполагается, что при издании любых своих актов (в том числе в своей исключительной сфере), государственные органы субъектов обязаны учитывать в первую очередь положения Конституции РФ, а не положения конституции (устава) субъекта РФ, которые во многом не соответствуют федеральной конституции. Россия не является ни договорной, конституционно-договорной, а именно конституционной федерацией в чистом виде²²⁷. Поэтому любые договоры о распределении предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами не могут исключить действие Конституции РФ на территории отдельных субъектов РФ.

Начатая полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах и Генеральной прокуратурой, ее окружными структурами, работа по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным должна быть продолжена при участии окружных конституционных судов. Президент РФ В.В. Путин указал, что данная работа должна осуществляться не в режиме «аврала», не как разовая кампания, а контроль за соблюдением федеральных законов следует переводить в плановый режим, тесно работая с органами юстиции, прокуратуры и судами²²⁸.

Предварительный конституционный контроль законов субъектов РФ.

Окружные конституционные суды могут осуществлять предварительный кон-

²²⁶ Также окружной конституционных суд может определять отнесенность предмета регулирования изданных субъектом РФ нормативных актов к кругу вопросов, которые входят в предметы исключительного ведения РФ. В этом случае конституционность актов не проверяется по существу, а их неконституционность (следовательно — недействительность) следует уже из того, что издание акта осуществлено органом, не обладающим соответствующей компетенцией.

²²⁷ См.: *Золотарева М.В.* Федерация в России: проблемы и перспективы. М.: Пробел, 1999. С. 16.

Аналогичной точки зрения придерживаются Б.С. Эбзеев и Л.М. Карапетян. См.: *Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М.* Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. № 3. С. 8.

²²⁸ См.: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию РФ (3 апреля 2001 года) // Официальный Интернет-сайт Президента РФ http://kremlin.ru/appears/2001/04/03/0000_type63372_28514.shtml; Росс. газ. 2001. 4 апреля.

ституционный контроль в отношении законов, по которым состоялось окончательное голосование в законодательном органе субъекта РФ, до их подписания главой субъекта РФ.

Круг субъектов-инициаторов рассмотрения дел такого рода должен быть сужен по сравнению с кругом субъектов, имеющих право запроса в окружной конституционный суд в порядке последующего конституционного контроля. Таким полномочием не должны наделяться группы депутатов парламента, как и сами палаты данного органа (если парламент субъекта не однопалатный), граждане, суды, органы местного самоуправления. Такое ограничение необходимо для того, чтобы исключить попытки срыва законотворческого процесса в субъектах РФ со стороны оппозиционно настроенных политических сил.

Следует отметить, что ранее в литературе высказывалась точка зрения о необходимости наделения конституционных (уставных) судов полномочием предварительного конституционного контроля законов, принимаемых парламентами субъектов РФ²²⁹.

Проверка конституционности нормативных актов органов местного самоуправления. Окружной конституционный суд может проверять на соответствие Конституции РФ нормативные акты органов местного самоуправления, которые в настоящее время выпадают из «зоны досягаемости» Конституционного Суда²³⁰. Проверку данных актов на соответствие учредительным актам субъектов РФ конституционными (уставными) судами нельзя считать достаточной, да и выполняется она не во всех субъектах как в силу отсутствия конституционных (уставных) судов, так и из-за отсутствия у некоторых конституционных (уставных) судов таких полномочий.

Поэтому оценка конституционности (проверка на соответствие Конститу-

²²⁹ См., например: *Шахрай С.М.* Указ. соч. С. 173.

²³⁰ Как указывает Н.М. Чепурнова, в настоящее время нормативные акты органов местного самоуправления практически находятся вне сферы судебного контроля и тем более вне сферы специализированной его формы — судебного конституционного контроля. См.: *Чепурнова Н.М.* Проблемы обеспечения конституционной законности в местном самоуправлении // Проблемы образования и деятельности... Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000. С. 81.

ции РФ) нормативных актов органов местного самоуправления, функционирующих на территории соответствующего судебного округа, должна стать одной из первоочередных задач окружного конституционного суда.

Разрешение споров, субъектами которых являются органы государственной власти и местного самоуправления. Окружной конституционный суд должен быть наделен правом разрешения споров между органами государственной власти, а также споров между органом государственной власти и органом местного самоуправления в рамках одного субъекта (*внутрисубъектных споров*), а также споров между органами государственной власти и местного самоуправления, принадлежащих к разным субъектам, входящих в состав судебного округа (*межсубъектных споров*).

Споры между органами государственной власти и местного самоуправления субъектов, относящихся к различным судебным округам, должны разрешаться Конституционным Судом. Для этого следует наделить Конституционный Суд дополнительным полномочием по разрешению данных споров.

Круг субъектов, имеющих право подать запрос в окружной конституционный суд. Инициаторами процедуры конституционного нормоконтроля в окружных конституционных судах должен стать максимально широкий круг субъектов: парламенты субъектов в целом или их палаты, группа депутатов парламента субъекта определенной численности, глава субъекта РФ, правительство субъекта РФ и члены данного органа, представительные и исполнительные органы местного самоуправления, органы прокуратуры.

Кроме того, следует особо выделить роль Полномочного представителя Президента РФ в соответствующем федеральном округе, который должен выступать основным инициатором рассмотрения вопросов о конституционности названных актов.

Окружной конституционный суд также должен проверять конституционность нормативных актов по запросам всех судов, а также граждан в порядке индивидуальной конституционной жалобы. Это позволит разгрузить федеральный орган конституционной юстиции — Конституционный Суд сможет стать

второй инстанцией, либо самостоятельно осуществляющей отбор подлежащих пересмотру дел по запросам (петициям) окружных конституционных судов (аналогично процедуре *certiorari*, применяемой Верховным судом США), либо самостоятельно (например, обнаружив расхождения в интерпретации положений Конституции РФ окружными конституционными судами). Критерием отбора для пересмотра должна быть особая значимость вопросов, затронутых в деле, которое было рассмотрено по первой инстанции окружным конституционным судом.

Формирование составов окружных конституционных судов. Окружные конституционные суды будут относиться к категории федеральных судов. Поэтому порядок назначения их судей частично уже определен Конституцией РФ: «Судьи... федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации на основании федерального закона»²³¹. Возможно, что было бы более рационально установить порядок назначения судей окружных конституционных судов непосредственно в федеральном конституционном законе, регулирующем правовой статус системы конституционной юстиции.

На судей окружных конституционных судов целесообразно распространить порядок назначения, аналогичный порядку, который действует в отношении судей судов общей юрисдикции, военных судов, арбитражных судов. Судьи должны назначаться Президентом РФ по представлению Председателя Конституционного Суда. Представляется, что в силу необходимости привлечения к работе в конституционных судах наиболее квалифицированных специалистов в области конституционного права, отбор кандидатур должен осуществляться Председателем Конституционного Суда среди действующих судей конституционных (уставных) судов субъектов и наиболее известных ученых — специалистов в области конституционного права.

На судей окружных конституционных судов в полном объеме должны распространяться гарантии социального обеспечения, установленные федераль-

²³¹ Конституция РФ, статья 128, часть 2.

НЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ²³².

Наделение окружных конституционных судов функциями по осуществлению административного правосудия. Как известно, по инициативе Верховного Суда РФ в 2000 году в Государственную Думу был внесен проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». По словам Ж.И. Овсепян, в политической публицистике 2000 года этот шаг охарактеризован как продолжение внутрикорпоративной борьбы высших судов страны. А инициативы по учреждению административных судов расценены как «большая кампания» Председателя Верховного Суда В. Лебедева (главного лоббиста Закона об административных судах²³³) против уставных судов²³⁴.

Согласно данному законопроекту административные суды должны наделяться юрисдикцией, которая в значительной степени «перекрывает» юрисдикцию федерального и региональных органов конституционной юстиции. Поэтому идея организация подсистемы административных судов под началом Верховного Суда РФ фактически приведет к передаче соответствующих полномочий Конституционного Суда и конституционных (уставных) судов субъектов РФ Верховному Суду РФ и образованию под его руководством своеобразной «судебной монополии». По мнению Ж.И. Овсепян, «возникает повышенная концентрация судебной власти в системе судов общей юрисдикции, нарушается баланс различных ветвей судебной власти...»²³⁵.

Это в свою очередь чревато правой коллизией при определении подведом-

²³² Закон РФ от 26 июня 1992 г. №3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями // Росс. газ. 1992. 29 июля; ВСНДВС РФ. 1992. 30 июля. №30. Ст. 1792 (ГАРАНТ — СПС).

²³³ См.: *Лебедев В.* Председатель Верховного суда Российской Федерации. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Российская юстиция. 2000. №9.

²³⁴ См.: *Овсепян Ж.И.* Указ. соч. С. 23; *Семенухин Н.* Административные суды вместо уставных // Независимая газета. 2000. 20 октября.; Официальный Интернет-сайт «Независимой газеты» http://www.ng.ru/regions/2000-10-20/4_court.html). См. также: *Варфоломеев Н.* Борьба вокруг судебной реформы // http://www.nasledie.ru/politvnt/19_8/index.shtml#1; *Время-MN.* 2000. 25 октября.

²³⁵ *Овсепян Ж.И.* Указ. соч. С. 32. Профессор И. Л. Петрухин считает, что «такая концентрация судебной власти в Верховном Суде РФ — суде общей юрисдикции — вряд ли оправданна». См.: *Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина.* М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 96.

ственности дел. При обсуждении законопроекта отмечалось, что данная коллизия может показаться мнимой, поскольку административные суды проверяют акты исполнительной власти и решения должностных лиц с точки зрения их *законности* (т.е. соответствия федеральному законодательству. Что касается Конституционного Суда и органов конституционного правосудия субъектов РФ, то они проверяют *конституционность* нормативных актов (т.е. их соответствие Конституции РФ и конституциям (уставам) субъектов РФ). Назначением конституционных судов также является обеспечение законности, а точнее особой ее разновидности — *конституционной законности* или *конституционности*. Тем не менее, учитывая принцип верховенства Конституции РФ во взаимосвязи с принципом единства законности на всей территории России и беспрецедентными за последние годы мерами, предпринимаемыми для утверждения единого правового пространства в РФ, коллизий относительно подведомственности дел, думается, в будущем не избежать. Это же касается и рассмотрения дел, связанных со спорами о компетенции²³⁶.

Помимо коллизий при определении подведомственности дел возможна коллизия иного рода. Акт, признанный административным судом *законным*, может впоследствии быть объявлен органом конституционного правосудия *неконституционным* как по причине его прямого несоответствия конституции, так и вследствие неконституционности закона, соответствие которому было признано ранее административным судом.

Поэтому решение вопроса о законности какого-либо акта нельзя отделять от оценки его конституционности. Как считает советник судьи Конституционного Суда Е.Б. Абросимова, «функция административного судебного контроля всегда тесно примыкает к функции конституционного судебного контроля, и рассмотрение этих вопросов по отдельности, особенно применительно к нормативным актам высших органов исполнительной власти, малопродуктивно»²³⁷.

²³⁶ См.: О проекте ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Конституционный Суд Республики Дагестан // Росс. газ. 2001. №34. С. 19-20.

²³⁷ Старовойтов А. Развитие системы административной юстиции в Российской Федерации: Брифинг круглого стола // СКП. 2005. №2 (51). С. 27.

Аналогичной точки зрения придерживается профессор Ю.Л. Шульженко: «Конституционный контроль находится в центре всей системы контроля за законностью»²³⁸.

Проверку законности нормативных актов исполнительной власти невозможно осуществлять обособленно от проверки их конституционности. Например, проверка судами общей юрисдикции нормативных актов Правительства РФ «на предмет их соответствия федеральному закону в случаях, когда Правительство Российской Федерации обязано осуществить соответствующее прямое регулирование в силу прямого предписания закона по существу означает их оценку с точки зрения установленных Конституцией Российской Федерации разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти, которая может быть осуществлена только Конституционным Судом Российской Федерации; такие акты могут утратить силу лишь в результате признания их неконституционными в процедуре конституционного судопроизводства»²³⁹.

Оспаривание акта по мотивам его неконституционности схоже с обжалованием его законности. Функции административных судов по оценке законности нормативных и ненормативных актов исполнительной власти по своей сущности наиболее близки именно функциям органов судебного конституционного контроля, чем судам общей юрисдикции. Как отмена незаконного акта исполнительной власти или органа местного самоуправления, так и отмена неконституционного закона требует тщательного рассмотрения и взвешенного анализа последствий различных вариантов принятых решений. Особая важность этих функций требует приложения труда высококвалифицированных специалистов в области конституционного права, способных сочетать научный

²³⁸ Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М.: Институт государства и права РАН, 1995. С. 6.

²³⁹ Постановление Конституционного Суда от 27 января 2004 года №1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом правительства Российской Федерации» // Росс. газ. 2004. 3 февраля; СЗ РФ. 2004. 2 февраля. №5. Ст. 403; Вестник ВАС РФ. 2004. №4; ВКС. 2004. №2.

и творческий подходы для убедительного обоснования принятого решения²⁴⁰.

Принципиальная схожесть конституционного и административного судопроизводства позволяет сделать вывод о возможности осуществления функций административных судов по оценке законности актов исполнительной власти органами конституционной юстиции.

Представляется, что будет целесообразным возложить на окружные конституционные суды функции административных судов — проверку законности нормативных и ненормативных актов органов исполнительной власти. Кроме того, данные суды могут проверять законность актов органов местного самоуправления наряду с оценкой конституционности всех названных актов, а также рассматривать споры, вытекающие из конституционно-правовых отношений: жалобы на невключение в избирательные списки, на отказ в регистрации в качестве кандидата, на признание выборов недействительными) и др.²⁴¹

Иерархия данных судов, возглавляемая Конституционным Судом обеспечивает единое понимание как законности, так и конституционности, что является важным фактором, способствующим формированию единого правового поля российского государства. Позитивным моментом является также значительная экономия средств, поскольку вместо более сотни административных судов, будут созданы несколько окружных конституционных судов, которые не менее эффективно способны решать поставленные перед ними задачи.

²⁴⁰ По словам профессора М.А. Митюкова, сама подготовка к разрешению конституционного дела требует иногда многомесячного масштабного изучения не только отечественного, но и зарубежного законодательного, правоприменительного и доктринального массива, а также общепризнанных принципов и норм международного права. Это сложная исследовательская работа, во многом неизвестная судьям общей юрисдикции, да она и не приспособлена к судам, где рассмотрение дел поставлено «на поток». См.: Митюков М.А. О проблемах создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Проблемы образования и деятельности... С. 19.

Думается, оценка законности актов исполнительной власти должна осуществляться не менее тщательным образом квалифицированными судьями, которые специализируются в данной области, при отсутствии у них обязанности выполнять функции иного рода (разрешение гражданско-правовых и уголовных дел).

²⁴¹ В Институте государства и права Российской академии наук разработана концепция нормативного акта об административном судопроизводстве, который содержит обстоятельно разработанный перечень дел, которые могут быть подведомственны органы административной юстиции. См.: Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. 2002. №1. С. 8-11.

Американский исследователь П.Г. Соломон — мл. считает, учреждение административных судов является вопросом «политической повестки дня». «Весьма вероятно, — пишет он, — что административные суды отнимут часть полномочий у арбитражных и региональных конституционных (уставных) судов, но, организованные в рамках округов (то есть не связанные с границами субъектов Федерации), именно они смогут помочь федеральным властям держать непокорные субъекты в узде... планы по введению административных судов продемонстрировали, каким образом федеральные политики могут мобилизовать суды для помощи в гармонизации отношений с субъектами Федерации»²⁴². Представляется, наиболее существенный политический эффект в этом отношении (политическое сдерживание субъектов) будет достигнут с учреждением именно окружных конституционных судов.

Большинство исследователей тематики административных судов полагает, что наиболее предпочтительной для России будет организация *специализированных* административных судов. Причем некоторые авторы с учетом сложной экономической ситуации в России допускают «переходные формы» административной юстиции (в частности, путем выделения специализированных палат по рассмотрению административных споров в рамках общих судов)²⁴³. Вариантом такой «переходной формы» осуществления административного правосудия могут стать окружные конституционные суды, наделенные полномочиями нормоконтроля актов исполнительной власти²⁴⁴.

²⁴² Соломон П.Г. — мл. Суды и Конституция Российской Федерации: десять лет спустя // КПВО. №4 (45). 2003. С. 144.

²⁴³ См.: Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Институт государства и права РАН, 1997. С. 133-134.

²⁴⁴ Не исключается вариант создания системы административных судов, наделенных некоторыми полномочиями в области конституционного контроля. Конечно, и в таком случае такие суды должны быть организационно обособлены от системы общих судов, возглавляемой Верховным Судом РФ. Однако представляется, что данный вариант менее учитывает приоритет интересов *конституционной законности*, которая будет наиболее эффективно охраняться именно конституционными судами.

В научных публикациях предлагалось применить и иную «переходную форму»: возложить функции административной юстиции на ныне создаваемые конституционные (уставные) суды субъектов РФ. См.: Овсепян Ж.И. Указ. соч. С. 33.

2.3 Окружные конституционные суды и реформирование государственного устройства России

Российская Федерация сегодня. Как известно, Конституция РФ «зафиксировала создание федерации, беспрецедентной в мировой истории по количеству субъектов, разнообразию и иерархичности их правовых статусов и причудливому сочетанию этно-национального и территориального (национально-государственного и территориально-административного), договорного и конституционного принципов их построения»²⁴⁵.

Многие исследователи признают, что существующее на данный момент государственно-территориальное устройство России не является совершенным. Более того, построение некоторых субъектов РФ на основе национально-территориального принципа и предоставление им значительных по сравнению с остальными субъектами привилегий является признаком асимметричности федерации²⁴⁶.

По мнению М.В. Золотаревой, «формальное и фактическое неравноправие субъектов Российской Федерации является основанием для рассмотрения России как ассиметричной федерации со сложным субъектным составом, что... не является достоинством федеративного государства. Асимметрия свидетельствует о неустойчивости Федерации, наличии привилегированных субъектов Федерации и неадекватном регулировании правовых основ их статуса»²⁴⁷. Как справедливо отмечает И.А. Умнова, «и юридически, и фактически Россия состоит из неравноправных по статусу субъектов Федерации. Разнородность го-

²⁴⁵ Смирнов В.В. Сильное государство и/или демократия: предварительные итоги политических реформ в России // Россия-2001: новые тенденции политического, экономического и социального развития: Материалы конференции. М.: РОО «Содействие сотрудничеству Института им. Дж. Кеннана с учеными в области социальных и гуманитарных наук, 2002. С. 11. См. также: Открытое государство: пути достижения / Отв. ред. В.В. Смирнов. М.: Институт государства и права РАН, 2005. С. 34-35.

²⁴⁶ Как пишет профессор А.Я. Пляйс, «заключение двусторонних договоров между Центром и субъектами привело в действительности к образованию ассиметричной федерации, что фактически противоречит действующей российской Конституции, по которой все субъекты равноправны». См.: Пляйс Я.А. Указ. соч. С. 31.

²⁴⁷ Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. Автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1999. С. 6.

сударственно-правовой природы субъектов Федерации остается серьезнейшим фактором дестабилизации России»²⁴⁸. С.Л. Логиновский полагает, что асимметрия «сама по себе лишь осложняет отношений субъектов РФ как между собой, так и с Центром, обуславливая тем самым хрупкость Федерации»²⁴⁹. «Одной из главных причин, дестабилизирующих устои Федерации, является... национально-территориальный принцип ее построения, взятый в качестве базового, — считает М.С. Саликов. — Он был непродуман изначально и поэтому закладывал основу для сепаратизма. Об этом свидетельствует судьба и СССР, и СФРЮ, и ЧССР. Проблемы сепаратизма, как известно, очень остро стоят перед индийской и канадской федерациями, которые сформированы по национальному признаку»²⁵⁰.

Итак, на сегодняшний день Россия представляет собой федерацию, состоящую из более восьми десятков субъектов. В мировой практике федерализма такое количество субъектов является первым случаем: «в составе России больше субъектов, чем в любой другой современной федерации. Так, в США, население которых значительно превышает российское, существуют 50 штатов и один федеральный (столичный) округ. Мировой опыт показывает, что оптимальной для системы территориального управления в государстве является модель, в которой более высокое звено этого управления располагает примерно 20-30 подотчетными ему и самоуправляющимися единицами»²⁵¹. Кроме того, «сохранилась значительная неравномерность основных территориальных единиц... Пятую часть областей РФ при этом населяет менее чем по 1 млн. жителей. Между тем, как считают географы, территориальное образование с населением менее 2 млн. человек уже страдает неспособностью организовать полноценные хозяйственные связи, обеспечивать себя элементарными продуктами и

²⁴⁸ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. М.: Дело, 1998. С. 89.

²⁴⁹ Логиновский С.Л. Версия нового территориального устройства России // Университетская политология России: Сборник статей. М.: Полис, 1999. С. 181.

²⁵⁰ Саликов М.С. О преимуществах создания территориальной федерации // Университетская политология России: Сборник статей. М.: Полис, 1999. С. 177.

²⁵¹ Логиновский С.Л. Указ. соч. С. 180-183.

товарами повседневного спроса»²⁵².

Многие субъекты Российской Федерации построены на основе национального критерия, что уже само по себе не может рассматриваться как позитивный факт. Политическая элита таких субъектов формируется практически исключительно на основе этнического критерия. Помимо очевидного ущемления прав лиц, не принадлежащих титульной нации соответствующего субъекта, следует обратить внимание на тот факт, что цели и интересы этнических элит нередко лишь частично совпадают с целями и интересами борьбы тех народов, частью которых они являются. Используя объективно обоснованные процессы, этнические элиты зачастую преследуют своекорыстные интересы, в частности экономические и властные. Национальные элиты намеренно этнизировали экономические взаимоотношения с центром, преследуя свои корыстные интересы в борьбе за бюджетные доходы²⁵³. Как справедливо отмечает генеральный директор Центра этнополитических исследований Э. Паин, автономный статус национальных округов нередко используется только для того, чтобы бесконтрольно эксплуатировать природные ресурсы региона²⁵⁴.

Таким образом, существует объективная потребность в реформе государственного устройства России. Потери ресурсов, расходуемых на поддержание нежизнеспособной федерации, состоящей из ненормально большого числа субъектов, к тому же весьма неоднородных по своему юридическому статусу, будут несравнимо больше усилий, затраченных на ее энергичное и продуманное преобразование. Сохранение *status quo* приведет к образованию аморфной конфедерации, а в худшем случае возможен полный распад России.

Как справедливо отмечает М.В. Золотарева, «процесс перераспределения властных полномочий в пользу регионов привел к дезинтеграции конституци-

²⁵² Логиновский С.Л. Указ. соч. С. 181.

²⁵³ См.: Пляйс Я.А. Указ. соч. С. 21-26.

²⁵⁴ Паин Э. Динамика этнодемографической ситуации как отражение политических перемен в России (1991-1997 гг.) // <http://www.prof.msu.ru/publ/book/pain.htm>; Независимая газета. 2000. 8 апреля.

О региональных политических элитах России см.: Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты России. Персональный состав и тенденции эволюции // Полис. 2004. №2-3.

онно-правовой системы России; параллельное и часто взаимоисключающее нормотворчество Федерации и субъектов перестало поддаваться контролю и систематизации...»²⁵⁵. Думается, исправление ошибок государственного строительства России, следует начать именно в области конституционного регулирования общественных отношений. Следовательно, многие проблемы могут быть решены при организации *единой системы конституционного правосудия*.

Предложения о реформировании государственного устройства России.

Уже довольно продолжительное время в научных публикациях активно обсуждается вопрос о необходимости радикальной реформы структуры Российской Федерации с целью сокращения количества ее субъектов до числа, обеспечивающего управляемость со стороны федерального центра. Предлагалось унифицировать правовой статус субъектов РФ путем полного отказа от практики заключения договоров о распределении предметов ведения и разделения полномочий, индивидуализирующих правовой статус данных субъектов и предоставляющих им особые права фактически за счет остальных членов федерации, а также объединить существующие субъекты РФ в укрупненные субъекты федерации на основе традиционного макроэкономического районирования (например, Среднее Поволжье, Западная Сибирь, Дальневосточный регион).

М.С. Саликов пишет: «К сожалению, мы до сих пор не вышли из того тупика, в который завела нас модель государственного строительства, навязанная России большевистскими вождями, попавшими в плен собственных лозунгов и установок по национальному вопросу. Какие-то отдельные корректировки, или косметический ремонт, этой модели не устранят ее органических пороков — она обречена на постоянное воспроизводство негативных для многосоставного общества последствий. Чтобы обезопасить от них наше общество, надо решиться на реформу, нацеленную на создание демократической, стабильной, *симметричной территориально организованной Федерации*»²⁵⁶.

Профессор В.Е. Чиркин пишет: «В современных условиях, видимо, нет

²⁵⁵ Золотарева М.В. Указ. соч. С. 3.

²⁵⁶ Саликов М.С. Указ. соч. С. 177.

альтернативы *централизованной до определенной степени, но демократической федерации*, основанной на принципах *комплексно-территориального подхода* к ее структуре, с широкими полномочиями *укрупненных и равноправных* субъектов федерации в их *внутренних* делах и обеспечением их участия в решении *общефедеральных вопросов* при *одинаковом стандарте* условий жизни народа во всей Федерации»²⁵⁷.

По мнению Л.М. Карапетяна, к наиболее актуальным проблемам, волнующим сегодня правоведов и политиков, относятся оптимизация территориальной организации власти и укрупнение субъектов Российской Федерации. Анализ международной практики федерализма и современного процесса реформирования территориального устройства Российской Федерации показывает, что *двуединый процесс* преобразования территориальной структуры власти и установления *симметричного конституционного статуса* субъектов Федерации может пройти ряд этапов.

На первом создается несколько крупных федеральных округов, на втором — до трех десятков экономических регионов, в которых сохраняются субъекты Федерации в существующих административно-территориальных границах. На третьем этапе произойдет укрупнение ныне существующих субъектов Федерации и уменьшение их числа до трех десятков. Эти субъекты будут образованы в административно-территориальных границах экономических регионов, получают новые названия и равный конституционный статус. Субъектами Федерации станут равноправные регионы (с историко-географическими названиями), представляющие собой моно- и многонациональные сообщества, объединяющие ряд нынешних областей и национально-территориальных образований. В итоге будет создана прозрачная взаимосвязанная трехзвенная система управления: федеральный центр — субъекты Федерации (регионы) — местное самоуправление (в том числе национально-культурная автономия). Только при таком территориальном устройстве станет возможным дальнейшее укрепление

²⁵⁷ Чиркин В.Е. Новый российский федерализм: стратегия и тактика // Право и политика. 2000. №12. С. 45.

Российской Федерации²⁵⁸.

«Значение разумного политико-территориального структурирования России определяется прежде всего огромными пространствами нашей страны... — считает С.Л. Логиновский. — Дальнейшее развитие рыночных отношений и демократизации, очевидно, обусловит и обновление российского территориального устройства при максимально возможной в многонациональном государстве унификации... Россия остро нуждается... в укрупнении основной единицы ее политико-административного деления... Трагический опыт сепаратистской стихии в Чечне требует особого подхода. Этот опыт показывает бесперспективность и даже опасность для полиэтнического государства «замораживать» назревшие проблемы территориального переустройства, подтверждает необходимость инициативного, гибкого, опережающего, но вместе с тем поэтапного подхода к подобным проблемам. Вовсе не исключено, что Россия — рано или поздно — перейдет к модели территориальной федерации... Образование крупных федеративных регионов позволит... лучше учесть интересы всех этнокультурных групп вне их национально-территориальных образований, а также обеспечить интересы русских, проживающих на этих землях»²⁵⁹.

В научной литературе высказываются как аргументы «за»²⁶⁰, так и «против» данной реформы федерации (в том числе указывается на преждевременность такого шага)²⁶¹. Однако представляется очевидным, что скорейшее ре-

²⁵⁸ См.: *Варламова Н.В., Скурко Е.В.* Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности // *Государство и право*. 2001. №7. С. 90-91.

²⁵⁹ *Логиновский С.Л.* Указ. соч. С. 180-183.

²⁶⁰ Например, см.: *Борисов И.Б.* Некоторые вопросы объединения субъектов Российской Федерации // *Адвокат*. 2004. №5 (ГАРАНТ — СПС); *Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д.* Эволюция российского федерализма // *Полис*. 2002. №3. С. 96; *Керимов А.Д.* Форма государственного устройства Российской Федерации // *Гражданин и право*. 2001. №12 // (ГАРАНТ — СПС); *Крестьянская Е.А.* Развитие федерализма на современном этапе: опыт Канады и Российской Федерации // *Журнал российского права*. 2003. №4. С. 98; *Логиновский С.Л.* Указ. соч. С. 180-185; *Пастухов В.* Политический режим и конституционный кризис в России // *КПВО*. 1997. №2 (19). С. 151; *Чиркин В.Е.* Новый российский федерализм: стратегия и тактика // *Право и политика*. 2000. №12. С. 45, 48-49.

²⁶¹ См., например: *Безруков А.В.* Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма // *Журнал российского права*. 2001. №12. С. 31; *Галкин А.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д.*,

формирование федеративного устройства России в наибольшей степени будет соответствовать интересам страны, поскольку обусловлено объективными потребностями развития общества и государства.

Это подтверждает официальная позиция главы российского государства в отношении проблемы укрупнения субъектов, которая выражена в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 года. Данному вопросу посвящена довольно объемная часть этого документа: «Следующая по значимости задача в сфере государственного строительства — это укрепление Федерации... Вы знаете: в последнее время все активнее проявляется желание субъектов Федерации объединяться. Это положительная тенденция, и важно не превратить ее в очередную политическую кампанию. При этом следует помнить, что субъекты объединяются не ради самого объединения, а ради оптимизации управления, более эффективной социально-экономической политики, а в конечном счете, ради роста благосостояния людей.

Конечно, процесс объединения субъектов Федерации дело сложное, но иначе в отдельных случаях — хочу это подчеркнуть: не всегда и не везде, а в отдельных случаях — мы не сможем сконцентрировать ресурсы государства для управления огромной и уникальной по своему составу территорией, ведь многие субъекты у нас являются сложноподчиненными, проблемы распределения властных полномочий между их государственными органами, в первую очередь в налоговой и бюджетной сфере, возникают постоянно. Однако вся энергия пока что уходит на споры и согласования, а порой даже на выяснение отношений в судах, в том числе в Конституционном. И это происходит тогда, когда появились и новые возможности, и необходимость реализовать целый ряд крупных национальных проектов»²⁶².

Любовный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты // *Полис*. 2002. №4. С. 164-165; *Лексин И.В.* К вопросу о реформировании территориального устройства России // *Право и власть*. 2001. №1; *Усс А.В., Безруков А.В., Кондрашев А.А.* Проблемы образования субъектов Российской Федерации и изменения их конституционно-правового статуса в контексте перспектив российского федерализма // *Журнал российского права*. 2004. №7. С. 27.

²⁶² Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 года // Офици-

Система конституционной юстиции субъектов новой федерации. В данном контексте представляется, что разделение территории России на судебные округа, территория каждого из которых является зоной юрисдикции окружного конституционного суда, может стать предпосылкой формирования укрупненных субъектов Российской Федерации. Эти субъекты будут являться членами симметричной федерации с унифицированным правовым статусом. По мнению диссертанта, окружные конституционные суды могут стать основой для формирования нового (промежуточного) уровня власти, на котором впоследствии начнут функционировать законодательные и исполнительные органы государственной власти новых субъектов.

Поэтому при разделении территории страны на судебные округа необходимо учитывать, что в будущем территории каждого из округов станут территориями новых субъектов Российской Федерации²⁶³.

Политическая роль окружных конституционных судов. Положительным моментом организации окружных конституционных судов является то, что с приданием конституционной юстиции системного характера, значительно повысится эффективность осуществления основных функций института конституционного правосудия: арбитражной (миротворческой), охранительной (защитной) и сдерживающей.

Уже сейчас окружные конституционные суды смогут эффективно сдерживать негативную законодательную активность некоторых субъектов РФ (в частности в области избирательного права), что позитивно повлияет на функционирование всей политической системы общества²⁶⁴.

альный Интернет-сайт Президента РФ http://kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type82634_87049.shtml; Журнал российского права. №5. 2005. С. 6-7.

²⁶³ Отмечу, что ранее М.С. Саликовым была высказана мысль о необходимости учета задач движения к территориальной федерации «при создании новых и изменении границ существующих федеральных ведомственных округов (военных, судебных и т. п.) и иных территориальных структур (межрегиональные транспортные, энергетические и другие подобные системы). В качестве положительного примера можно назвать десять уже существующих в РФ судебных округов, в каждом из которых образован один федеральный арбитражный суд (так, в Центральный округ входят 11 областей страны)». См.: Саликов М.С. Указ. соч. С. 179.

²⁶⁴ Как отмечается в докладе ЦИК РФ «Решения Конституционного Суда Российской Федерации в пра-

Очевидно, что объединение субъектов включает в себе потенциально конфликтогенный аспект — достаточно велика вероятность возникновения конфликтов как между органами власти укрупненного субъекта и политической элитой ныне существующих субъектов РФ, так и между политическими элитами субъектов, вошедших в состав одного укрупненного субъекта. Весьма вероятно, что проведение такой реформы натолкнется на активное сопротивление региональной элиты. «Отнюдь не все республики в составе России согласятся с утратой статуса субъекта Федерации, особенно те из них, где в общественном мнении возобладала идея «суверенизации» либо где «коренной» этнос (этносы) составляет абсолютное или относительное большинство (кстати, таковых немного)... Нельзя также игнорировать политические амбиции правящих региональных элит, лидеров тех или иных республик»²⁶⁵, — пишет М.С. Саликов. Кроме того, необходимо учитывать наблюдающиеся уже сейчас политические проблемы взаимоотношений внутри сложносоставных субъектов РФ.

Очевидно, что без принятия специальных мер политический конфликт может принять неуправляемую форму. Поэтому важно, чтобы были детально изучены возможности использования особых мер для предотвращения конфликтных ситуаций. Необходимо разработать механизм разрешения конфликтов цивилизованным, правовым способом, не допуская применения насилия.

Как пишет Председатель Конституционного Суда Республики Армения Г. Арутюнян: «Для стран, находящихся в переходном периоде, специализированная система конституционного контроля создает максимальные возможности

воприменительной деятельности избирательных комиссий», причины возникновения противоречий в избирательном законодательстве неоднозначны; часто имеют политический характер. Нередко в их основе лежит искаженное представление о самостоятельности субъекта в результате чего принимаются нормы, идущие вразрез с правами граждан России. Нарушение избирательных права самим законодателем вызывает особую тревогу, поскольку свидетельствует об отсутствии осознания всей полноты правового статуса гражданина и отношении к провозглашенным Конституцией РФ высшим ценностям человека и его правам и свободам как к декларации. См.: Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-1999) / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2000. С. 51-52.

²⁶⁵ Саликов М.С. Указ. соч. С. 179-180.

для правового решения политических разногласий»²⁶⁶. Поэтому представляется, что система органов конституционной юстиции, наделенных полномочиями разрешать региональные политические конфликты, поможет сгладить «острые углы» процесса объединения субъектов РФ.

Реформа государственного устройства как предпосылка создания единой российской наднациональной общности. По словам И.А. Умновой, поиск парадигмы решения национально-территориальных проблем государственности в многонациональной России проявляется сегодня в широком обсуждении вопроса об актуальности формирования наднациональной концепции государственности России.

Суть такой концепции видится в создании модели федерации, которая бы обеспечила постепенное формирование единой российской нации. Сегодня активно вносятся предложения о «выращивании и культивировании» особой наднациональной в этническом смысле общности российского народа — российской нации как идейной основы обеспечения жизнеспособности российского государства, поддержания его целостности и стабильности, достижения национального согласия. Это консолидация россиян, относящихся к лицам разной национальности, в единую общность в общероссийском масштабе. Иначе говоря, речь идет о формировании нации в этатическом значении (от французского *état* — государство). В этом смысле нация рассматривается как граждане государства, независимо от их национальности составляющие в единстве общность людей, связанных принадлежностью к одному государству. Возможно, что именно в этом подходе сила стабильности США, где сформировалась единая американская нация, где все люди независимо от их национальной принадлежности именуют себя американцами (гражданами Америки). Другой пример, показательный в этом отношении, — формирование германской нации в современных условиях объединения Западной и Восточной Германии²⁶⁷.

²⁶⁶ Арутюнян Г. Международные опыт определения конституционности закона и его уроки // Конституционный контроль и демократические процессы в новых независимых государствах: Сборник материалов международного семинара (Ереван, 16-18 октября 1996 г.). Ереван, 1996. С. 209.

²⁶⁷ Умнова И.А. Указ. соч. С.93.

Думается, что предлагаемая реформа российской конституционной юстиции могла бы стать основой реформирования федеративного устройства России, что в значительной мере способствовало бы формированию единой российской нации.

Заключение

По результатам проведенного исследования представляется возможным сделать ряд выводов:

1. Элементы такого понятия как политика (целеполагание и выбор средств для достижения поставленной цели в сфере отношений власти) соотнесены с отдельными аспектами деятельности конституционного суда. Полученные выводы дают основание утверждать, что конституционное правосудие является политической деятельностью.

2. Анализ соотношения политического и правового аспектов функционирования института конституционного правосудия показывает, что осуществление конституционного нормоконтроля, а также иных полномочий конституционного суда представляет собой политическую деятельность по своему содержанию (конституционный контроль). Юридическая составляющая деятельности данного института имеет формальный характер.

3. Функции конституционного правосудия не сводятся к юридическим и политическим. Напротив, в каждой из функций конституционного суда (охранительной, арбитражной, сдерживающей и правокорректирующей) в большей или меньшей степени проявляются как политика, так и право.

4. Реформирование конституционной юстиции России на началах *системности* позволит создать эффективный механизм охраны Конституции РФ, предупреждения и разрешения политических конфликтов, сдерживания негативной правотворческой активности субъектов РФ. Усиление основных функций российского конституционного правосудия (охранительной, арбитражной и сдерживающей) решит основные проблемы в области конституционной законности.

5. Существующие конституционные и уставные субъекты РФ не могут стать основой, опираясь на которую федеральный центр мог бы разрешить назревшие проблемы в области конституционной законности (в совокупности их можно обозначить как *неэффективность судебного конституционного контроля*). Более того, эти судебные учреждения не способны выступить в качест-

ве базового элемента системы конституционной юстиции, создание которой необходимо рассматривать как приоритетную задачу государственного строительства России.

6. Альтернативным вариантом системы конституционной юстиции является организация судебных округов, в каждом из которых должен быть учрежден окружной конституционный суд. Установление федеральным конституционным законом системы таких федеральных судов, возглавляемой Конституционным Судом, позволит эффективно осуществлять проверку конституционности всех нормативных актов субъектов РФ, в том числе изданных по предметам их собственного ведения, а также нормативных актов органов местного самоуправления. Таким образом, на практике будут реализованы принципы прямого действия, верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ на всей территории государства. Кроме того, будет значительно расширен доступ граждан и иных лиц к конституционному правосудию, а также будут созданы гарантии защиты конституционных прав местного самоуправления.

7. Проверку законности нормативных актов исполнительной власти невозможно осуществлять обособленно от проверки их конституционности. Наделение окружных конституционных судов полномочиями по оценке законности нормативных и ненормативных актов, а также решений и действий (бездействий) исполнительной власти (это полномочия административных судов) ускорит введение административного правосудия в России и может стать переходным этапом к формированию системы административных судов.

8. Разделение территории России на судебные округа, территория каждого из которых будет зоной юрисдикции окружного конституционного суда, может стать предпосылкой формирования укрупненных субъектов РФ. Данные субъекты с унифицированным правовым статусом будут являться членами симметричной федерации. Окружные конституционные суды выступают в качестве основы для организации нового (промежуточного) уровня региональной власти, на котором впоследствии начнут функционировать законодательные и исполнительные органы укрупненных субъектов РФ.

Список основных источников

Нормативные акты (ГАРАНТ — СПС)

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Росс. газ. 1993. 25 декабря. №237.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изменениями от 8 февраля, 15 декабря 2001 г., 7 июня 2004 г., 5 апреля 2005 г.) // Росс. газ. 1994. 23 июля. №138-139; СЗ РФ. 1994. 25 июля. №13. Ст. 1447.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (с изменениями от 15 декабря 2001 г., 4 июля 2003 г., 5 апреля 2005 г.) // Росс. газ. 1997. 6 января. №3; СЗ РФ. 1997. 6 января. №1. Ст. 1.

Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Росс. газ. 2004. 30 июня. №137-Д; СЗ РФ. 2004. 5 июля. №27; Ст. 2710; Парламентская газета. 2004. 30 июня. №117.

Закон РФ от 26 июня 1992 г. №3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 14 апреля, 24 декабря 1993 г., 21 июня 1995 г., 20 июня 2000 г., 15 декабря 2001 г., 22 августа 2004 г., 5 апреля 2005 г. // Росс. газ. 1992. 29 июля; ВСНДВС РФ. 1992. 30 июля. №30. Ст. 1792.

Указ Президента РФ от 14 сентября 1995 г. №941 «О мерах по обеспечению материальных гарантий независимости судей Конституционного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. 11 сентября. №38. Ст. 3668.

Указ Президента РФ от 7 февраля 2000 г. №306 «Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и о предоставлении государственных социальных гарантий судьям Конституционного Суда Российской Федерации и членам их семей // Росс. газ. 2000. 11 февраля. №30 (выпуск выходного дня №6); СЗ РФ. 2000. 14 февраля. №7. Ст. 795.

Постановления и определения Конституционного Суда (ГАРАНТ — СПС)

Постановление Конституционного Суда от 14 января 1992 г. №1-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» // ВСНДВС РФ. 1992. 6 февраля. №6. Ст. 247; ВКС. 1993. №1.

Постановление Конституционного Суда от 30 ноября 1992 г. №9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года №79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 года №90 «Об имуществе КПСС и «Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября

1991 года №169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР». // ВСНДВС РФ. 1993. 18 марта. №11. Ст. 40; ВКС. 1993. №4-5.

Постановление Конституционного Суда от 31 июля 1995 г. №10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года №137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года №2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года №1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года №1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. 14 августа. №33. Ст. 3424; ВКС. 1995. №5.

Постановление Конституционного Суда от 18 января 1996 г. №2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. 22 января. №4. Ст. 409; Росс. газ. 1996. 1 февраля. №20; ВКС. 1996. №1.

Постановление Конституционного Суда от 16 июня 1998 г. №19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Росс. газ. 1998. 30 июня; Экономика и жизнь. 1998. Июнь. №25; Финансовая Россия. 1998. Июль. №23; СЗ РФ. 1998. 22 июня. №25. Ст. 3004; Еженедельник официальной информации «Курьер». 1998. 10 июля. №22-23; ВКС. 1998. №5.

Постановление Конституционного Суда от 1 декабря 1999 г. №17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // Росс газ. 1999. 16 декабря; СЗ РФ. 1999. 20 декабря. №51. Ст. 6364; Прил. 1 к «Библиотечке к «Парламентской газете». 2000. Вып. №1; ВКС. 1999. №6.

Постановление Конституционного Суда от 27 января 2004 г. №1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации» // Росс. газ. 2004. 3 февраля; СЗ РФ. 2004. 2 февраля. №5. Ст. 403; Вестник ВАС РФ. 2004. №4; ВКС. 2004. №2.

Определение Конституционного Суда от 20 ноября 1995 г. №77-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Росс. газ. 1995. 6 декабря; СЗ РФ. 1995. 4 декабря. №49. Ст. 4867; ВКС. 1995. №6.

Определение Конституционного Суда от 7 декабря 2001 г. №216-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Суда Республики Саха (Якутия) о проверке конституционности части второй статьи 67 Конституции Республики Саха (Якутия)» // СЗ РФ. 2001. 24 декабря. №52 (Ч. II). Ст. 5013; ВКС. 2002. №2; Вестник ЦИК РФ. 2002. №3.

Особые мнения судей Конституционного Суда (ГАРАНТ — СПС)

Особое мнение судьи Конституционного Суда Н.В. Витрука по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации // 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» // Росс. газ. 1998. 30 июня; Экономика и жизнь. 1998. Июнь. №25; Финансовая Россия. 1998. Июль. №23; СЗ РФ. 1998. 22 июня. №25. Ст. 3004; Еженедельник официальной информации «Курьер». 1998. 10 июля. №22-23; ВКС. 1998. №5.

Особое мнение судьи Конституционного Суда Т.Г. Морщаковой по делу о толковании статьи 81 (часть 3) и статьи 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ // Определение Конституционного Суда от 5 ноября 1998 г. №134-О «По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и статьи 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации» // Росс. газ. 1998. 19 ноября; СЗ РФ. 1998. 16 ноября. №46. Ст. 5701; ВКС. 1999. №1.

Монографии

Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М.: Институт права и публичной политики, 2002.

Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М.: Инфограф, 1999.

Барак А. Судейское усмотрение. Пер. с англ. М.: НОРМА, 1999.

Бланкенагель А. «Детство, отрочество, юность» российского конституционного суда. М., 1996.

Боботов С.В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). М.: ИЧП «ЕАВ», 1994.

Боброва В.К., Кровельщикова В.В., Митюков М.А. Закон об Уставном суде субъекта

Российской Федерации: каким он может быть (Модель закона, анализ зарубежного и отечественного опыта, нормативные акты, комментарии и пояснения) / Отв. ред. М.А. Митюков. М.: МОНФ; ООО «Издательский центр научных и учебных программ», 2000.

Буржуазная конституция на современном этапе. Основные тенденции / Отв. ред. В.А.Туманов. М.: Наука, 1983.

Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.

Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.). Очерки теории и практики. М.: ООО «Городец-издат», 2001.

Государственное право Германии. Сокращ. пер. нем. семитомного издания. М., 1994.

Евдокимов В.Б. Конституционное производство в США. Екатеринбург: УрО РАН, 1996.

Егоров С.А. Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. М.: Наука, 1993.

Егоров С.А. Политическая юриспруденция в США. М.: Наука, 1989.

Егоров С.А. Современная наука конституционного права в США. М.: Наука, 1987.

Жидков О.А. Верховный Суд США: право и политика. М.: Наука, 1985.

Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М.: Пробел, 1999.

Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-1999) / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2000.

Клеандров М.И. Очерки российского судоустройства: Проблемы настоящего и будущего. Новосибирск: Наука. Сиб. предприятие РАН, 1998.

Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» / Отв. ред. В.И. Радченко. М.: Норма, 2003. // ГАРАНТ — СПС.

Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России. М.: Институт права и публичной политики, 2005.

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

Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000.

Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск: Изд-во Том. ун-та, 1999.

Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. М.: Междунар. отношения, 1985.

Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. Электронная версия для справочной правовой системы Гарант по состоянию на 1 мая 2003 г. // ГАРАНТ — СПС.

Несмеянова С.Э. Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации. Екатеринбург — Челябинск: ЮУрГУ, 2003.

Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990-2000 гг.) (Серия «Россия и власть»). М.: ИКЦ «МарТ», 2001.

Овсепян Ж.И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов-на-Дону: Литера-Д, 1992.

Открытое государство: пути достижения / Отв. ред. В.В. Смирнов. М.: Институт государства и права РАН, 2005.

Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М; Новая правовая культура, 2002. // ГАРАНТ — СПС.

Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Ч. 2: Основные институты / Отв. ред. В.А. Туманов. М.: Наука, 1987.

Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Манускрипт, 1996.

Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М.: ООО «ТК Велби», 2003.

Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. М.: Дело, 1998.

Умнова И.А. Федерализм и конституционное правосудие в России / РАН ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. политологии и правоведения. (Федерализм, региональное управление и местное самоуправление / Отв. ред. серии Е.В. Алферова. 1999. №3.) М., 1999.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. М.: Юрид. лит., 1996.

Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998.

Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Институт государства и права РАН, 1997.

Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993.

Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М.: Юрист, 2002.

Шаблинский И.Г. Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989-1995 гг.). М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997.

Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. М.: Юрист, 2001.

Шахрай С.М. Конституционное правосудие в системе российского федерализма: монография. М.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2001.

Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М.: Институт государства и права РАН, 1995.

Шульженко Ю.Л. Самоохрана Конституции Российской Федерации. М.: Институт государства и права РАН, 1997.

Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2005.

Юдин Ю.А., Шульженко Ю.Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). М.: Институт государства и права РАН, 2000.

Учебная литература

Абросимова Е.Б. Конституционные основы судебной власти в зарубежных странах. Лекция. Судоустройство (судебные системы) зарубежных стран: Программа учебного курса. М., 2000.

Абросимова Е.Б. Суд в системе разделения властей: российская модель (конституционно-теоретические аспекты): Учебное пособие. М.: Проспект, 2002.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2002.

Боботов С.В. Правосудие во Франции. (Учебное пособие). М.: ЕАВ, 1994

Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учебн. пособие для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998.

Исполнительная Власть, Законодательная Власть, Судебная Власть во Франции: Российско-Французская Серия, Информационные и Учебные Материалы. М.: Посольство Франции в России, Министерство Иностранных дел Франции, 1997.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Т. 1-2 (Общая часть) / Отв. ред. Б.А. Страшун. М.: БЕК, 1995.

Кряжсков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации: Учебное пособие. М.:БЕК, 1998.

Сравнительное конституционное право: Уч. пособие / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Международ. отношения, 2002.

Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист, 2003.

Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: Юрист, 2001.

Статьи, опубликованные в научных сборниках, журналах и газетах

Абросимова Е.Б. Судоустройство и статус судьи // Судебная реформа: проблемы и перспективы. М.: Институт государства и права РАН, 2001.

Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. №11.

Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Серия «Право». 1995. №4.

Арутюнян Г. Международный опыт определения конституционности закона и его уроки // Конституционный контроль и демократические процессы в новых независимых государствах: Сборник материалов международного семинара (Ереван, 16-18 октября 1996 г.). Ереван, 1996.

Баглай М.В. Вступительное слово Председателя Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглая // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ: Материалы Всероссийского совещания / Под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой и С.С. Заславского. М.: Формула права, 2000. (Далее указанный источник будет обозначен как «Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000.»)

Барри Д. Конституционный суд России глазами американского юриста // Государство и право. 1993. №12.

Безруков А.В. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма // Журнал российского права. 2001. №12.

Болтенкова Л.Ф. Проблемы конституционной законности в республиках Российской Федерации // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках РФ. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998.

Борисов И.Б. Некоторые вопросы объединения субъектов Российской Федерации // Адвокат. 2004. №5 (ГАРАНТ — СПС).

Варламова Н.В., Скурко Е.В. Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности // Государство и право. 2001. №7.

Варламова Н.В. Территориальная организация власти: российская модель в контексте современных тенденций // Феноменология государства: Сборник статей. Вып. 1. Теория и реалии государственности / Рук. авт. коллектива и отв. ред. В.А. Четвернин. М.: Институт государства и права РАН, 2001.

Ведерников Н.Т., Дербенев Е.А. Наш опыт попытки создания уставного суда в одном из субъектов Российской Федерации // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000.

Ведяхина К.В. Разделение властей как принцип российского права // Право и политика. 2002. №5.

Витрук Н.В. Конституционная законность и конституционное правосудие // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках Российской Федерации. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998.

Власов И. Конституционный Суд и Парламент России // КПВО. 1996. №3 (16) / №4 (17).

Гаврюсов Ю.П. Правовые проблемы обеспечения деятельности конституционных судов республик в составе РФ // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках РФ. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998.

Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы // Государство и право. 1993. №7.

Галкин А.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д., Любовный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты // Полис. 2002. №4.

Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Эволюция российского федерализма // Полис. 2002. №3.

Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты России. Персональный состав и тенденции эволюции // Полис. 2004. №2-3.

Грацианский П.С. Французская политическая наука // Ежегодник Советской ассоциации политических (государствоведческих) наук. М.: Наука, 1975.

Гусев А.В. Роль и статус конституционных (уставных) судов субъектов РФ (О заседании «круглого стола в Екатеринбурге) // Право и политика. 2003. №7.

Егоров С.А. США: политическая наука и право // Советское государство и право. 1983. № 5.

Загребельский Г. Толкование законов: стабильность или трансформация? // СКО. 2004. №3 (48).

Золотарева М.В., Хабриева Т.Я. Правовые основы изменения состава субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2001. №1.

Зорькин В.Д. Роль конституционного суда в обеспечении стабильности и развития конституции // СКО. 2004. №3 (48).

Зражевская Т.Д. Трудности становления конституционных (уставных) судов в субъекте федерации // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000.

Интервью В.А. Туманова журналу «Государство и право» // Государство и право. 1995. №9.

Интервью с судьей Конституционного Суда Б.С. Эбзеевым // КПВО. 1997. №2 (19).

Интервью с судьями Конституционного Суда Тодором Тодоровым и Танко Хадистойчевым // КПВО. 1997. №2 (19).

Каранетян Л.М. Гарантии независимости органа конституционного контроля // ВКС. 1997. №2.

Клинсберг Э. «Ночной сторож» // КПВО. 1993. №2 (3).

Ковлер А.И. Реформа конституции и политическое право // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции) М.: Институт государства и права РАН, 1999.

Кокотов А.Н. Совершенствование законодательного регулирования деятельности региональных конституционных (уставных) судов в Российской Федерации // Дайджест оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов РФ». 2003. № 10.

Коларова Р. Скромное обаяние судей // КПВО. 1993. №2 (3).

Кряжков В.А. О проблемах региональной конституционной юстиции // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000.

Кряжков В.А. Органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации: проблемы организации и деятельности (Научно-практический семинар) // Государство и право. 1995. №9.

Кудрявцев Ю.В. Конституционный суд России: опыт и проблемы (Международный научный семинар) // Государство и право. 1994. №1.

Курис Э. О стабильности конституции, источниках конституционного права и мнимом всемогуществе конституционных судов // СКО. 2004. №3 (48).

Лебедев В. Председатель Верховного суда Российской Федерации. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Российская юстиция. 2000. №9.

Логиновский С.Л. Версия нового территориального устройства России // Университетская политология России: Сборник статей. М.: Полис, 1999.

Логанова Т.А. Дискуссии об учреждении конституционного (уставного) суда в субъектах Российской Федерации // Дайджест оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации». 2004. №2. Ч. 1.

Малова Д. Конституционный суд в Словакии: политический взгляд // КПВО. 2000. №1 (30).

Медушевский А. Конституционное правосудие как политический институт в системе разделения властей // Конституционный суд как гарант разделения властей: сборник докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2004.

Митюков М. Конституционные суды постсоветских государств: проблемы исполнения решений // КПВО. 2002. №3 (40).

Митюков М. Конституционные (уставные) суды: от теории вопроса к практике решения // Российская юстиция. 2000. №4.

Михайловская И. Роль решений Конституционного Суда в реформировании уголовного судопроизводства в Российской Федерации // КПВО. 2001. №3 (36).

Мукушинов И.Ш. Проблемы соотношения конституций субъектов Российской Федерации

и Конституции Российской Федерации // ВКС. 1997. №2.

Невинский В.В. Конституционный Суд Российской Федерации и правотворчество в России // ВКС. 1997. №3.

Неновски Н. Конституционный суд: природа, цели, легитимность // Российский конституционализм: проблемы и решения: материалы и решения (материалы международной конференции в ИГП РАН в декабре 1998 года). М., 1999.

Овсепян Ж.И. Соотношение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере осуществления правосудия // Проблемы образования и деятельности... М.: Формула права, 2000.

Овсепян Ж.И. Судебный конституционный контроль в РФ: проблемы деполитизации (Сравнительный анализ) // Государство и право. 1996. №1.

Окуньков С.А. Некоторые проблемы статуса и полномочий Президента и практика Конституционного Суда // ВКС. 1997. № 2.

О проекте ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Конституционный Суд Республики Дагестан // Российская газета. 2001. №34.

Орехов Р. Судебная реформа требует радикального подхода // Российская юстиция. 1998. №8.

Открытое государство: политико-правовое видение // Государство и право. 2003. №5.

Пастухов В. Политический режим и конституционный кризис в России // КПВО. 1997. №2 (19).

Переплеснин О.Б. Полномочия и проблемы деятельности Конституционного суда Республики Карелия // Проблемы конституционной законности в республиках Российской Федерации. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998.

Петтай В. Вопросы этнополитики в практике органов конституционного правосудия в Эстонии и Латвии // КПВО. 2003. №2 (43).

Поляков С.Б. К вопросу о независимости суда // Государство и право. 2000. №10.

Пляйс Я.А. На перекрестках модернизации российского федерализма // Власть. 2002. №11.

Саленко А.В. Россия — унитарная Федерация: парадокс или реальность? // Правоведение. 2001. №2.

Саликов М.С. О преимуществах создания территориальной федерации // Университетская политология России: Сборник статей. М.: Полис, 1999.

Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. 2002. №1.

Серегин Н.С., Шульгин Н.Н. Гражданское общество, правовое государство и право

(«Круглый стол» журналов «Государство и право» и «Вопросы философии») // Государство и право. 2002. №1.

Смирнов В.В. Сильное государство и/или демократия: предварительные итоги политических реформ в России // Россия-2001: новые тенденции политического, экономического и социального развития: Материалы конференции. М.: РОО «Содействие сотрудничеству Института им. Дж. Кеннана с учеными в области социальных и гуманитарных наук, 2002.

Собакин В., Страшун Б. В защиту Закона о Конституционном Суде // КПВО. 1995. №1 (10).

Соломон П.Г.- мл. Состояние судебной реформы в современной России // КПВО. 1999. №2 (27).

Соломон П.Г. — мл. Суды и Конституция Российской Федерации: 10 лет спустя // КПВО. 2003. №4 (45).

Старовойтов А. Развитие системы административной юстиции в Российской Федерации: Брифинг круглого стола // СКП. 2005. №2 (51).

Ткачев В., Чепурнова Н. Единство судебной системы и принципы федерализма // Российская юстиция. 1998. №12.

Топорнин Б.Н. Конституционная реформа в СССР: предпосылки и основные направления // Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы. М., 1990.

Топорнин Б.Н. Развитие судебной власти в России: общие подходы // Судебная реформа: проблемы и перспективы. М.: Институт государства и права РАН, 2001.

Туманов В.А. О конституционном праве Греции // Советское государство и право. 1991. №4.

Туманов В.А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // Советское государство и право. 1988. №3.

Усс А.В., Безруков А.В., Кондрашев А.А. Проблемы образования субъектов Российской Федерации и изменения их конституционно-правового статуса в контексте перспектив российского федерализма // Журнал российского права. 2004. №7.

Халмаи Г. Венгерский Конституционный суд — законотворец или часть судебной системы? // КПВО. 1999. №3 (28).

Чепурнова Н. Конституционный (уставный) суд как орган судебного контроля за законностью правовых актов субъектов Федерации // Российская юстиция. 1999. № 3.

Четвернин В. Три вопроса к авторам первого в России Федерального конституционного закона // КПВО. 1994. №2 (7).

Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. №4.

Чиркин В.Е. Новый российский федерализм: стратегия и тактика // Право и политика.

2000. №12.

Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. №3.

Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Российской Федерации // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках Российской Федерации. Сборник. Уфа: РИО БАГСУ, 1998.

Диссертации

Боброва В.К. Проблемы правового регулирования статуса уставного суда субъекта Российской Федерации... Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

Гаврюсов Ю.П. Правовые вопросы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1998.

Дворцова Ж.В. Организация и деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

Киреева Е.Ю. Конституционный суд и конституционное судопроизводство: на материалах деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 1997.

Кровельщикова В.В. Конституционные суды земель Германии. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004.

Мироновский О.Б. Правовой статус конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

Петров А.А. Основы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2002.

Серебренников В.П. Проблемы конституционного права современной Франции (анализ государственно-правовых институтов V республики: 1958-1982 гг.). Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Минск, 1982.

Умнова И.А. Конституционные основы российского современного федерализма: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997.

Источники Интернет (по состоянию на 20.11.2005 г.)

Балутенко М.С., Белонучкин Г.В., Катаян К.А. Конституционный Суд России. Справочник. Электронная версия. М.: 1997-1998 // <http://www.cityline.ru/politika/ks/ksbook.html>.

Варфоломеев Н. Борьба вокруг судебной реформы // http://www.nasledie.ru/politvnt/19_8/index.shtml#1; Время-МН. 2000. 25 октября.

Жуков В.П. Сведения об органах конституционного контроля субъектов Российской

Федерации по состоянию на 1 декабря 2003 года // Официальный Интернет-сайт Конституционного Суда http://www.ksrf.ru/ks_subj_rf.htm.

Зорькин В.Д. Тезисы доклада Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина на конференции 29 октября 2003 года // Официальный Интернет-сайт Конституционного суда <http://www.ksrf.ru/news/5.htm>.

Интервью Л. Никитинского с Т.Г. Морщаковой «... и суда нет. Диагноз доктора Морщаковой. Бывший судья КС об особенностях российской Фемиды. Так про это еще не говорили» // Официальный Интернет-сайт «Новой газеты» <http://2004.novayagazeta.ru/nomer/2004/51n/n51n-s16.shtml>; Новая газета. 2004. 19 июля. №51.

Интервью с И. Михайловым, депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Игорь Михайлов. См.: <http://www.zaks.ru/a0/ru/archive/view.thtml?i=17254&p=0>; <http://www.cityspb.ru/business/18176.html>.

Катанян К. Отказники. Почему потоки писем в Конституционный Суд обернулись лишь тонким ручейком решений? // Официальный Интернет-сайт Конституционного Суда <http://www.ksrf.ru/press/smi/msg.asp?id=197&pg=11>; Политический журнал. 27 декабря 2004 г. №48 (51).

Мезеи А. Влияние Конституционного суда Венгрии на улучшение избирательного законодательства // Официальный сайт Института права и публичной политики <http://www.ilpp.ru/9411452657>.

Официальный Интернет-сайт Института прав человека <http://www.hrights.ru/text/b12/Chapter17.htm>.

Паин Э. Динамика этнодемографической ситуации как отражение политических перемен в России (1991-1997 гг.) // <http://www.prof.msu.ru/publ/book/pain.htm>; Независимая газета. 2000. 8 апреля.

Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию (25 апреля 2005 года) // Официальный Интернет-сайт Президента РФ http://kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type82634_87049.shtml; Журнал российского права. №5. 2005.

Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию (3 апреля 2001 года) // Официальный Интернет-сайт Президента РФ http://kremlin.ru/appears/2001/04/03/0000_type63372_28514.shtml; Росс. газ. 2001. 4 апреля.

Путин В.В. Выступление Президента РФ В.В. Путина на всероссийском совещании прокуроров (11 января 2001 года) // Официальный Интернет-сайт Президента РФ http://kremlin.ru/appears/2001/01/11/0000_type63378_28456.shtml; Дайджест «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. 2001 г. №1 (1).

Семенихин Н. Административные суды вместо уставных // Официальный Интернет-

сайт «Независимой газеты» http://www.ng.ru/regions/2000-10-20/4_court.html; Независимая газета. 2000. 20 октября.

Стеркин Ф. Конституционный суд — это механизм ограничения власти. КС вышел на второй десяток // <http://www.strana.ru/stories/01/10/29/1900/79554.html>.

Литература на иностранных языках

Baxi U. The Indian Supreme Court and Politics. Lucknow: Eastern book company, 1980.

Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-Cl. Droit constitutionnel et institutions politique. P., 1980.

Cappelletti M., Cohen W. Comparative Constitutional Law. L., 1979.

Cappelletti M. Nesessité et légitimité de la justice constitutionnelle // Revue international de droit comparé 1981. N 2.

Capelletti M. The Expanding Role of Judicial Review in Modern Societies (The Role of Courts in Society). Dordrecht-Boston-Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

Dahl R. Decision-making in a Democracy: the Supreme Court as a National Policy-Maker // Journal of Public Law. 1957. N 6.

Dworkin R. No Right Answer? // N. Y. U. L. Rev. 1978. №53.

Favoreau L. Actualité et légitimité du controle juridictionnel des lois en Europe occidentale // Revue du droit public. 1984. N 5.

Favoreau L. La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et conseil constitutionnel. P.: Economica, 1988.

Favoreau L. Rapport général introductif // Revue internationale de droit comparé. La protection des droits fondamentaux par le jurisdiction constitutionnelles en Europe (Allemagne Fédérale, Autriche, France, Italie). Avril-juin 1981. №2.

Fouts D.E. Policy-Making in the Supreme Court of Canada, 1950-1960 // Comparative Judicial Behavior. Cross-Cultural Studies of Political Decision-Making in the East and West / Ed. by G. Shubert, D.J. Danelski. N.Y.: Oxford University Press. 1969.

Hodder-Williams R. Constitutional Legitimacy and the Supreme Court // Developments in American Politics / Ed. by G. Peele, C.J. Bailey, B. Cain. Hong Kong: THE MACMILLAN PRESS LTD, 1992.

Kelsen H. Science and Politics // What is Justice? Justice, Law and Politics in the Mirror of Science: collected essays by Hans Kelsen. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1971.

Mény I. Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany. N.Y.: Oxford University Press, 1990.

Rousseau D. La justice constitutionnelle en Europe. P.: Montchrestien, 1998.

McWhinney P. Constitutional-making: principles, process, practice. L., 1981.