

Курятников В.В.

## ПРИЧИНЫ УПРАЗДНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РФ

Kuryatnikov V. V.

## REASONS FOR THE ABOLITION OF THE CONSTITUTIONAL (CHARTER) COURTS OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

*С конца 2020 года стартовал процесс упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Альтернативой им могут стать конституционные (уставные) советы субъектов РФ, законодательство о которых уже начало появляться. Вместе с тем непонимание или игнорирование причин упразднения региональной конституционной юстиции может сделать создание таких советов бессмысленным. В статье анализируются причины упразднения, обусловленные как самой правовой природой конституционной юстиции в России, так и особенностями законодательства (федерального и регионального) о конституционных (уставных) судах и сложившейся практики их функционирования.*

**Ключевые слова:** конституционный контроль, конституционный надзор, судебный конституционный контроль, конституционные (уставные) суды, судебная система России, поправки к Конституции, региональная конституционная юстиция, упразднение суда, конституционное правосудие.

*Since the end of 2020, the process of abolishing the constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation has started. An alternative to the courts can be constitutional (statutory) councils of the constituent entities of the Russian Federation. Council laws have already begun to be drafted and published. Failure to understand or ignore the reasons for the abolition of entity courts may render the creation of such councils meaningless. The article analyzes the reasons for the abolition of the subjects' courts. Such reasons include reasons due to the legal nature of constitutional justice in Russia. It also examines the peculiarities of the legislation (federal and regional) on constitutional (statutory) courts and the established practice of their functioning.*

**Keywords:** constitutional control, constitutional supervision, judicial constitutional control, constitutional (statutory) courts, the judicial system of Russia, amendments to the Constitution, regional constitutional justice, abolition of the court, constitutional justice.

В настоящее время, отечественный региональный конституционный контроль стоит на перепутье. С одной стороны, федеральный законодатель запустил процедуру упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ и вполне вероятным следствием такого решения может стать полная и повсеместная ликвидация в российских регионах любых форм регионального конституционного контроля. С другой стороны, упраздняя

конституционные (уставные) суды субъектов РФ, законодатель предоставил субъектам РФ право учредить при законодательных органах конституционные (уставные) советы (п. 7 ст. 5 Федерального конституционного закона от 08.12.2020 N 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»). Норма сформулирована более чем абстрактно, что открывает широкие перспективы для регионального консти-



туционного контроля, вплоть до реставрации конституционных (уставных) судов субъектов РФ, но уже не входящих в единую судебную систему РФ (подобное развитие событий представляется маловероятным, но высказывается в научной литературе [1, с. 19; 2, с. 88]).

С учетом крайней неконкретности федерального законодателя относительно статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ, а также с учетом целесообразности и важности сохранения возможности осуществления регионального конституционного контроля, представляется необходимым с позиции конституционной науки не просто спрогнозировать возможное развитие регионального конституционного контроля, но и предложить возможные механизмы его реализации. Для того чтобы спрогнозировать возможные варианты дальнейшего развития регионального конституционного контроля (а возможно и предложить наиболее оптимальный вариант такого развития), надлежит изучить причины, приведшие к упразднению конституционных (уставных) судов.

Формально-юридической причиной упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ стали поправки в Конституцию РФ 2020 года, скорректировавшие положение ч. 3 ст. 118 Конституции РФ и установившие исчерпывающий перечень судов составляющих судебную систему РФ (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов РФ). Конституционный Суд РФ анализируя эту норму в своем Заключении от 16 марта 2020 года № 1-З заключил, что указанный в Конституции РФ перечень судов является исчерпывающим. Такая трактовка Конституции РФ высшим органом конституционного контроля во-многом и предопределила судьбу конституционных (уставных) судов РФ.

Поправки в Конституцию РФ и Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 года № 1-З заложили юридические предпосылки внесения изменений в законодательство о судебной системе и исключение из Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе РФ» ст. 27 и иных норм, которые реализовывали существование конституционных (уставных) судов РФ. Однако указанные акты не раскрывают причин, обусловивших их соответствующее содержание. На наш взгляд, упразднение региональной конституционной юстиции в современном ее виде

обусловлено значительной совокупностью таких причин, часть из которых присущи всей конституционной юстиции в России (а зачастую и за рубежом), а часть причин – именно региональной ее ветви в России.

Думается, что к числу причин, предопределивших упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ, обусловленных природой конституционной юстиции в РФ следует отнести следующие три.

1. Прежде всего – это необязательность конституционных (уставных) судов как части единой общероссийской системы конституционной юстиции, а также пассивность федерального центра, который не только не принял специального федерального закона о конституционных (уставных) судах субъектов РФ, но и не сформулировал какого-либо официального отношения к таким судам (в том числе в актах о развитии судебной системы), что было расценено многими субъектами РФ как признак нежелательность создания судов региональной конституционной юстиции.

2. Вторая причина – это фактическое совпадение компетенции судов конституционной юстиции и судов общей юрисдикции (в том числе арбитражных судов). Так даже для Конституционного Суда РФ есть сфера совпадающей компетенции (и после поправок в Конституцию РФ эта сфера стала шире) – это нормативные акты Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ и Правительства РФ, а также нормативные акты субъектов РФ, поскольку они могут стать предметом проверки как в рамках конституционного судопроизводства, так и в рамках административного судебного процесса. Здесь будет уместно напомнить, что на «заре» становления федеральной конституционной юстиции Конституционный Суд РФ вынужден был доказывать обязательность (и можно даже сказать приоритетность) своих решений и в известной мере конфликтовал с Верховным Судом РФ, ограничивая возможности судов общей юрисдикции устанавливать не конституционность нормативных актов, прежде всего законов (например, Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»). Вместе с тем в отличие от региональных конституционных (уставных) судов, федеральный Конституционный Суд укоренился в отечественной правовой и судебной системе, и в настоящее время





конфликтов между ним и иными судами относительно компетенции не возникает.

Другая ситуация сложилась с конституционными (уставными) судами субъектов РФ, для которых проблема совпадения компетенции так и осталась нерешенной. Суть проблемы в то, что все проверяемые ими акты могли быть оспорены в порядке административного судопроизводства, а акты регионального уровня – в Конституционном Суде РФ (причем как параллельно, так и последовательно).

Еще одним частным проявлением проблемы совпадающей компетенции является традиционное нежелание арбитражных судов и судов общей юрисдикции передавать спор относительно конституционности применяемого им акта на рассмотрение федеральному органу конституционного контроля (как это предусмотрено п. «б» ч. 4 ст. 118 Конституции РФ) [3, с.43-35]. При этом возможность судов общей юрисдикции обращаться с запросами в конституционные (уставные) суды субъектов РФ вообще федеральным законодателем не предусматривалась, а существовало только в законах субъектов РФ, хотя думается, что такое право закономерно и вполне могло бы быть предусмотрено в федеральных процессуальных кодексах.

3. Последней по порядку, но не по значимости является причина, обусловленная контрольной функцией конституционной юстиции, когда суды выступают в качестве окончательной инстанции при разрешении споров о компетенции и споров о конституционности содержания и процедуры принятия акта. Можно смело утверждать, что любой контрольный орган неудобен для контролируемого субъекта, а потому вполне объективно стремление соответствующих органов и должностных лиц или уклониться от контроля, или исключить саму возможность такого контроля [4 с. 70], например, путем не учреждения соответствующего контрольного органа. Значение этой причины для упразднения (а также не создания) конституционных (уставных) судов субъектов РФ усиливается и за счет неизбежного политического контекста многих решений органов конституционной юстиции в силу самого предмета спора. Это свойственно прежде всего центральным органам конституционного контроля, но актуально и для конституционных (уставных) судов субъекта РФ, особенно при проверке законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований.

В числе причин, предопределивших упразднение конституционных (уставных)

судов субъектов РФ, обусловленных непосредственно их правовой природой, надлежит выделить следующие.

1. Прежде всего, это низкая активность самих субъектов РФ по созданию своих органов конституционного контроля. Всего таких органов было создано 20 и еще около трети субъектов РФ предусматривали их создание в своих конституциях (уставах) и иногда даже принимали соответствующие законы о них, но так и не учредили в реальности.

2. Второй причиной, которую, кстати, очень многие ставили в упрек региональной конституционной юстиции, являлось незначительное количество разрешаемых по существу дел [5, с.68; 6 с.142]. Не оспаривая самого факта небольшого количества рассмотренных дел, отметим, что это обстоятельство имеет под собой объективные предпосылки.

А) Ключевая предпосылка сложившейся ситуации кроется в ограниченности правового поля, формируемого субъектами РФ и муниципальными образованияами, что в свою очередь само по себе предопределяло низкое количество обращений за рассмотрением спора в конституционный (уставный) суд субъекта РФ. Такая ситуация сложилась прежде всего в силу сверх-централизации вертикали власти, при которой в пределах ст. 72 и 73 Конституции РФ субъекты РФ при принятии актов обладают крайне ограниченной сферой компетенцией, а муниципалитеты, принимая свои акты стараются минимально отходить от положений федерального законодательства и не стремятся к нормативным новациям (преимущественно воспроизводя федеральные акты). Таким образом низкое количество рассматриваемых конституционными (уставными) судами субъектов РФ дел – это объективная тенденция, обусловленная неразвитостью и относительно малым объемом регионального и муниципального регулирования (в сравнении с федеральным законодательством).

Б) Вторая предпосылка кроется в характеристике органов конституционного контроля как судебных, то есть органов власти искусственно отделенных как от сторон спора, так и от его предмета. Конституционные (уставные) суды не только не могли самостоятельно инициировать рассмотрение дел, но и не могли расширить предмет имеющегося спора (без соответствующего обращения заявителя). Иными словами, количество рассматриваемых судами дел напрямую зависело от: количестве субъектов права, обладающих правом обратиться к ним; от объе-

ма прав заявителей на обращение (обладали ли они правом на обращение в порядке абстрактного нормоконтроля или только в порядке конкретного нормоконтроля); и безусловно от активности самих заявителей.

В подавляющем числе субъектов РФ право граждан (традиционно основных инициаторов судебных споров) обращаться в конституционные уставные суды не ограничивалось, хотя имелись и исключения. Так, например, в первоначальной редакции закона «Об Уставном Суде Челябинской области» граждане не фигурировали в числе заявителей, но были включены в него позднее (Закон Челябинской области от 27 октября 2011 года № 220-ЗО «Об Уставном суде Челябинской области» в редакции Закона Челябинской области от 25 октября 2012 года № 403-ЗО). В Уставном суде Санкт-Петербурга сложилась обратная ситуация - граждане были лишены прав обращаться в суд, а даже их представители – депутаты Законодательного Собрания наделялись соответствующим правом только при наличии группы из 5 депутатов, а муниципальные депутаты – только путем принятия решения местным представительным органом (Ст. 72 Закона Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» в редакции Закона Санкт-Петербурга от 16 мая 2012 года № 223-42). Сложнее обстояло дело с иными заявителями, наделенными правом обращения в порядке абстрактного нормоконтроля.

Здесь следует пояснить, что рассмотрение дел в российском конституционном процессе возможно в порядке конкретного нормоконтроля (по обращениям граждан или организаций, но только в пределах тех норм, которые нарушают права заявителей) или в порядке абстрактного нормоконтроля (по обращению различных органов и должностных лиц в отношении любых норм права, проверка которых входит в компетенцию конституционного (уставного) суда. Очевидно, что возможности должностных лиц обращаться в порядке абстрактного нормоконтроля не ограничены дополнительным условием применимости, а сами они, как правило, обладают необходимым ресурсом для подготовки запроса в конституционный (уставный) суд, а потому могут это сделать с большей вероятностью чем, например, граждане, которых сковывает не только применимость нормы в их деле, но и недостаточная юридическая квалификация или необходимость тратить на профессионального представителя. Ины-

ми словами, наличие широкого перечня потенциальных заявителей в законе о конституционном (уставном) суде субъекта РФ – это залог большего числа рассматриваемых дел. В этом контексте причины недостаточной загруженности органов конституционного контроля видятся в недостаточно широком перечне заявителей из числа субъектов публичной власти.

Так, например, в Санкт-Петербурге не обладали правам запроса ни уполномоченные (по правам человека, по правам ребенка, по правам предпринимателей), ни прокурор, ни отдельные депутаты (как уровня субъекта РФ, так и уровня местного самоуправления). Для сравнения в Республике Татарстан согласно ст. 81 Закона Республики Татарстан от 22 декабря 1992 г. № 1708-XII «О Конституционном суде Республики Татарстан» правом на обращение были наделены Президент, Государственный Совет, его Президиум и комитеты, одна пятая от установленного числа депутатов Государственного Совета, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, Кабинет Министров и органы местного самоуправления (заметим все, а не только представительные как в Санкт-Петербурге).

Еще более демократичен в этом вопросе оказался законодатель Свердловской области, предоставивший в ст. 83 Закона Свердловской области от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» право обращения в порядке абстрактного нормоконтроля Губернатору, Правительству, Законодательному Собранию и любому его депутату, Прокурору (правда только областному), региональным омбудсменам (по правам человека, по правам ребенка и по защите прав предпринимателей), а также всем органам местного самоуправления. Более того право запросить проведение конкретного нормоконтроля было предоставлено федеральным судам и мировым судьям. Однако следует признать, что не все указанные субъекты своим правом на обращение в Уставный Суд Свердловской области пользовались [7, с.25]. Иными словами, на практике сложилась проблема реального использования органами власти и должностными лицами их права на обращение в конституционные (уставные) суды субъектов РФ и в этом контексте хотелось бы обратить внимание на исследование А.Т. Карасева и А.В. Савоськина, установившее взаимосвязь между количеством дел и наличием индивидуального права на обращение у региональных депутатов [8].

Таким образом, незначительное коли-



чество рассмотренных конституционными (уставными) судами дел имеет под собой объективные предпосылки (особенно в силу невозможности суда самостоятельно инициировать проверку акта и в силу отсутствия обязательных к проверке актов), но и игнорировать факты нулевой эффективности отдельных конституционных судов республик в составе РФ<sup>1</sup> нельзя, а потому меры и механизмы которые обусловят нормальную «загрузку» конституционных (уставных) советов субъектов РФ должны быть в центре внимания как ученых-конституционалистов, так и разработчиков законов о них.

3. Третья причина кроется в неоднозначности юридической силы решений конституционных (уставных) судов при конкуренции с решениями Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции.

Неоднозначность решений органов региональной конституции проявлялась в том, что, будучи формально обязательными для всех субъектов права РФ они не были указаны ни в АПК РФ, ни в ГПК РФ, ни в КАС РФ в качестве оснований для пересмотра решения по «новым обстоятельствам» (в отличие от решений Конституционного Суда РФ). Иными словами, проиграв дело в суде общей юрисдикции и оспорив в конституционном (уставном) суде субъекта РФ нормативный акт, на основании которого было вынесено решение судом общей юрисдикции, заявитель оказывался неспособным восстановить свои права, даже в том случае, когда конституционный (уставный) суд субъекта РФ вставал на его сторону, так как отменить более ранее решение суда общей юрисдикции процессуально было невозможно и оно продолжало сохранять юридическую силу [9, с.50; 10, с.52].

4. Еще одну причину упразднения кон-

ституционных (уставных) судов субъектов РФ традиционно связывают с дороговизной их содержания. Однако думается, что такая оценка является необъективной, поскольку как метко подметил В.А. Кряжков, бюджет субъекта РФ затрачивал не более десятых (а то и сотых) долей процента на содержание региональной конституционной юстиции [5, с.70], а потому необходимость содержания судов не могла выступить реальной причиной их упразднения.

Подытожив все вышесказанное следует констатировать, описанные проблемы являются следствием во многом незавершенности и откровенной пробельности федерального законодательства и несовершенства регионального законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов РФ [11, с.51; 12, с. 57], которые в совокупности приводили к конфликтам между региональной конституционной юстицией и другими судами (как судами общей юрисдикции и арбитражными судами, так и Конституционным Судом РФ), между конституционной юстицией и законодательной властью, реже исполнительной или исполнительно-распорядительной властью, либо искусственно ограничивали возможности подавать обращения в региональные суды, создавая негативный информационный контекст, способствовавший формированию идеи об упразднении конституционных (уставных) судов в субъектах РФ. При этом фактическая тенденция на упразднение конституционных (уставных) судов в отдельных субъектах РФ в сочетании с тенденцией на сокращение количества рассматриваемых ими дел давно предопределили необходимость реформирования системы регионального конституционного контроля.

### Литература

1. Клеандров М.И. Конституционные изменения 2020 г. и механизмы правосудия: плюсы и минусы // Государство и право. 2020. № 10. С. 7-23.
2. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80-97.
3. Брежнев О.В. О некоторых аспектах взаимодействия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и судов общей юрисдикции // Российская юстиция. 2020. № 4. С. 43 - 45.
4. Зубарева М.А. Проблемы существования конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 69 - 72.
5. Кряжков В.А. Конституционный контроль в субъектах РФ // Государство и право. 2021. № 9. С. 65-74.
6. Евлов И.М. Ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ: закономерность или ошибка? // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 10. С. 141 - 150.

<sup>1</sup> Так, Конституционный Суд Чеченской Республики за весь период своего существования не принял ни одного постановления, а Конституционные Суды Марий Эл, Дагестана, Кабардино-Балкарии и Ингушетии принимали примерно по одному постановлению в год.

7. Шульженко М.А. Участие прокурора в рассмотрении дел конституционными, уставными судами субъектов Федерации // Законность. 2020. № 9. С. 23 - 26.
8. Карасев А.Т., Савоськин А.В. Институт обращения депутатов в суды конституционной юстиции требует совершенствования // Российский юридический журнал. 2013. № 4. С. 54–60.
9. Евлоев И.М. Конституционные (уставные) суды через призму процессуальных кодексов: проблемы в правовом регулировании // Администратор суда. 2018. № 4. С. 49 - 53.
10. Бастен И.С. Решения конституционного суда российской федерации, конституционных (уставных) судов субъектов российской федерации как источники конституционного права России // автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Челябинский государственный университет. Челябинск, 2003.
11. Казанцев А.О., Савоськин А.В. В Челябинской области незаконно упразднен Уставный суд // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 48-52.
12. Безруков А.В., Савоськин А.В., Мещерягина В.А. Конституционное (уставное) законодательство субъектов российской федерации о праве граждан на обращение: состояние и развитие // Российское право: образование, практика, наука. 2020. № 3 (117). С. 50-58.

### References

1. Kleandrov M.I. Konstitucionnye izmenenija 2020 g. i mehanizmy pravosudija: pljusy i minusy // Gosudarstvo i pravo. 2020. № 10. S. 7-23.
2. Gricenko E. Federalizm i mestnoe samoupravlenie v svete rossijskoj konstitucionnoj reformy 2020 goda // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2020. № 4. S. 80-97.
3. Brezhnev O.V. O nekotoryh aspektah vzaimodejstvija konstitucionnyh (ustavnyh) sudov sub#ektov Rossijskoj Federacii i sudov obshhej jurisdikcii // Rossijskaja justicija. 2020. № 4. S. 43 - 45.
4. Zubareva M.A. Problemy sushhestvovanija konstitucionnyh (ustavnyh) sudov sub#ektov RF // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2020. № 2. S. 69 - 72.
5. Krjazhkov V.A. Konstitucionnyj kontrol' v sub#ektah RF // Gosudarstvo i pravo. 2021. № 9. S. 65-74.
6. Evloev I.M. Likvidacija konstitucionnyh (ustavnyh) sudov sub#ektov RF: zakonornost' ili oshibka? // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2020. № 10. S. 141 – 150.
7. Shul'zhenko M.A. Uchastie prokurora v rassmotrenii del konstitucionnymi, ustavnymi sudami sub#ektov Federacii // Zakonnost'. 2020. № 9. S. 23 - 26.
8. Karasev A.T., Savos'kin A.V. Institut obrashhenija deputatov v sudy konstitucionnoj justicii trebuet sovershenstvovanija // Rossijskij juridicheskij zhurnal. 2013. № 4. S. 54–60.
9. Evloev I.M. Konstitucionnye (ustavnye) sudy cherez prizmu processual'nyh kodeksov: probely v pravovom regulirovanii // Administrator suda. 2018. № 4. S. 49 - 53.
10. Basten I.S. Reshenija konstitucionnogo suda rossijskoj federacii, konstitucionnyh (ustavnyh) sudov sub#ektov rossijskoj federacii kak istochniki konstitucionnogo prava Rossii // avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk / Cheljabinskij gosudarstvennyj universitet. Cheljabinsk, 2003.
11. Kazancev A.O., Savos'kin A.V. V Cheljabinskoj oblasti nezakonno uprazdnen Ustavnyj sud // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2014. № 6. S. 48-52.
12. Bezrukov A.V., Savos'kin A.V., Meshherjagina V.A. Konstitucionnoe (ustavnoe) zakonodatel'stvo sub#ektov rossijskoj federacii o prave grazhdan na obrashhenie: sostojanie i razvitie // Rossijskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka. 2020. № 3 (117). S. 50-58.

**КУРЯТНИКОВ Виталий Владимирович**, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета. Россия, 454080, г. Челябинск, проспект Ленина, 76. E-mail: kuryatnikov74@gmail.com

**KURYATNIKOV Vitaly Vladimirovich**, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University. Russia, 454080, Chelyabinsk, Lenin Avenue, 76. E-mail: kuryatnikov74@gmail.com

