

**СУДЕБНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ:  
НЕОБХОДИМОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Е. В. Портнова**

*Пензенский государственный университет*

Поступила в редакцию 23 мая 2017 г.

**Аннотация:** *определяется понятие «судебный федерализм», доказывается необходимость создания конституционных (уставных) судов во всех субъектах РФ, а также исследуются причины, тормозящие процесс учреждения данных органов. Федеративное устройство России обуславливает существование двух уровней судебного контроля – Российской Федерации и субъектов РФ. Именно это выступает в качестве объективной предпосылки формирования органов конституционной юстиции в современной России. Особенно это касается регионального уровня, поскольку основной массив законодательства Российской Федерации представлен именно законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Необходимость судебного конституционного контроля в субъектах РФ обосновывается наличием значительного числа нормативно-правовых актов субъектов РФ, имеющих ярко выраженную тенденцию к их увеличению и не всегда соответствующих конституциям (уставам) субъектов РФ. Современная российская действительность показывает, что формирование органов конституционной юстиции в субъектах не только затянулось, но и фактически приостановилось. Автор приходит к выводу о том, что требования укрепления конституционной законности предполагают образование органов конституционной юстиции как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.*

**Ключевые слова:** *судебный федерализм, конституционные и уставные суды субъектов РФ, конституционное правосудие.*

**Abstract:** *in writing this article, the author aims to define the concept of «judicial federalism», to prove the necessity of creation of the constitutional (Charter) courts in all regions of the Russian Federation, as well as to investigate the causes hindering the process of establishing these bodies. In recent years, in scholarly works on constitutional law began to be used the term «judicial federalism». The Federal structure of Russia leads to the existence of two levels of judicial control, the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation. This is what acts as the objective prerequisites for the formation of bodies of the constitutional justice in contemporary Russia. This is especially true at the regional level, since the bulk of the legislation of the Russian Federation submitted to it by laws and other normative legal acts of constituent entities of the Russian Federation. The need for judicial constitutional control in the subjects of the Russian Federation is justified by the presence of a significant number of normative legal acts of subjects of the Russian Federation, which has a pronounced upward trend and not always relevant constitutions (statutes) of constituent entities of the Russian Federation. The modern Russian reality shows that the formation of bodies of the constitutional justice in the subjects not only delayed, but actually stopped. The author comes to the conclusion that the requirements of strengthening of the*

*constitutional legality presuppose the formation of bodies of the constitutional justice at the Federal level and at the level of subjects of the Russian Federation.*

**Key words:** *judicial federalism, constitutional and statutory courts of the RF subjects, constitutional justice.*

Федеративное государственное устройство предполагает наличие двухуровневой системы законодательства – уровня федерации и уровня субъекта федерации. В Российской Федерации федеральный уровень представлен Конституцией, федеральными конституционными и федеральными законами, а также другими нормативно-правовыми актами федеральных органов государственной власти.

Региональное законодательство представлено конституциями республик, уставами краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, законами и иными нормативно-правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ. Учредительные акты субъектов РФ закрепляют основы конституционного строя РФ, институт прав и свобод человека и гражданина, систему органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и компетенцию. Сказанное означает, что учредительные акты субъектов РФ имеют для них конституционное значение.

В Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях созданы органы конституционного контроля, соответствующие указанным двум уровням законодательства федеративного государства. Создание данных органов обуславливалось необходимостью правовой охраны Конституции РФ, конституций и уставов субъектов РФ от их нарушений нормативными правовыми актами более низкого уровня. На уровне Федерации эту роль выполняет Конституционный Суд РФ, а в субъектах РФ создаются такие специализированные органы конституционной юстиции, как конституционные (уставные) суды, занимающиеся обеспечением юридического верховенства учредительных актов субъектов РФ по сравнению с иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Федеративное устройство России обуславливает существование двух уровней судебного контроля – Российской Федерации и субъектов РФ. Именно это выступает в качестве объективной предпосылки формирования органов конституционной юстиции в современной России. Особенно это касается регионального уровня, поскольку основной массив законодательства Российской Федерации представлен именно законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В последние годы в научных работах по конституционному праву стал употребляться термин «судебный федерализм». Под ним исследователи понимают систему организационных, процессуальных, юридико-технических и организационных методов и приемов разрешения конституционно-правовых споров между федерацией и субъектами федерации, разъяснение содержания конституционных норм и преодоление коллизий между ними с целью укрепления федеративных основ государства, расширения сотрудничества и взаимодействия между различными уров-

ниями государственной власти в федеративном государстве<sup>1</sup>. В научных работах также отмечается, что судебный федерализм представляет собой принцип, форму и режим устройства судебной власти, приспособленной к федеративному характеру государства и отношениям между федерацией и субъектами федерации<sup>2</sup>.

Институт судебного федерализма исследователи характеризуют также с позиции выявления особенностей организации судебной власти в федеративных государствах, которые вытекают из сочетания взаимодополняющих принципов централизации и децентрализации судебной власти, обусловленных формой государственного устройства<sup>3</sup>.

Признаки «централизации» судебной власти в Российской Федерации, как справедливо подчеркнул И. Н. Сенякин, можно увидеть в закреплении основ судебной системы и единых правил судопроизводства на федеральном уровне, которые основаны на государственной целостности Российской Федерации. «Децентрализация» судебной власти выражается в наличии судов Российской Федерации и судов субъектов РФ, разграничении федеральным законодательством подсудности между ними, возможности формирования судебных органов субъектов РФ их законодательными органами или непосредственно населением<sup>4</sup>. Следовательно, в настоящее время имеются достаточные основания для выделения такой разновидности федерализма, как судебный федерализм, наряду с бюджетным и управленческим.

Конституционные и уставные суды субъектов Федерации вполне вписываются в концепцию судебного федерализма. Однако в юридической науке в последние годы применительно к указанным судам получила распространение концепция децентрализации системы конституционной юстиции в Российской Федерации, согласно которой в отличие от судов общей юрисдикции и арбитражных судов, построенных по принципу централизма, Конституционный Суд РФ, конституционные и уставные суды субъектов РФ построены на основе принципа децентрализации, доведенного до абсолютного значения<sup>5</sup>.

Однако с приведенной позицией сложно согласиться, поскольку принцип децентрализации в отношении Конституционного Суда РФ и региональных органов конституционного правосудия, несмотря на отсутствие процессуального единства, не доведен до «абсолютных размеров»,

<sup>1</sup> См.: Чурбаков А. В. Канадская конституция и судебный федерализм : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 6.

<sup>2</sup> См.: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 127.

<sup>3</sup> См.: Нелюбина А. А. Мировые судьи в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 19.

<sup>4</sup> См.: Сенякин И. Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 234.

<sup>5</sup> См.: Ахметзянова Э. Р. Влияние концепции судебного федерализма на организацию судебных систем России и Германии // Рос. юстиция. 2009. № 10. С. 11 ; Демидов В. Н. Особенности взаимодействия Конституционного Суда России и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Вестник Бурятского гос. ун-та. 2014. № 2. С. 194.

так как данные судебные органы связаны функциональным единством и работают в единой системе конституционной юстиции. Конституционные и уставные суды субъектов РФ учитывают решения и правовые позиции Конституционного Суда РФ. Поэтому судебный федерализм находит свое выражение в организации и деятельности органов конституционного правосудия Российской Федерации. Таким образом, в числе конституционных предпосылок регионального конституционного правосудия можно назвать федеративное устройство РФ и вытекающие из него принципы судебного федерализма.

Необходимость судебного конституционного контроля в субъектах РФ обосновывается наличием значительного количества нормативно-правовых актов субъектов РФ, имеющих ярко выраженную тенденцию к их увеличению и не всегда соответствующих конституциям (уставам) субъектов РФ<sup>6</sup>. Это противоречит принципам конституционной законности и негативно влияет на состояние двухуровневой правовой системы Российской Федерации. Региональный уровень правовой системы России неоднороден. Каждый субъект РФ в своем законодательстве стремится максимально учесть свою специфику. Вместе с тем депутатские корпуса недостаточно подготовлены к правотворческой работе, итогом которой нередко становятся неконституционные правовые акты, что противоречит принципу единства правовой системы страны. Данный аргумент также можно привести в пользу формирования органов конституционной юстиции во всех субъектах РФ.

В науке конституционного права называются и другие причины, обосновывающие необходимость создания конституционных и уставных судов субъектов РФ: учреждение Российской Федерации как действительно федеративного государства с разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ; закрепление в Конституции РФ отвергаемого в советский период принципа разделения властей<sup>7</sup>, появление у субъектов РФ собственных органов государственной власти, которые субъекты РФ формируют самостоятельно с учетом основ конституционного строя и общих принципов формирования законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, установленных на федеральном уровне<sup>8</sup>; социальная необходимость<sup>9</sup>. Все перечисленные причины, вызывающие объективную

---

<sup>6</sup> См.: Чернова Э. Р. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации // Science Time. 2014. № 11. С. 423.

<sup>7</sup> См.: Зражевская Т. Д., Медведев С. В. Становление конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации в системе гарантий прав и свобод человека // Российская и европейская правозащитные системы : соотношение и проблемы гармонизации : сб. статей / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2003. С. 503–504.

<sup>8</sup> См.: Овсянн Ж. И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации. 1990–2000 гг. М., 2001. С. 53–55.

<sup>9</sup> См.: Цалиев А. М. Образование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации : состояние и перспективы // Журнал рос. права. 2013. № 10. С. 15.

необходимость учреждения конституционных и уставных судов в субъектах РФ, имеют место быть и их следует признать. Однако, на наш взгляд, главная причина формирования указанных судов в субъектах РФ состоит в необходимости обеспечения верховенства и правовой охраны учредительных актов субъектов РФ, каковыми являются их конституции и уставы.

Современная российская действительность показывает, что формирование органов конституционной юстиции в субъектах не только затянулось, но и фактически приостановилось. Ожидалось, что Президент РФ в своем выступлении на съезде судей в 2013 г. обозначит данную проблему, но этого не случилось. В результате в разных субъектах РФ по-разному обеспечивается конституционная законность, а граждане имеют разную степень защиты своих конституционных прав и свобод.

Хотя процесс создания органов конституционного контроля в субъектах РФ затормозился, необходимость их функционирования является очевидной. В пользу этого можно привести такой аргумент. В основу концепции конституционных и уставных судов субъектов РФ была положена европейская модель конституционного контроля. Преимущество этой модели состоит в независимости органа конституционного контроля от других государственных органов и нахождения его вне политики, что особенно важно в переходные периоды, когда создаются фактически новые политические системы. В результате конституционные и уставные суды субъектов РФ вполне вписались в теорию разделения властей и систему «сдержек и противовесов». Они стали судебными органами, устанавливающими эффективные пределы государственного властвования.

В юридической науке в настоящее время исследованы причины отказа субъектов РФ от учреждения органов конституционной юстиции. Одной из первых эти причины проанализировала Ж. И. Овсепян. Они коренятся в начальной стадии становления государственно-территориальных образований в краях, областях, городах федерального значения, каковыми ранее они не являлись; в недостаточности регионального законодательства об органах конституционной юстиции, а следовательно, отсутствии правовой базы для формирования конституционных и уставных судов; сравнительно небольшим, по сравнению с Российской Федерацией, объемом полномочий субъекта РФ в законодательной сфере; недостаточной загруженностью конституционных и уставных судов в тех субъектах РФ, где они созданы; отсутствием императивных норм в части, касающейся основ конституционного правосудия субъектов РФ, в федеральном законодательстве о судебной системе<sup>10</sup>.

Причины затягивания создания конституционных и уставных судов анализировались и в других работах. Так, В. А. Кряжков среди них указал на сравнительную новизну этого института, неопределенность его в системе разделения властей в субъектах РФ, низкую правовую культуру

---

<sup>10</sup> См.: Овсепян Ж. И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990–2000 гг.). М., 2001. С. 41–50.

депутатских корпусов и населения регионов<sup>11</sup>. А. М. Цалиев в качестве главного условия стагнации конституционных (уставных) судов субъектов РФ называет неопределенность конституционной нормы<sup>12</sup>.

Н. В. Витрук дополнительно к указанным причинам обращал внимание на отсутствие политической воли и необходимой активности федерального центра в учреждении органов конституционного контроля в субъектах РФ; законодательную неясность в вопросах компетенции конституционных и уставных судов, правового статуса их судей; отсутствие на местах специалистов с высокой квалификацией, в том числе конституционно-правового профиля<sup>13</sup>.

А. А. Ливеровский среди причин затягивания формирования органов конституционного правосудия в субъектах РФ называет недостаточный опыт в сфере правотворчества у депутатов законодательных органов, особенно тех субъектов РФ, которые ранее не имели традиций законотворчества<sup>14</sup>.

Анализ приведенных научных работ и научных воззрений их авторов показывает, что выявленные ими причины затянувшегося формирования органов конституционного контроля в субъектах РФ имели свою значимость и актуальность в момент написания соответствующих работ. Однако к сегодняшнему этапу функционирования органов конституционного правосудия их применить уже нельзя. Разве можно, например, объяснить замедление темпов формирования конституционных и уставных судов начальным этапом становления государственно-территориальных образований в Российской Федерации, когда им уже больше двадцати лет? Нельзя также объяснять этот процесс и сравнительной новизной этого института, и недостаточностью регионального законодательства, и низкой загруженностью конституционных и уставных судов, и недостаточностью законотворческого опыта у тех субъектов РФ, которого двадцать лет назад у них не было, и законодательным неурегулированием вопроса о компетенции конституционных (уставных) судов.

Указанные причины, которые действительно в прежние годы замедляли и тормозили процесс учреждения конституционных и уставных судов в субъектах РФ, сегодня уже не могут действовать. Они исчезли. Но этого оказалось недостаточным для завершения процесса создания конституционных и уставных судов субъектов РФ. Более того, данный процесс замедлился. Следовательно, современные причины низких темпов

<sup>11</sup> См.: *Кряжков В. А.* Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М., 1999. С. 30–31.

<sup>12</sup> См.: *Цалиев А. М.* Неопределенность конституционной нормы – условие стагнации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // *Платон*. 2015. № 2. С. 22.

<sup>13</sup> См.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): очерки теории и практики. М., 2001. С. 50.

<sup>14</sup> См.: *Ливеровский А. А.* Правовые проблемы регулирования создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // *Ученые записки*. СПб., 2001. Вып. 7. С. 118.



создания органов конституционного правосудия в субъектах РФ иные. Условно их можно разделить на несколько групп.

*Первая группа.* Недостаточная воля федерального центра. Выстроенная в России вертикаль власти играет не только положительную роль в сохранении и укреплении российской государственности, но и негативную роль, сковывая инициативу снизу и позволяя субъектам РФ действовать с оглядкой на федеральный центр, ожидая от него соответствующих указаний. Но эти указания или сигналы в части, касающейся органов конституционного правосудия, так и не поступили, о чем свидетельствует до сих пор сохранившаяся диспозитивная норма в ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», согласно которой конституционный (уставный) суд субъекта РФ может создаваться субъектом РФ для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (устава) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ<sup>15</sup>.

*Вторая группа.* Нежелание высших должностных лиц, законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ создавать конституционные и уставные суды. Им попросту не нужен независимый орган судебного конституционного контроля, который будет давать оценку их нормативным актам. В связи с этим можно привести пример, касающийся обсуждения законопроекта «Об Уставном суде Читинской области». В Читинской области, согласно обсуждаемому законопроекту, предполагалось создать Уставный суд области в срок до 2005 г. Однако глава исполнительной власти области заявил, что создание подобного органа стало бы еще одной контролирующей надстройкой, которая к тому же требует дополнительных расходов из бюджета. В конечном итоге законопроект в области принят не был<sup>16</sup>.

В субъектах РФ также нередки «нападки» на конституционные (уставные) суды: СМИ постоянно пытаются занижить роль и значение региональных органов конституционного контроля, показывая нецелесообразность их образования и деятельности. В реестрах государственных должностей некоторых субъектов РФ, где созданы региональные органы конституционной юстиции, должности председателей данных органов следуют после вице-губернаторов и начальников департаментов исполнительной ветви власти<sup>17</sup>.

*Третья группа.* Обеспечение органов конституционной юстиции субъектов РФ квалифицированными юридическими кадрами. Большинство

---

<sup>15</sup> О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>16</sup> Забайкальский рабочий. 2003. 10 окт.

<sup>17</sup> См.: *Осоцкий А. И.* Взаимодействие конституционных (уставных) судов с органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Уставного суда Свердловской области. 2003. № 1. С. 184–185.

современных российских регионов не имеют крупных научных юридических центров. В советский период юридическая наука была сконвертирована в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Саратове и в тех немногочисленных административных центрах, где в университетах существовали юридические факультеты, итого не более двадцати регионов. Доставшееся «наследство» не способствует активации работы по образованию конституционных (уставных) судов в субъектах РФ.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что федеративное государственное устройство является объективной предпосылкой для построения органов конституционной юстиции по принципу федерализма. Необходимость судебного конституционного контроля в субъектах РФ обосновывается наличием значительного числа нормативно-правовых актов субъектов РФ, имеющих ярко выраженную тенденцию к их увеличению и не всегда соответствующих конституциям (уставам) субъектов РФ. Кроме того, требования укрепления конституционной законности предполагают образование органов конституционной юстиции как на федеральном, так и на уровне субъектов РФ.

*Пензенский государственный университет*

*Портнова Е. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры частного и публичного права*

*E-mail: elena\_v\_portnova@rambler.ru  
Тел.: 8-908-531-57-50*

*Penza State University*

*Portnova E. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Private and Public Law Department*

*E-mail: elena\_v\_portnova@rambler.ru  
Tel.: 8-908-531-57-50*