
К 15-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РФ

О.В. Брежнев

*доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственного строительства и конституционного права
Курского института государственной и муниципальной службы*

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ, УСТАВ КРАЯ, ОБЛАСТИ – ОБЪЕКТ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 5) республика в составе России имеет свою конституцию и законодательство, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ – свой устав и законодательство. Исходя из конституционных принципов федеративного устройства России, юридические свойства конституций республик и уставов иных субъектов федерации идентичны и заключаются в следующем:

- 1) конституции и уставы являются основными законами субъектов федерации, обладающими верховенством в системе их законодательства;
- 2) конституции и уставы выступают в качестве базы текущего законодательства субъектов федерации;
- 3) конституции и уставы отличаются особым порядком их принятия и изменения;
- 4) конституции и уставы являются частью единой системы российского законодательства, по содержанию и форме они не должны противоречить Конституции России, федеральным конституционным законам и федеральным законам.

Ключевые слова: Конституция республики, устав края, объект судебного контроля.

O. Brezhnev

*Doctor of Sciences (Law), Professor,
Head of Department of State Development and Constitutional Law
at the Kursk Institute for Government and Municipal Service*

THE CONSTITUTION OF A REPUBLIC OR THE STATUTE OF A TERRITORY, REGION AS THE SUBJECT OF JUDICIAL REVIEW

In accordance with the Constitution of the Russian Federation (Article 5, Section 2), a Russian republic has its own constitution and laws and a territory (krai), region (oblast), city of federal significance, autonomous region or autonomous district has its own statute and laws. Based on the federal principles of Russia established by its Constitution, the legal properties of the republican constitutions and the statutes of other constituent entities of the federation (federation subjects) are identical, as follows:

- 1) the constitutions and statutes are the fundamental laws of the respective federation subjects that hold supremacy within their respective systems of law;
- 2) the constitutions and statutes serve as the basis for the current laws of the respective federation subjects;

- 3) the constitutions and statutes provide for a special procedure for their adoption and amendment; and
- 4) the constitutions and statutes are part of the uniform system of Russian legislation, they must not contradict the Russian Constitution, federal constitutional laws or federal laws in terms of substance or form.

Key words: the Constitution of a Republic; the Statute of a Territory (krai); subject of judicial review

Казалось бы, последнее из указанных юридических свойств, базирующееся на положениях ч. 2 ст. 4, ч. 2 ст. 15, п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции России, должно обосновывать безусловную возможность оспаривания в судебном порядке тех положений конституций и уставов, которые по мнению заявителя противоречат Конституции России и федеральным законам, тем более, если учесть конституционные нормы о праве на судебную защиту путём обжалования любых решений органов государственной власти (ч. 2 ст. 46 Конституции). Между тем, проблема судебного контроля в отношении конституций и уставов субъектов федерации не получила пока однозначного решения ни в законодательстве, ни в судебной практике, ни в юридической науке. Рассматривая дело о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 74 и ст. 90 Конституции Республики Хакасия, Конституционный Суд в Постановлении от 24 июня 1997 года № 9-П прямо указал на то, что в отношении основных законов субъектов федерации применяется норма ч. 5 ст. 76 Конституции, в соответствии с которой законы и иные нормативные правовые акты субъектов федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в сфере исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и её субъектов¹. Более того, несоответствие норм Конституции Республики Хакасия положениям федерального избирательного законодательства было охарактеризовано Конституционным Судом как нарушение Конституции Российской Федерации, её норм о равенстве прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 19). Тем самым Суд признал конституционно-правовой характер споров, связанных с проверкой соответствия

конституций (уставов) субъектов федерации положениям федеральных законов. Разрешение таких споров предполагает установление системообразующей нормативной связи положений Конституции и федеральных законов, которые детализируют, наполняют конкретным правовым содержанием конституционные нормы и принципы. Эта правовая позиция была подтверждена и в Постановлении Конституционного Суда от 27 апреля 1998 года № 12-П, а также в ряде его последующих решений. В то же время она была подвергнута необоснованной критике рядом известных юристов. Симптоматична в этой связи позиция бывшего судьи Конституционного Суда Н.В. Витрука, выраженная в его особых мнениях к Постановлениям от 24 июня 1997 года и от 27 апреля 1998 года. С его точки зрения, Конституция России выделяет из общей массы законов и иных нормативных актов субъектов федерации их конституции и уставы (ч.2 ст.5, п. «а» ч.1 ст.72). Это позволяет Н.В. Витруку сделать далеко идущий вывод: «Конституции и уставы субъектов Российской Федерации являются актами особой правовой природы, они носят учредительный, основополагающий характер в правовой системе Российской Федерации и её субъектов и находятся в одном ряду с Конституцией Российской Федерации»² (курсив мой – О.Б.) На этом основании Н.В. Витрук по сути утверждает, что законодатель субъекта федерации при принятии своих учредительных актов не связан положениями федеральных законов, на него не распространяется норма ч.5 ст.76 Конституции, и проверка основных законов субъектов федерации на соответствие даже Конституции России, в том числе через призму федеральных законов, допустима «лишь в случаях, если Конститу-

¹ В дальнейшем это положение получило нормативное выражение в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 27).

² См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука по делу о проверке конституционности отдельных положений ч. 1 ст. 92 Конституции Республики Башкортостан, ч. 1 ст. 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и ст. 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // Российская газета. 1998. 6 мая

ция...предусмотрела их издание по оспариваемому предмету регулирования»³. Представляется, что данная позиция противоречит сложившимся в юридической науке представлениям о том, на каких принципах должна быть основана система законодательства в федеративном государстве, включая соотношение различных нормативных правовых актов по юридической силе.

Конституция Российской Федерации относит к ведению Конституционного Суда рассмотрение дел о соответствии Конституции России конституций и уставов субъектов федерации по запросам государственных органов и должностных лиц (п. «б» ч. 2 ст. 125). Не исключается также возможность осуществления Конституционным Судом по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверки конституционности норм основных законов субъектов федерации, применённых или подлежащих применению в конкретных делах, ибо Конституция в ч. 4 ст. 125, определяя предмет обжалования, использует обобщающий термин «закон»⁴. Следует обратить внимание на то, что в данных случаях речь идёт о проверке конституций (уставов) на соответствие только Конституции России⁵. Какие же судебные органы должны осуществлять проверку их соответствия федеральным законам? Принятый в законодательстве Российской Федерации подход к разграничению компетенции судебных органов власти предполагает, что полномочия специализированных судов подлежат исчерпывающему законодательному закреплению, а судов общей юрисдикции – определяются по остаточному принципу. Руководствуясь этим подходом, стремясь обеспечить конституционное право граждан на судебную защиту, суды общей юрисдикции стали принимать к своему рассмотрению обращения о проверке законности норм конституций (уставов) субъектов федерации. Более того, реализуя положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 3 ст. 22), Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих

права и свободы граждан» (ст. 2), действовавших до 1999 года норм Закона «О краевом, областном совете народных депутатов и краевой, областной администрации» (ч. 1 ст. 60, ч. 3 ст. 61), основываясь на соответствующих разъяснениях Пленума Верховного Суда⁶, вплоть до 1998 года суды общей юрисдикции осуществляли рассмотрение дел о соответствии конституций (уставов) субъектов федерации всем нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в том числе Конституции Российской Федерации, признавая оспоренные нормы в случае их несоответствия федеральному законодательству недействительными, не порождающими правовых последствий с момента издания. Таким образом, имело место некое «смешение» компетенции Конституционного Суда и судов общей юрисдикции в части осуществления судебного контроля в отношении законов субъектов федерации, в том числе их конституций и уставов. По сути появилась сфера «конкурирующих» полномочий различных судебных органов, не связанных между собой инстанционными отношениями, - явление недопустимое в судебной системе, порождающее опасность вынесения разными судами противоречивых или даже взаимоисключающих решений по одному и тому же предмету. При такой ситуации очень затруднительно обеспечить единообразие судебной практики и, как следствие этого, реализовать конституционный принцип равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции).

Большое значение для преодоления вышесказанных недостатков имело Постановление Конституционного Суда от 16 июня 1998 года № 19-П по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации. В нём содержится ряд важных выводов, касающихся разграничения полномочий между судебными органами в сфере нормоконтроля:

проверка соответствия Конституции нормативных актов, перечисленных в её ст. 125 (п. «а» и «б» ч. 2, ч. 4), в том числе конституций (уставов) субъектов федерации, относится к исключитель-

³ Там же.

⁴ См, например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 года № 2-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 и ст. 90 Конституции Республики Татарстан, а также п. 2 ст. 4 и п. 8 ст. 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова // Российская газета. 2002. 31 января

⁵ В юридической литературе высказывались предложения о наделении Конституционного Суда полномочием по проверке конституционности даже проектов конституций (уставов) субъектов федерации. См.: Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994. С. 42

⁶ См.: Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» и от 21 декабря 1993 года № 10 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан».

ной компетенции Конституционного Суда; суды общей и арбитражной юрисдикции не могут признавать названные акты неконституционными и поэтому утрачивающими юридическую силу;

суд общей или арбитражной юрисдикции, придя к выводу о неконституционности федерального закона или закона субъекта федерации, в том числе конституции (устава) субъекта федерации, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности этого закона; суд вправе разрешить дело непосредственно на основании конституционных норм, отказавшись от применения не соответствующих им положений закона, но и в этом случае обращение в Конституционный Суд с запросом о проверке их конституционности является обязательным;

Конституция не исключает возможности осуществления судами общей и арбитражной юрисдикции вне связи с рассмотрением другого конкретного дела проверки соответствия перечисленных в её ст. 125 (п. «а» и «б» ч. 2) нормативных актов ниже уровня федерального закона (а значит, по буквальному смыслу, и конституций (уставов) субъектов федерации) иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции Российской Федерации; такие полномочия судов могут быть установлены федеральным конституционным законом с закреплением видов нормативных актов, подлежащих проверке судами, правил о предметной, территориальной и инстанционной подсудности таких дел, субъектов обращения по этим делам, обязательности решения судов по результатам проверки акта для всех правоприменителей по другим делам; иначе суды не вправе признавать незаконными и в связи с этим утрачивающими юридическую силу акты ниже уровня федерального закона, перечисленные в п. «а» и «б» ч. 2 ст. 125 Конституции.

Реализация в судебной практике многих из вышеуказанных положений Постановления Конституционного Суда от 16 июня 1998 года была связана с рядом трудностей.

Во – первых, правовые позиции Конституционного Суда имели целью скорректировать критерии нормоконтроля, осуществляемого судами общей юрисдикции. В соответствии с ними, в частности, проверка конституционности законов

субъектов федерации должна осуществляться только Конституционным Судом, а проверка их соответствия федеральным законам – судами общей юрисдикции. Однако на практике последние признавали обжалуемые нормативные акты, в том числе конституции (уставы) субъектов федерации, противоречащими федеральному законодательству, что включало в себя проверку соответствия оспариваемых актов и Конституции, и федеральным законам. Именно так данный вопрос был интерпретирован в п.8 Постановления Пленума Верховного Суда от 27 апреля 1993 года. Но, справедливости ради, следует отметить, что наличие внутри законодательства системообразующих связей между основными его элементами далеко не всегда допускает возможность «раздельной» проверки конституционности и законности нормативных правовых актов. Особенно это касается конституций (уставов) субъектов федерации. Осуществлять проверку их соответствия федеральным законам, не опираясь на анализ конституционных норм и принципов, касающихся федеративного устройства, статуса субъектов федерации, не представляется возможным.

Во – вторых, реализуя Постановление Конституционного Суда от 16 июня 1998 года, суды общей юрисдикции стали обращаться с запросами в Конституционный Суд и в тех случаях, когда в отношении аналогичных норм законов иных субъектов федерации ранее уже принимались решения об их неконституционности. В связи с этим, Конституционный Суд в Определении от 5 ноября 1998 года № 147-О указал на наличие у судов общей юрисдикции полномочия **подтверждать недействительность конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов федерации, содержащих такие же положения, какие уже были признаны неконституционными на основании Постановлений Конституционного Суда, сохраняющих свою силу.** Если заинтересованные органы государственной власти не согласны с таким решением суда общей юрисдикции, то они вправе обратиться не только в вышестоящую инстанцию, но и в Конституционный Суд с запросами о проверке конституционности соответствующих положений законодательства субъекта федерации.

В – третьих, поскольку Конституционный

Суд связал возможность осуществления судебного нормоконтроля с принятием отдельного федерального конституционного закона, а такой закон так и не был принят, суды общей юрисдикции, в том числе Верховный Суд, во многих случаях стали прекращать производство по делам этой категории, считая, что отсутствуют законные основания для их рассмотрения. Подобная ситуация значительно ограничивала возможности граждан по реализации конституционного права на судебную защиту, затрудняла осуществление прокурорского надзора.

Наличие вышеуказанных трудностей в какой-то мере обусловило принятие Конституционным Судом Постановления от 11 апреля 2000 года № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда России. В нём подтверждены прежние выводы, выраженные в Постановлении от 16 июня 1998 года, а также сформулированы ряд новых правовых позиций, имеющих значение для судебного нормоконтроля:

если полномочие суда по проверке соответствия закона субъекта федерации федеральному закону основано на законе, принятом до вступления в силу Конституции (к этой категории относятся прежде всего Законы «О прокуратуре Российской Федерации» и «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»), то оно не может быть аннулировано лишь из-за отсутствия соответствующего федерального конституционного закона; при этом, по смыслу п. 2 Заключительных и переходных положений Конституции, законы, регулирующие это полномочие, подлежат применению лишь в части, не противоречащей Конституции;

вполне правомерно рассмотрение судом общей юрисдикции дел о соответствии федеральным законам законов субъектов федерации, что является одной из гарантий конституционного принципа верховенства федеральных законов; по своей юридической природе решение суда о признании закона субъекта федерации

противоречащим федеральному закону означает не его отмену, лишение юридической силы, тем более с момента его издания, а признание недействующим и, следовательно, не подлежащим применению с момента вступления в законную силу судебного решения⁷; это не исключает возможности последующей проверки соответствующего закона субъекта федерации в порядке конституционного судопроизводства, ибо Конституционный Суд выступает в качестве судебной инстанции, окончательно разрешающей такие публично-правовые споры; решение суда общей юрисдикции о противоречии закона субъекта федерации федеральному закону обязывает законодательный орган субъекта отменить соответствующие положения закона под угрозой применения к нему мер конституционно-правовой ответственности;

законодатель вправе дополнительно урегулировать в федеральном конституционном законе полномочия конституционных (уставных) судов субъектов федерации по проверке соответствия федеральному закону законов субъектов федерации;

из взаимосвязи положений ч. 2 ст. 4, ч. 3 ст. 5, ч. 5 и 6 ст. 76 с положениями ч. 1 и 2 ст. 66, ст. 125 и ч. 3 ст. 128 Конституции сделан вывод о том, что проверка соответствия конституций (уставов) субъектов федерации как актов, определяющих их конституционный статус, федеральному закону, может быть осуществлена только в порядке конституционного судопроизводства. В дальнейшем эта правовая позиция была подтверждена в Определении Конституционного Суда от 8 февраля 2001 года № 15-О по ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении Постановлений от 16 июня 1998 года и от 11 апреля 2000 года. Её обоснование заключается в том, что все федеральные законы, на соответствие которым могут проверяться положения конституций (уставов) субъектов федерации, основываются на положениях Конституции России, устанавливающих статус её субъектов. Исходя из этого, судебные дела, связанные со спорами как о конституционности, так и о законности конституций (уставов) должны комплексно рассматриваться в порядке конституционного

⁷ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, принятый 14 ноября 2002 года и вступивший в силу 1 февраля 2003 года, содержит норму о том, что решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующей влечёт за собой утрату юридической силы этого акта или его части, а также других актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание (ч.3 ст.253). Представляется, что данное законоположение противоречит правовой позиции Конституционного Суда, выраженной в Постановлении от 11 апреля 2000 года.

судопроизводства. По мнению Конституционного Суда, Конституция России не допускает проверки судами общей юрисдикции конституций (уставов) субъектов федерации. Исключения составляют только те случаи, когда суд общей юрисдикции, руководствуясь ст. 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и соответствующим Постановлением Конституционного Суда, подтверждает недействительность положений конституции (устава), если они содержат такие же нормы, какие уже были признаны Конституционным Судом не соответствующими Конституции, а потому утрачивающими силу, о чём шла речь выше (подобное полномочие судов было подтверждено в Постановлении Конституционного Суда от 11 апреля 2000 года, а затем и в Определении от 2 апреля 2001 года)⁸. Кроме того, не ставится под сомнение вытекающая из ч. 2 ст. 4 и ст. 76 Конституции обязанность судов общей юрисдикции применять федеральный закон в случаях, когда разрешённые им вопросы, относящиеся к ведению Российской Федерации или к совместному ведению Федерации и её субъектов, урегулированы конституцией (уставом) субъекта федерации в противоречии с федеральными предписаниями.

Правовые позиции Конституционного Суда, выраженные в Постановлении от 11 апреля 2000 года, являются следствием признания конституционно-правовой природы споров о соответствии конституций (уставов) субъектов федерации федеральным законам. Именно поэтому процессуальная форма конституционного судопроизводства вполне обоснованно признана наиболее приемлемой для их разрешения. Но в то же время нельзя не отметить, что эти позиции противоречат нормам Конституции (ст. 125) и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 3), которые не предусматривают возможность проверки Конституционным Судом каких-либо нормативных актов на соответствие федеральным законам. По этой причине некоторые из выводов Конституционного Суда не были восприняты судебной и прокурорской практикой.

После принятия Конституционным Судом Постановления от 11 апреля 2000 года и особенно после подтверждения соответствующих правовых позиций в Определении от 8 февраля 2001 года некоторые суды общей юрисдикции стали принимать решения о прекращении производства по делам, связанным с оспариванием положений конституций (уставов) субъектов федерации. Однако эта практика достаточно быстро была скорректирована Верховным Судом. Поводом для этого послужили события в Иркутской области. При рассмотрении в Иркутском областном суде дела о признании недействующими отдельных положений Устава Иркутской области по заявлению прокурора области в судебном заседании представители Законодательного Собрания и губернатор Иркутской области заявили ходатайство о прекращении производства по данному делу, считая, что оно не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства. Определением судьи Иркутского областного суда от 29 августа 2000 года ходатайство было удовлетворено и производство по делу прекращено. При этом суд исходил из того, что, по его мнению, ст. 5, 66 Конституции, преамбула и ст. 7, 21, 22, 27 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 29 июля 2000 года), ст. 115 ГПК РСФСР (в редакции от 7 июля 2000 года) не допускают проверки судами общей юрисдикции конституций (уставов) субъектов федерации на соответствие федеральному законодательству. Таким образом, областной суд придерживался правовой позиции по данному вопросу, выраженной в решениях Конституционного Суда. Исполняющий обязанности прокурора Иркутской области в частной жалобе поставил вопрос об отмене определения суда ввиду его незаконности.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации 10 октября 2000 года определение Иркутского областного суда отменила, указав на то, что содержащиеся в нём выводы не вытекают из смыс-

⁸ В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в редакции от 15 декабря 2001 года) содержится норма о том, что суд общей юрисдикции признаёт недействующими нормативные положения, аналогичные ранее признанным не соответствующими Конституции России в порядке конституционного судопроизводства (ч. 5 ст. 87). Исходя из правовых позиций Конституционного Суда, более правильно было бы установить в этом случае признание соответствующих норм недействительными. К сожалению, в законодательстве о судебном конституционном контроле имеет место некоторая путаница в терминологии.

ла применяемых норм закона. При этом были приведены следующие доводы.

По мнению Верховного Суда, в силу ст. 125 Конституции, определяющей полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, последний разрешает дела о соответствии конституций республик и уставов иных субъектов федерации Конституции России. Проверка же конституций (уставов) на соответствие федеральным законам в порядке конституционного судопроизводства ст. 125 Конституции не предусматривается.

Однако в силу ст. 27 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законы субъекта федерации, иные правовые акты его представительного органа государственной власти, нарушающие права и свободы человека и гражданина, могут быть обжалованы в судебном порядке. При этом не содержится ограничений относительно права прокурора на обращение в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия федеральному закону такого правового акта, принятого законодательным органом субъекта Российской Федерации, как конституция республики, устав края, области.

Согласно Федеральному закону от 17 января 1992 года «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции от 17 ноября 1995 года и от 10 февраля 1999 года), прокуратура в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства осуществляет надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых законодательными органами субъектов Российской Федерации (абз. 1 и 2 п. 2 ст. 1); соответствие законам правовых актов, издаваемых законодательными органами субъекта федерации, является предметом надзора (п. 1 ст. 21); прокурор или его заместитель опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными (абз. 1 и 3 п. 3 ст. 22).

Следовательно, согласно упомянутым положениям законов прокурор, осуществляя надзор, вправе обращаться в суд общей юрисдикции с

требованием о проверке соответствия правового акта законодательного органа субъекта Российской Федерации федеральному закону, а суд - разрешать такого рода дела по правилам, установленным ГПК РСФСР. Этим не затрагивается право соответствующих органов и лиц на основании ст. 125 Конституции обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о проверке конституционности основного закона субъекта федерации.

Поскольку Устав Иркутской области был принят законодательным органом этого субъекта федерации, это дает право прокурору области, в силу названных выше положений законов, обратиться в суд общей юрисдикции с требованием о проверке положений Устава на соответствие федеральным законам.

Положения Федеральных законов «О прокуратуре Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», наделяющие прокурора правом на обращение в суд общей юрисдикции с требованием проверить, соответствует ли конституция (устав) субъекта федерации, принятые его законодательным органом, федеральному закону, предметом проверки Конституционного Суда по делу о конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда России не являлись и неконституционными не признаны.

В Конституции Российской Федерации непосредственно не содержится правовой нормы, не допускающей проверки судами общей юрисдикции конституций (уставов) субъектов федерации, принятых их законодательными органами, на соответствие федеральным законам. Не указано об этом и в постановлении Пленума Верховного Суда от 27 апреля 1993 года N 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» (с последующими изменениями и дополнениями).

С учетом изложенного мотивы, содержащиеся в определении Иркутского областного суда и послужившие основанием к прекращению про-

изводства по делу, были признаны несостоятельными.

Руководствуясь подходом Верховного Суда к данной проблеме, суды общей юрисдикции принимали к своему рассмотрению заявления прокуроров, жалобы граждан о проверке законности положений конституций (уставов) субъектов федерации и, удовлетворяя их, признавали соответствующие нормы недействующими (до июля 2003 года) или недействительными (если по предмету обращения ранее выносилось решение Конституционным Судом). Таким образом, суды распространили на эту категорию дел правовую позицию Конституционного Суда о юридической силе решений, принимаемых в порядке нормоконтроля. Между тем, вышеприведённая аргументация Верховного Суда не является безупречной. Она предполагает возможность проверки судами общей юрисдикции лишь конституций (уставов) субъектов федерации, принятых их законодательными органами (во всяком случае, по заявлениям прокуроров). Но Конституция Российской Федерации (ч. 1 ст. 66) не исключает возможность принятия конституций республик на референдумах этих субъектов федерации. Могут ли их положения быть оспорены в судах общей юрисдикции? Думается, что, если придерживаться позиции Верховного Суда, то отрицательный ответ на этот вопрос неизбежно вёл бы к неоправданной дифференциации или ограничению судебного механизма оспаривания конституций (уставов) разных субъектов федерации, по сути обладающих одинаковыми юридическими свойствами, но отличающихся порядком их принятия, что неизбежно означало бы нарушение конституционного принципа равноправия субъектов федерации (ст. 5 Конституции).

Серьёзные противоречия, существовавшие в позициях Конституционного Суда и Верховного Суда по такому важному вопросу, как порядок судебного обжалования незаконных положений конституций (уставов) субъектов федерации, оказывали негативное влияние на правоприменительную практику, приводили к спорам о подведомственности этой категории судебных дел, в которые неизбежно в силу специфики своих полномочий оказывались вовлечены и конституционные (уставные) суды субъектов федерации.

В 2001 году Верховный Суд Республики Татарстан прекратил производство по заявлению заместителя Генерального прокурора Российской Федерации о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению положений 40 статей Конституции Республики Татарстан. Как пояснила судья республиканского Верховного Суда Л. Хамзина, основанием для такого решения послужили правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в его Постановлении от 11 апреля 2000 года и Определении от 8 февраля 2001 года. Ещё ранее на обращение заместителя Генерального прокурора довольно резко отреагировал и Конституционный Суд Республики Татарстан. В распространённом им заявлении говорилось, что проверка таких правовых актов, как конституция республики, «допустима лишь на соответствие Конституции Российской Федерации и исключительно Конституционным Судом Российской Федерации» (выделено мною – О.Б.). По мнению авторов заявления, действующее гражданское процессуальное законодательство не предоставляет прокурору права оспаривать конституции и уставы субъектов федерации в судах общей юрисдикции. «Порядок оспаривания Конституции Татарстана, избранный заместителем Генерального прокурора, подрывает основы конституционной законности в Российской Федерации, нарушает принципы федеративного устройства России и конституционный строй Республики Татарстан», - заявил республиканский Конституционный Суд⁹. Несмотря на столь жёсткое заявление, Верховный Суд Российской Федерации отменил определение Верховного Суда Татарстана о прекращении производства по этому делу и направил его в этот же суд для рассмотрения по существу. 11 марта 2003 года, рассматривая дело о признании противоречащими федеральному законодательству положений 19 статей уже новой Конституции Республики Татарстан по заявлению опять-таки заместителя Генерального прокурора, Верховный Суд Татарстана приостановил производство и обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, в котором вновь поставил вопрос о возможности рассмотрения в судах общей юрисдикции дел о законности положений конституций

⁹ Приводится по сообщению Нижегородского телеграфного агентства.

(уставов) субъектов федерации. Аналогичный запрос в Конституционный Суд был направлен и Государственным Советом Республики Татарстан. Как заявил председатель его постоянной комиссии по вопросам законодательства, законности, регламента и депутатской этики М.М. Курманов, «только Конституционный Суд России может дать ответ на вопрос, имеем ли мы право воспроизводить у себя нормы федерального закона и проверять Конституцию Татарстана на предмет соответствия федеральному законодательству»¹⁰. Похожая ситуация сложилась и в Башкортостане. Первоначально Верховный Суд Республики отказал в принятии к рассмотрению обращения прокурора о признании недействительными 26 и недействующими 46 положений новой Конституции Башкортостана, принятой 3 ноября 2000 года, в связи с неподведомственностью вопроса судам общей юрисдикции. Верховный Суд Российской Федерации это решение отменил и вернул дело в республиканский суд. Государственное Собрание – Курултай обратилось в Конституционный Суд Башкортостана с запросом о толковании положений Конституции Республики, которые оспаривались прокурором. Принятое 28 декабря 2001 года Конституционным Судом Башкортостана Постановление представляло собой попытку максимально сгладить действительно существовавшие противоречия между Конституцией Республики и федеральным законодательством и повлиять таким образом на рассмотрение дела в судах общей юрисдикции. Достичь желаемой цели не удалось. Верховный Суд Республики Башкортостан заявление прокурора удовлетворил, признав не соответствующими федеральному законодательству большинство оспоренных норм. 3 декабря 2002 года Государственное Собрание – Курултай приняло новую редакцию Конституции Республики. Но споры на этом не закончились. Спираль конфликта продолжает раскручиваться и, к сожалению, не только в республиках. В 2002 году заместитель Генерального прокурора Российской Федерации обратился в Московский городской суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению положений Устава Москвы, устанавливающих

выборность должности Вице-мэра города. Представлявший на судебном процессе интересы Правительства Москвы, адвокат П. Астахов заявил, что рассматриваемое дело находится в компетенции Конституционного Суда России, а не судов общей юрисдикции¹¹. Несмотря на это, Московский городской суд рассмотрел и удовлетворил заявление прокурора, а Верховный Суд оставил в силе это решение. Данное судебное дело получило большой общественный резонанс. Таким образом, пробельность законодательства о судебном конституционном контроле, отсутствие в нём логически последовательной концептуальной основы обусловили возникновение вышеуказанных конфликтов, в основе которых лежали противоречия между Конституцией, с одной стороны, правовыми позициями Конституционного Суда, с другой, и федеральными законами, регулирующими рассматриваемую сферу отношений, с третьей.

18 июля 2003 года Конституционным Судом принято Постановление № 13-П по делу о проверке конституционности положений ст. 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с упоминавшимися выше запросами Государственного Собрания – Курултай Республики Башкортостан, Государственного Совета и Верховного Суда Республики Татарстан. В нём подчёркивается особый, учредительный характер таких правовых актов, как конституции (уставы) субъектов федерации. Проверка их законности неотделима от проверки на соответствие Конституции, что обуславливается «органическим единством федерального и регионального конституционно-правового регулирования». Основные законы субъектов федерации находятся в особой правовой связи с Конституцией России. Публично-правовые споры об их соответствии федеральным законам всегда предполагают толкование соответствующих конституционных норм, касающихся статуса субъектов федерации и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и республик, краёв, областей. Кроме того, при проверке законности конституции (устава) может встать вопрос о провер-

¹⁰ См.: Кондрева О., Герасимова М. Бои за суверенитет // Российская газета. 2003. 20 марта

¹¹ См.: Воробьев В. Шанцев проиграл. Но сдаваться не собирается // Российская газета. 2003. 17 января

ке конституционности норм соответствующего федерального закона или самой конституции (устава), что может быть осуществлено только в порядке конституционного судопроизводства. Исходя из этого, конституции и уставы «не могут считаться разновидностью нормативных правовых актов, контроль за законностью которых производится в порядке гражданского или административного судопроизводства». Такого рода судебные дела рассматриваются только Конституционным Судом, причём в пленарном заседании, в составе 19 судей (в судах общей юрисдикции эта категория дел в первой инстанции рассматривалась одним судьёй). Суды общей юрисдикции вправе осуществлять контроль в отношении конституций (уставов) субъектов федерации только на основе уже сформулированных правовых позиций Конституционного Суда. Проанализировав положения Конституции и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», Конституционный Суд сделал вывод о недопустимости обращения прокурора в суд общей юрисдикции с заявлением о признании положений конституций и уставов субъектов федерации противоречащими федеральному закону, что не исключает для Генерального прокурора возможность обращения в Конституционный Суд с запросом о проверке соответствия Конституции России конституций и уставов субъектов федерации, в том числе вне связи с их применением в конкретном деле.

На первый взгляд, Постановление Конституционного Суда от 18 июля 2003 года поставило точку в спорах в отношении осуществления судебного контроля в отношении конституций (уставов) субъектов федерации. В теоретическом плане оно весьма аргументировано, поэтому следует по существу поддержать содержащиеся в нём выводы. Но при этом нельзя игнорировать то обстоятельство, что, как уже отмечалось, ни Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 125), ни Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не устанавливают возможность проверки конституций (уставов) на соответствие федеральным законам и, закрепляя исчерпывающий перечень субъектов обращения в Конституционный Суд с

запросом в порядке «абстрактного» нормоконтроля, не включают в него Генерального прокурора. Таким образом, сформулировав вышеупомянутые правовые позиции, Конституционный Суд вышел за рамки своей компетенции, взял на себя функцию конституционного законодателя и фактически дополнил норму ч.2 ст.125 Конституции. Не случайно, именно подобным образом Постановление Конституционного Суда от 18 июля 2003 года было интерпретировано в средствах массовой информации¹². Вряд ли можно признать корректной подобную форму решения рассматриваемой проблемы. Новые полномочия Конституционного Суда и Генерального прокурора могут быть эффективно реализованы только в том случае, если получат необходимую законодательную конкретизацию. Наиболее целесообразным вариантом решения вопросов правового регулирования судебного контроля в отношении конституций (уставов) субъектов федерации является закрепление в Конституции России и текущих федеральных законах нормы об исключительном полномочии Конституционного Суда по проверке этих актов и с точки зрения соответствия федеральным законам. Одновременно с этим, следовало бы законодательным путём расширить перечень государственных органов и должностных лиц, уполномоченных обращаться в Конституционный Суд с запросами в порядке ч. 2 ст. 125 Конституции, включив в него Генерального прокурора, его заместителей и прокуроров субъектов федерации, что позволило бы существенно укрепить прокурорский надзор за законностью конституций (уставов) субъектов федерации. Такой вариант решения проблемы, несмотря на всю сложность процедуры внесения поправок в Конституцию, в наибольшей мере соответствует юридической природе как данного вида споров, так и самого конституционного судопроизводства. Он не препятствует иным судебным органам в осуществлении «опосредованного» контроля в отношении конституций (уставов) при осуществлении ими своих полномочий и позволяет устранить существующие противоречия между Конституцией и правовыми позициями Конституционного Суда в рассматриваемой области.

¹² См.: Закатнова А. Конституцию РФ дописали. Генпрокурору – новые права, МНВК – новые проблемы // Российская газета. 2003. 19 июля