

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РФ: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

А.В. Манкиева
(Россия, г. Пятигорск)

Судебная власть становится все более и более важным инструментом политической системы общества. Исследуя проблему взаимодействия различных ветвей власти и место судов в этом взаимодействии различных ветвей власти мы можем сделать вывод, что Конституцией РФ, конституционными и другими законами для судебной власти найдено то место, которое мало отвечает правовому демократическому государству. И хотя многие ученые, политологи, специалисты находят целый ряд несоответствий и недостатков в российском законодательстве по проблеме статуса ветвей власти, можно утверждать, что судебная власть стала слабо самостоятельным социально-политическим инструментом, не зависящей в своей деятельности от власти исполнительной и законодательной, потенциально способной обеспечить защиту и неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека, а также способной выступить мощным механизмом сдержек и противовесов в процессе взаимодействия всех ветвей власти.

Значительная работа проведена по реформированию в России самой служебной системы, реализующей все виды судопроизводства на основе непосредственного применения норм, как Конституции, так и действующего законодательства.

Глава 7 основного Закона специально посвящена судебной власти, в ней закреплены положения, характеризующие этот особый вид государственной деятельности и субъекты этой деятельности: формы ее осуществления принципы правосудия, субъекты-носители судебной власти, высшие органы судебной власти.

Судебная власть осуществляется социальными государственными органами – судами (ст. 11 Конституции РФ). Особое положение судов в государственном механизме предоставляется стоящими перед ними задачами, ответственными обязанностями, характером деятельности, в ходе которой могут существенно затрагиваться права и свободы граждан, права и законные интересы различных органов, учреждений и организаций. В целях успешного осуществления судебной власти закон наделяет суды всеми необходимыми и достаточными полномочиями.

Судебная власть в России принадлежит судам, образующим единую судебную систему, и судебную власть уполномочены осуществлять только суды, входящие в судебную систему России.

На наш взгляд, принципиально важной чертой будущей, более рациональной судебной системы является ее усовершенствованная территориальная структура. Дело в том, что в прошлом, в условиях сверх централизованной системы партийно-государственного руководства всей страной, всеми отраслями народного хозяйства, всеми направлениями социально-культурной и духовной жизни была выстроена строго организованная, единая структура партийных, государственных (советских), правоохранительных органов, судов, всех общественных, политических организаций и т.д.

Ведущей идеей при этом было обеспечение строгой подчиненности и тотальный контроль вышестоящих органов за деятельностью нижестоящих управленческих звеньев. В новых исторических условиях, после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., все ветви государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная – повторили прежний вариант их построения в соответствии со сложившимся так называемым административно-территориальным делением страны. Если для законодательной и исполнительной ветвей власти это было достаточно оправданным и соответствовало существующим государственно-политическим и управленческим критериям, то для построения структуры судебной власти, судостроительства такой подход явно неприемлем¹.

Поэтому в Концепции судебной реформы 1991 г. отмечалось, что принципиально важным является несовпадение структуры судебной системы с административно-территориальным и национально-государственным делением Российской Федерации.

Это важно по двум обстоятельствам. Во-первых, система судов должна строиться исходя из интересов реализации принципа доступности правосудия, обеспечения конституционного права на судебную защиту (ст. 46 ч. 1 Конституции Российской Федерации) и поэтому должна быть как можно ближе к населению; во-вторых, совпадение административно-территориального деления (определяемого структурой органов исполнительной власти) и построения судов является собой вполне определенную угрозу независимости судебной власти, поползновения со стороны представителей исполнительной власти диктовать суду, находящемуся на «его территории», и пытаться оказывать суду в различной форме материально-финансовую помощь, в нарушении правила финансирования «только из федерального бюджета» (ст. 124 Конституции Российской Федерации).

Все это, по нашему мнению, оказывается особенно значимым в условиях, когда во главе исполнительной власти многих регионов находятся бывшие представители старой партийной номенклатуры, привычно рассматривающие «свою» территорию в виде подсобного личного хозяйства. Именно поэтому Концепция судебной реформы предусматривала введение структуры судебной системы исходя прежде всего из численности населения, в виде судебных участков (мировые судьи), судебных районов, судебных округов, образуемых независимо от существующего административно-территориального деления страны, и, наконец, Верховного Суда Российской Федерации. Интересно отметить, что этот принцип, хотя и непоследовательно, но уже реализован в судебном устройстве новой России.

На наш взгляд, федеральный характер Российского государства требует создания в субъектах РФ системы конституционных (уставных) судов, так как для понимания и создания такого режима конституционной законности исключительную роль играет Конституционный суд Российской Федерации.

По мнению полномочного представителя Президента РФ в Конституционном суде РФ М.А. Метюкова, «деятельность конституционной юстиции способствовала стабилизации социально-политической ситуации в стране в предшествующие сложные 1995–1999 гг.; “сглаживала” острые имевшие место политические коллизии в отношениях различных ветвей власти, как по горизонтали, так и по вертикали, проявила заботу о сложном противоречивом становлении и развитии местного самоуправления»². За несколько лет в нашей стране Конституционный суд РФ состоялся, к сожалению, не в конституционных (уставных) судах субъектов РФ. И, несмотря на то, что они по признанию специалистов многих представителей федеральной власти играют существенную роль в укреплении конституционной законности, создании единого правового и политического пространства, обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, развития федерализма. Объективна необходимость конституционных (уставных) судов на региональном уровне, а также обусловлена демократизацией государства, принципом разделения государственной власти не только «по горизонтали», но и «по вертикали», поиском эффективной формы конституционного контроля по сравнению с традиционными, осуществляемыми органами государственной власти, а главное – переходом от фиктивного к реальному федерализму³.

В тех субъектах, где еще не созданы конституционные (уставные) суды, их место и роль занимают и выполняют другие правоохранительные и судебные органы, влияющие на политическую власть. Однако вряд ли это правомерно и соответствует духу и букве основных законов самих субъектов РФ, поскольку практически во всех из них предусмотрена конституционная форма судопроизводства. К тому же, политические органы государственной власти не смогут эффективно решать новые задачи, для чего и создаются специализированные органы конституционного правосудия.

Однако если на федеральном уровне это осознали еще в начале переходного периода, то на региональном уровне социально-политическую значимость указанных институтов власти оценили со временем. В данный момент большинство политоло-

гов и практических работников склоняются к мысли об обязательном создании конституционного (уставного) контроля в РФ в целях обеспечения равенства содержания конституционного права граждан на судебную защиту, разграничения компетенции судов по конституционно установленным формам судопроизводства, реализации конституционных принципов организации государственной власти, дальнейшего реформирования органов конституции, юстиции субъектов РФ и эффективного их функционирования.

Следует признать, что процесс формирования конституционных (уставных) судов после принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» не получил своей реализации. Даже в тех субъектах Российской Федерации, где еще раньше было предусмотрено создание этого звена судебной системы, суды не сформированы и не функционируют. При наличии у субъектов Российской Федерации права на создание собственной конституционной юстиции их органы законодательной власти не торопятся это делать. Видимо, причина тут в нежелании идти на самоограничение и установление судебного контроля за их законотворческой деятельностью. В настоящее время лишь в ряде субъектов Российской Федерации (например, в Воронежской и Иркутской областях, Краснодарском крае) ведется разработка законов об этих судебных органах.

Между тем создание конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации как органов конституционного (уставного) контроля обусловлено объективной необходимостью иметь необходимую правовую базу и должно стать важным шагом по укреплению режима законности, обеспечить правовой механизм реализации основных законов субъектов Российской Федерации. Они должны стать органами судебной власти республик, краев и областей, охраняющими их конституции и уставы, обеспечивающими их исполнение и соответствие им нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления. Конституционные (уставные) суды должны стать судебными органами, осуществляющими судебный конституционный контроль путем конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах Российской Федерации. Создание данного звена судебной системы позволит реализовать закрепленный в Конституции Российской Федерации принцип федерализма в построении системы органов судебной власти.

Объективно необходимость создания конституционных (уставных) судов в республиках, краях и областях обусловлена внесенными Конституцией Российской Федерации 1993 г. изменениями в структуру органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, что исключает возможность отмены нормативных решений органов местного самоуправления, противоречащих конституциям и уставам субъектов Федерации, их органами государственной власти во внесудебном порядке. В то же время многие субъекты Российской Федерации состоят из множества административно-территориальных образований, имеют сложный социально-этнический состав населения и развитую экономическую инфраструктуру. В них организационно оформились органы местного самоуправления, самостоятельно осуществляющие функции управления и нормотворческую деятельность на своих территориях.

Например, в состав Ростовской области входят 55 административно-территориальных образований, в том числе 12 городов и 43 сельских района, из которых 4 района административно объединены с городами областного значения. В настоящее время во всех административно-территориальных образованиях области приняты уставы, прошли выборы, и в них организационно оформились органы местного самоуправления. Уставом области предусмотрена также возможность создания станичных (хуторских) казачьих обществ, являющихся одной из форм территориального местного самоуправления. Органы местного самоуправления наделены правом самостоятельного решения вопросов местного значения. Это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования и целей

ряд экономических и социальных вопросов. Они могут реализовывать и отдельные государственные полномочия.

На наш взгляд, создание конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации обусловлено также необходимостью реализации положений ст. 133 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право местного самоуправления на судебную защиту. Причем защита нарушенных прав и законных интересов для органов местного самоуправления является не только их правом, но и обязанностью как органов, которым народом доверено осуществлять публичную политическую власть. Данные конституционные положения конкретизированы в ст. 46 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющей право граждан, проживающих на территории муниципального образования, а также органов местного самоуправления и их должностных лиц предъявлять иски в суд или арбитражный суд. В суд могут быть заявлены требования о признании недействительными актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений. В связи с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. и высказанной в нем позицией о недопустимости расширения закрепленной в действующем процессуальном законодательстве подведомственности судебных споров это право органов местного самоуправления без дополнительного законодательного урегулирования данного вопроса практически стало невыполнимым. Реализация права органов местного самоуправления на судебную защиту также требует своего законодательного разрешения на уровне субъектов Федерации с учетом трехуровневого законодательного регулирования вопросов местного самоуправления.

Проблемным вопросом для тех субъектов Федерации, где есть конституционные (уставные) суды, остается вопрос о том, почему они не входят в единую федеральную судебную систему. Это влечет за собой несколько негативных последствий. Во-первых, любое решение конституционального (уставного) суда субъекта РФ нельзя обжаловать в вышестоящей инстанции, каковым мог бы являться Конституционный суд РФ. Во-вторых, это способствует их реальной независимости от законодательной и исполнительной ветвей власти и приближает политическую систему в некоторых российских регионах к положению развивающихся стран, где «судебная власть находится под сильнейшим влиянием или даже прямым либо косвенным контролем исполнительной власти, в том числе через бюджетное финансирование»⁴.

Решением проблемы могло бы стать включение конституционных (уставных) субъектов РФ в федеральную судебную систему. Благодаря этому появилась бы возможность обжалования решений региональных конституциональных (уставных) судов, что только усилило бы федеративные связи между центром и регионами. Федеральное же бюджетирование обеспечило бы независимость судебной власти от влияния законодательных и исполнительных органов, подняло бы престиж этих судов, сделало бы их более действенным и активным элементом в системе разделения властей.

Для повышения статуса конституционного (уставного) суда субъекта Федерации, усиления его значимости в политической системе общества, обеспечение его полной независимости представляется перспективным также в ходе прямых выборов. В результате в обществе появился более сильный, компетентный орган третьей власти в системе разделения властей.

Создав в каждом субъекте РФ органы конституционного контроля, следует укрепить их вес в политической системе региона, придав им дополнительные полномочия. К компетенции органов конституционного контроля было бы целесообразно отнести:

- проверку конституционных выборов главы субъекта РФ, законодательного (представительного) органа региона, представительных органов местного самоуправления;

- предварительный контроль законопроектов, принимаемых региональным парламентом, до вступления в их законную силу;
- контроль над действием исполнительной власти с точки зрения защиты прав человека и гражданина.

Внедрение в политическую практику вышеназванных предложений поможет создать в регионах сильную третью ветвь власти (судебную), которая будет в достаточной мере политически проникательной и сможет осуществлять функции арбитра между ветвями власти и между органами государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Стоя на страже интересов личности и опираясь на широкую поддержку населения, выступая не только защитником прав и свобод граждан, но и гарантом в сохранении баланса между различными ветвями власти. Несомненно, что конституционный контроль осуществляют и иные органы государственной власти – законодательной и исполнительной. Однако только контрольная функция конституционных судов (специализированной ветви судебной власти) – основная, главенствующая. В отличие от общего судебного контроля, конституционный контроль распространяется не только на сферу управления, но и охватывает еще и сферу правотворчества, особое внимание уделяя актам законодательной власти.

Исследование данного вопроса показывает, что конституционный контроль гораздо более, чем функция правосудия, несет в себе политическое начало. Специфику данных органов государственной власти очень верно отметил М. Капеллетти: «Мы обращаемся к третьей власти, потому что она независима от политики, но, поступая так, мы неизбежно вовлекаем ее в политику».

В своей деятельности органы власти такого рода как бы балансируют на грани между принятием политических решений и объективным отправлением правосудия. Поэтому Ф.К. Фромме отмечает, что в решениях данного суда, касающихся политики и в то же время оказывающих на нее влияние, должен соблюдаться баланс, который удовлетворял бы требованиям конституционного права и потребностям политики⁵.

Подведенный анализ, однако, показывает, что учреждение конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации представляется необходимым в силу их возможности рассматривать большое количество дел непосредственно в регионах, что, с одной стороны, поможет разгрузить суды общей юрисдикции и Конституционный суд РФ от потока дел, касающихся конституции, юрисдикции, политических взаимоотношений между ветвями власти в регионах, между органами государственной власти и местного самоуправления, а с другой стороны, облегчит возможность обращения в суды по подобным вопросам, так как далеко не все имеют возможность обращаться в Конституционный суд РФ в силу очень больших российских расстояний.

Часто высказывается мнение о том, что суд (и даже Конституционный суд) не является субъектом политики, «не рассматривает политические вопросы». Анализ сложившихся в регионах политических отношений показывает, что это верно лишь в той части, по которой суд, в идеале, должен отрешиться от политической конъюнктуры и принимать свои решения лишь на основе Конституции, закрепляющей основы политической системы общества, права и свободы человека и гражданина. Однако любое решение суда по делам, касающимся функционирования органов государственной власти, правам и свободам граждан и иным вопросам общественной власти немедленно сказывается на социально-политических отношениях в обществе. Суды (особенно конституционные) – активный субъект политики. Попытки низвести их положение просто до неких экспертных органов, которые определяют юридическую грамотность тех или иных нормативных актов, неправильны. Они, конечно, не являются элементом, определяющим политический режим. Тем не менее, им принадлежит одна из основных функций в обществе – обеспечение соблюдения юридически установленного политического порядка.

При демократическом политическом режиме в процессе реализации концепции разделения властей неизбежны политические споры и конфликты, поэтому необходимо создать судебный орган, который способствовал бы тому, чтобы эти политиче-

ские разногласия и споры не перерастали в противостояние ветвей власти, не взрывали бы политическую систему общества.

Конституционное правосудие все более активно входит в государственно-правовую и политическую систему РФ, поставившей перед собой цель – формирование свободного гражданского общества, реальной демократии. Тема создания и деятельности конституционных (уставных) судов в субъектах РФ весьма широко освещается в политике. Причина повышенного интереса к этому новому для России институту – понять общий интерес и необходимость укрепления и защиты единого конституционно-правового пространства Российского государства.

¹ См.: **Белкин А.А.** Вопросы юридической силы решений Конституционного Суда РФ // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997.

² См.: **Митюков М.А.** Конституционное правосудие в субъектах РФ. М., 1997.

³ См.: **Овссян Ж.И.** Судебный конституционный контроль в РФ: проблемы деполитизации (сравнительный анализ) // Государство и право. 1996.

⁴ **Фромме Ф.К.** Федеральный конституционный суд: «Решение обжалованию не подлежит» // Deutschland. 1997.

⁵ См.: **Шихата И.** Теория и практика правовой и судебной реформы // Российская юстиция. 1997.