
Тенденции и закономерности. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации» в большинстве субъектов Российской Федерации предусмотрена возможность создания региональных органов специализированного конституционного (уставного) контроля¹ – Конституционных или Уставных судов, призванных играть важную роль в формировании демократического, правового государства. С одной стороны, наличие этих органов в системе публичной власти республик, краев, областей и городов федерального значения (например, Уставный суд Свердловской области, действующий с 1998 года, Уставный суд Санкт-Петербурга, образованный в 2000 году, и др.) – яркое свидетельство нового этапа развития правового федерализма и повышения общей правовой культуры в стране, с другой – их отсутствие в целом ряде регионов говорит о том, что значительный массив законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации остается по-прежнему вне сферы судебного контроля.

Тем не менее даже имеющийся (безусловно, весьма небогатый, противоречивый и научно неоднозначно трактуемый) отечественный опыт деятельности специализированных судебных органов

¹ Уставный контроль рассматривается как разновидность конституционного контроля для тех субъектов Российской Федерации, Основным законом которых является Устав (края, области, города федерального значения или автономного образования).

уставного правосудия служит убедительным подтверждением того, что действующие в целом ряде субъектов Российской Федерации Уставные суды позволяют самостоятельно и довольно успешно решать на региональном уровне вопросы укрепления конституционного строя и формирования собственных правовых систем, не только сочетая федеральный и региональный интересы в обеспечении конституционной законности и правопорядка, но и способствуя переходу от фиктивного федерализма к реальному.

Однако, несмотря на известную позитивность наблюдаемых процессов государственного строительства, следует признать, что институционально создание целостной системы региональных специализированных судебных органов, особенно Уставных судов, протекало (и *de facto* продолжает протекать) крайне медленно. В одних субъектах Российской Федерации соответствующие судебные органы уставного контроля (общее количество которых равнялось шести) были актуализированы еще до принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»; в других, число которых незначительно, реальная работа концентрировалась на подготовке и принятии соответствующих актов об Уставных судах (например, закон города Москвы от 13 февраля 2002 года № 10 «Об Уставном суде города Москвы»); в третьих – активизировался процесс их институализации и формирования¹.

¹ По информации ответственного секретаря Консультативного совета д-ра юрид. наук, профессора В. А. Кряжкова, на 1 января 2001 года Конституционные и Уставные суды были учреждены в 44 субъектах Федерации, в том числе в 15 республиках. Данные органы специализированного правосудия функционировали в 12 субъектах Российской Федерации, в частности в 10 республиках. Происходила унификация формы конституционного контроля: комитеты конституционного контроля, палаты и т. п. преобразованы в суды (Республика Татарстан, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Адыгея, Иркутская, Тюменская и Челябинская области). В Уставах более 20 субъектов Российской Федерации (Красноярского края, Амурской, Кемеровской, Московской, Воронежской, Пермской, Свердловской, Томской, Тюменской, Челябинской областей) предусматривалось образование Уставных судов. В 8 субъектах Федерации были приняты законы об Уставных судах, еще в ряде областей подготовлены проекты таких законов. В Иркутской области создана и функционирует Уставная палата, в Ставропольском крае предусмотрено создание Согласительной палаты (эти палаты представляют собой квазисудебные органы и по своей природе ближе к органам конституционного надзора, чем к Уставным судам).

При этом нельзя не отметить целый ряд вполне объективных причин, тормозивших в масштабах субъектов Российской Федерации расширение территории деятельности органов специализированного уставного правосудия. Это прежде всего – отсутствие федерального Модельного закона «Об Уставном суде субъекта Российской Федерации» (который мог бы с учетом особенностей соответствующего региона безболезненно трансформироваться в законодательные акты субъектов Федерации либо учитываться при последующей корректировке уже действующих), материально-финансовые и кадровые проблемы, недостаточная методическая помощь со стороны федеральных властных структур и научно-правовых центров, наконец, нежелание региональных властей форсировать решение этого вопроса, основанное на предубеждении и субъективизме местных политических элит в целесообразности формирования институтов специализированного судебного контроля (следствием этого являются попытки создания в некоторых регионах страны своего рода «смешанной» системы конституционного или уставного контроля, для чего приспособляют действующие федеральные суды общей юрисдикции, тем самым взяв за основу не «европейскую», сформированную на общесоюзном уровне и в ряде субъектов Российской Федерации, а «североамериканскую» модель конституционного (уставного) контроля, в рамках которой наличие специализированных судебных органов не предусмотрено).

Вместе с тем следует признать, что конституционно-правовая реальность, сложившаяся в нашей стране после принятия Конституции 1993 года (в том числе разделение властей), и действующее федеральное законодательство, регламентирующее вопросы организации судебной ветви государственной власти в региональном масштабе, предоставляли (прежде всего, речь идет о периоде адаптации норм Основного закона к региональным условиям) субъектам Российской Федерации не столь уж широкие возможности, как это может показаться на первый взгляд.

Анализируя соответствующие статьи Конституции 1993 года, например пункт «о» статьи 71 (устанавливающий, что вопросы судостроительства находятся в исключительном ведении Федерации) или часть 3 статьи 118 (констатирующей, что судебная система Российской Федерации устанавливается федеральным конституционным законом) и практику государственного строительства пред-

шествующего десятилетия, – приходишь к весьма неутешительному выводу: как минимум в половине субъектов Российской Федерации система разделения властей институционально по-прежнему представлена (не говоря уже о периоде формирования системы региональных органов государственной власти) в усеченном виде, за исключением тех субъектов Федерации, в которых действуют Уставные или Конституционные суды, и не включает в себя органов региональной судебной власти¹.

Видимо, иного и быть не должно, так как, не препятствуя созданию субъектами Федерации своих собственных судебных систем (которые могли бы подменить собой систему общефедеральных судов, единое гражданское, уголовное и административное судопроизводство), более того – законодательно регламентируя этот вопрос в рамках Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», тем не менее государство объективно было вынуждено ограничивать определенные тенденции, даже если это и противоречит «классическим образцам» практической реализации принципа разделения властей.

Кроме этого, одной из насущных практических проблем специализированного регионального, в том числе уставного, правосудия на этапе становления «постсоветской» государственности следует рассматривать вопрос, связанный с количеством судебных органов, действующих в сложносоставных субъектах Российской Федерации, в состав которых исторически территориально входят равноправные с ними автономные образования². Иными словами, целесообразно ли

¹ С другой стороны, «коллизийный» аспект обозначенной проблемы выражался и в том, что в соответствии с частью 1 статьи 77 Конституции 1993 года на уровне субъектов Федерации декларируется право на самостоятельное создание только законодательных и исполнительных органов государственной власти, так как вопросы судостройства, юрисдикции, порядка образования и деятельности органов судебной власти относятся к ведению Российской Федерации и регулируются федеральными органами законодательной власти.

² Напомним, что до 1990 года конституционное положение о вхождении автономного округа в состав края или области носило императивный характер. Закон РСФСР от 15 декабря 1990 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» предусмотрел, что «автономный округ находится в составе РСФСР и может входить в край или область». Таким образом, конституционная норма приобрела диспозитивный характер. В контексте существовавшего юридического и фактического положения автономного округа это означало закрепление его права на выход из состава края, области и на непосредственное вхождение в состав

было наличие Уставных судов не только на уровне края или области, но и в масштабах автономной области и автономных округов?

Следует признать, что действующее на тот момент законодательство сложносоставных субъектов Российской Федерации регулировало этот вопрос по-разному. Например, Уставы четырех автономных округов – Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Корякского предусматривали необходимость создания собственных Уставных судов.

Договором о разграничении компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти двух конституционно равноправных субъектов федерации – Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (территориально входящего в Пермскую область)¹ возможность формирования самостоятельного Уставного суда на уровне автономного округа не исключалась.

Уставы других автономных округов не регламентировали наличие собственных Уставных судов, причем последнее в ряде случаев

Российской Федерации. Именно из такого понимания исходил Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении по делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июля 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации».

Заклученный в 1992 году Федеративный договор также содержал положение о вхождении автономного округа в состав края, области. Согласно части 2 статьи 2 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, «органы государственной власти автономных округов в составе Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции в соответствии с Основами законодательства, кодексами, законами Российской Федерации, договорами с краями, областями, в которые входят автономные округа».

Конституция 1993 года, наряду с преемственностью, предусматривает ряд существенных изменений в регулировании федеративных отношений. Она провозглашает в качестве одной из основ конституционного строя равноправие всех субъектов Российской Федерации, в том числе края, области и автономного округа. При этом принцип равноправия доминирует в статусе субъекта Российской Федерации, что находит отражение в статьях 5 (части 1 и 4), 72 (часть 2), 76 (часть 4) Конституции 1993 года. Однако принцип равноправия субъектов Российской Федерации не исключает вхождения автономного округа в состав края или области.

¹ Еще раз подчеркнем: анализ носит историко-правовой характер, поэтому в работе используются официальные наименования субъектов Федерации, характерные для начального этапа процесса государственного строительства.

обусловлено прежде всего тем, что и на уровне областей (например, Архангельской и Читинской), в состав которых территориально входят автономные образования, создание подобных специализированных органов правосудия действующим на тот момент региональным законодательством не предусматривалось.

Говоря о законодательстве¹, регулирующем вопросы, связанные с полномочиями (подведомственностью дел), составом, порядком формирования и деятельности Уставных судов, следует отметить, что они базировались на Конституции Российской Федерации 1993 года, Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» 1996 года², федеральных законах, Уставе соответствующего субъекта Федерации и специальном законе об Уставном суде: «Полномочия, порядок образования и деятельности Уставного суда определяются Конституцией Российской Федерации, – закрепляет, в частности, статья 2 закона “Об Уставном суде города Москвы” 2002 года, – Федеральным конституционным законом “О судебной системе Российской Федерации”, федеральными законами, Уставом города Москвы и настоящим Законом».

В ряде субъектов Российской Федерации, например в Красноярском крае (статья 3 закона от 27 апреля 1999 года № 6-375 «Об Уставном суде Красноярского края»), в Иркутской и Свердловской областях, наряду с перечисленными нормативными актами, к источникам, регламентирующим юрисдикцию, порядок формирования и деятельности регионального Уставного суда, относились «договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий»

¹ Оговоримся заранее о том, что сравнительный анализ правового положения и юрисдикции специализированных судебных органов уставного контроля был осуществлен с акцентом на действующие на тот момент законы об Уставном суде трех субъектов Российской Федерации – *города* Москвы, Красноярского *края* и Свердловской *области*, с использованием проекта Модельного закона «Об Уставном суде субъекта Российской Федерации», подготовленного группой экспертов во главе с М. А. Митюковым.

² Так, часть 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» устанавливала: «Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации».