

Е.В. ГЕРАСИМОВА\*

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И КОНСТИТУЦИОННЫЕ (УСТАВНЫЕ) СУДЫ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ  
КОМПЕТЕНЦИИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ  
И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА<sup>1</sup>**

*Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, конституционные права и свободы человека и гражданина, разграничение компетенции, Федеральный конституционный суд и конституционные суды Германии.*

На сегодняшний день в законодательстве не определено соотношение компетенции по защите прав и свобод человека Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Необходимо рассмотреть вопрос о конкуренции полномочий Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов и определить модель разграничения их компетенции в сфере защиты прав и свобод.

В целях совершенствования защиты прав и свобод средствами конституционного правосудия в Российской Федерации представляется актуальным использование сравнительного метода и обращение к зарубежному опыту, в частности, к практике функционирования конституционной юстиции в Германии как наиболее близкой российской модели конституционной юстиции.

В Российской Федерации на национальном уровне системы судебной защиты прав и свобод действует Конституционный Суд Российской Феде-

---

\* © Герасимова Е.В., 2012.

Старший преподаватель кафедры международного и европейского права Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта (г. Калининград). [e.gerasimova@mail.ru]

<sup>1</sup> Данная работа заняла второе место на Всероссийском конкурсе научных работ молодых ученых «Конституционное правосудие в Российской Федерации и его роль в совершенствовании конституционного законодательства», посвященном 20-летию начала работы Конституционного Суда Российской Федерации.

рации; на субнациональном уровне – в шестнадцати субъектах созданы конституционные (уставные) суды субъектов.

Нормативную основу деятельности и полномочий органов региональной конституционной юстиции в Российской Федерации составляет Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>2</sup>.

В соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. Как видим, данная норма отсылает нас к европейской модели конституционного правосудия в федеративном государстве.

Конституционные (уставные) суды субъектов и мировые судьи не создают отдельной судебной системы субъектов. Этот вывод подтверждается практикой Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении от 1 февраля 1996 г. № 3-П Конституционный Суд отметил, что в России судебная система находится в ведении федерального центра, является единой, в ней не выделяются в качестве самостоятельных судебные системы субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>.

Дальнейшее подтверждение этот вывод нашел в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 1998 г. № 32-О: конституционные нормы не только относят к ведению Российской Федерации определение действующей в ней судебной системы, но и предписывают обязательность урегулирования ее организации федеральным конституционным законом. Это свидетельствует о том, что вопрос о разграничении компетенции в области установления судебной системы однозначно решен самой Конституцией Российской Федерации. При этом не предполагается какое-либо делегирование полномочий Российской Федерации ее субъектам на основании договоров, поскольку на федеральном законодателе лежит обязанность самостоятельно определить перечень всех действующих судов, систему процессуальных инстанций и их компетенцию<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 27 декабря 2009 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст.1.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Читинской области // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 1998 г. № 32-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса высших должностных лиц ряда субъектов Российской Федерации о проверке конституционности некоторых положений Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 18. Ст. 2062.

В Определении от 6 марта 2003 г. № 103-О Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил свою позицию и также указал, что из Конституции Российской Федерации не вытекает требование установления конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации единообразного перечня полномочий конституционных (уставных) судов субъектов. Компетенция конституционных (уставных) судов, установленная федеральным законом, не является исчерпывающей, и региональный законодатель вправе с учетом природы данных судов и в пределах своих полномочий, не нарушая компетенцию федеральных судов, дополнять полномочия конституционных (уставных) судов. Вместе с тем с учетом федерального регулирования субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют порядок организации и деятельности этих судов<sup>5</sup>.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации конституционный (уставный) суд может создаваться субъектом для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации; вопросы, отнесенные к его компетенции, конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации рассматривает в порядке, установленном законом субъекта. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, в отличие от федеральных судов, входят, таким образом, в систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>6</sup>.

Как отмечают некоторые ученые, создание конституционных (уставных) судов на уровне субъектов – необходимое условие полноценного функционирования Российской Федерации, а развитие этих органов в России следует из смысла Конституции, хотя прямого упоминания в Конституции Российской Федерации о региональных органах конституционного правосудия не содержится<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2003 г. №103-О по запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 17. Ст. 1658.

<sup>6</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 2009 г. №1370-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Селиверстова Александра Павловича на нарушение его конституционных прав пунктом 8 статьи 15 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”» // Текст Определения официально опубликован не был. Текст опубликован на сайте СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1693723/> (дата обращения: 08.10.2011).

<sup>7</sup> Павликов С.Г. Реализация конституционных норм в процессе формирования и деятельности судов субъектов РФ // Российский судья. 2004. № 2. С. 10–11.

Отмечается, что федеративное устройство России объективно ставит вопрос о двух уровнях конституционной юстиции; более того, именно конституционные (уставные) суды должны осуществлять контроль за соблюдением конституций (уставов) субъектов<sup>8</sup>.

В статье 125 Конституции Российской Федерации не закреплено, что Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает споры о соответствии конституции (уставу) законов субъекта, дает толкование конституции (уставу) субъекта Российской Федерации. Анализ положений Конституции позволяет сделать вывод о том, что в системе органов государственной власти субъектов должны быть органы регионального конституционного контроля, поскольку именно они, в отличие от иных судебных органов, могут осуществлять эту деятельность.

В соответствии со статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» конституционный (уставный) суд может создаваться субъектом для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Руководствуясь диспозитивной статьей 27, законодатели ряда субъектов предусмотрели учреждение органов конституционного правосудия в своих конституциях (уставах), однако действуют конституционные (уставные) суды лишь в шестнадцати субъектах Российской Федерации.

Сложившуюся ситуацию объясняют с разных позиций. Как отмечают ученые, сложности с учреждением конституционных (уставных) судов связаны с законодательной базой, новизной института судебного конституционного контроля в целом и для граждан как потенциальных заявителей<sup>9</sup>; предоставлением судам общей юрисдикции полномочий по осуществлению нормоконтроля, а также возможностью создания федеральных административных судов, которые могут быть наделены конкурирующей компетенцией с конституционными (надуставными) судами субъектов<sup>10</sup>.

Представляется, что сложности с функционированием конституционных (уставных) судов в субъектах, в том числе обусловлены организационными и финансовыми факторами (так, финансирование осуществляется за счет средств бюджета соответствующего субъекта).

---

<sup>8</sup> Гошуляк В.В., Ховрина Л.Е., Геворкян Т.И. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. М., 2006. С. 12–13.

<sup>9</sup> Абросимова Е.Б. Очерки российского судоустройства: реформы и результаты. М., 2009. С. 88–89.

<sup>10</sup> Подергин Е.С. Причины задержки развития уставного правосудия в сложностроенных субъектах Российской Федерации// Конституционное и муниципальное право. 2005. № 7. С. 32.

Анализируя статью 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», можно сделать вывод о том, что, являясь диспозитивной, а не обязывающей, она затрагивает принцип равенства граждан в различных субъектах Российской Федерации на доступ к конституционному правосудию. По мнению С.Э. Несмеяновой, гарантируя равные права всех граждан и организаций независимо от места нахождения, соответствующие нормы должны закреплять обязанность субъектов Российской Федерации создавать органы конституционного контроля<sup>11</sup>.

Полагаем, что с точки зрения реализации права на доступ к конституционному правосудию, права граждан не нарушаются, поскольку право на обращение с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации закреплено в части 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации. Создание конституционных (уставных) судов, закрепление за ними определенной компетенции свидетельствует о большем объеме судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в этих субъектах Российской Федерации. Также, как отмечает Е.В. Гриценко, хотя решение о создании конституционного (уставного) суда относится к ведению субъектов Российской Федерации, региональный законодатель должен руководствоваться заданными в федеральном законодательстве параметрами<sup>12</sup>.

В литературе предлагают образовать постоянно действующий единый орган конституционного правосудия для всех субъектов Российской Федерации, расположенных на территории соответствующего федерального округа, – конституционный (уставный) суд федерального округа<sup>13</sup>. Оценивая эту позицию, отметим, что деление на федеральные округа не имеет конституционной основы и не связано с осуществлением судебной власти.

Полагаем, что закрепление в статье 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» обязанности субъектов Российской Федерации учредить конституционные (уставные) суды субъектов будет способствовать более эффективной деятельности российской мо-

---

<sup>11</sup> Конституционный судебный процесс: учебник для вузов / отв. ред. М.С. Саликов. М., 2003. С. 222.

<sup>12</sup> *Гриценко Е.В.* Пределы компетенции конституционных судов субъектов Федерации: сравнительный анализ российской и германской моделей региональной конституционной юстиции // В сборнике: Модели конституционной юстиции в современном мире: материалы научной конференции, проведенной 25–26 мая 2006 г. юридическим факультетом СПбГУ совместно с Конституционным Судом Российской Федерации / сост. Н.А.Шевелёва, Е.В. Гриценко, С.А. Белов. СПб., 2007. С.41–42.

<sup>13</sup> *Черкасов К.В.* Органы конституционной юстиции на уровне федерального округа: перспективы становления // Российская юстиция. 2007. № 1. С. 59. См. также: *Хазеишук Н.А.* О возможности модернизации конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 2. С. 40–42.

дели защиты прав и свобод человека и гражданина органами конституционного правосудия, обеспечит организационное единство системы судебной защиты прав и свобод. Также эта мера позволит заявителям решать споры публичного характера на уровне субъектов, а органам судебной власти – более четко разграничить их компетенцию. Председатель Конституционного Суда Республики Северная Осетия–Алания А.М. Цалиев неоднократно отмечал, что целесообразно принять отдельный Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации»<sup>14</sup>.

Эту позицию поддерживал и В.А. Кряжков, который подчеркивал, что принятие такого закона согласуется с Конституцией РФ (п. «о» ст. 71, п. «н» ч. 1 ст. 72), а также могло бы стать важной правовой гарантией независимости, устойчивости и авторитета региональной конституционной юстиции и стимулировало бы ее развитие<sup>15</sup>.

Хотя такой законопроект был подготовлен, он до сих пор не принят, что критически оценивается в науке. Принятие такого закона и учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации в качестве обязательного органа государственной власти субъекта может способствовать завершению формирования системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации и российской модели конституционного правосудия в целом.

Представляется, что регулирование деятельности региональной конституционной юстиции может быть сделано в рамках действующего законодательства, например, Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а вопросы взаимоотношений и модель разграничения полномочий по защите прав и свобод между Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами Российской Федерации могут быть закреплены путем внесения изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Защита прав и свобод человека и гражданина реализуется на основании части 4 статьи 125 Конституции, в рамках которой Конституционный Суд

---

<sup>14</sup> Цалиев А.М. Цели и задачи конституционных (уставных) судов и вопросы их формирования (Выступление Цалиева А.М., Председателя Конституционного Суда Республики Северная Осетия – Алания на заседании Консультативного совета председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации 22.05.2003 г. в г. Екатеринбурге) // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия–Алания. 2004. №1. URL: <http://www.krsso.ru/docs> (дата обращения: 08.10.2011).

<sup>15</sup> Кряжков В.А. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3. С. 156–162.

Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом<sup>16</sup>.

Рассмотрение конституционных жалоб является основным полномочием Конституционного Суда Российской Федерации по защите прав и свобод. Так, в 2009 г. в Конституционный Суд РФ поступило свыше двадцати тысяч обращений, что почти на четыре тысячи обращений больше, чем в 2007 и 2008 годах, а в 2010 г. число обращений составило восемнадцать тысяч<sup>17</sup>.

Нередко Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает жалобы не только на нарушение прав и свобод федеральными конституционными законами, федеральными законами, но и конституциями (уставами) субъектов, законами субъектов при условии их применения в конкретном деле по жалобе заявителя<sup>18</sup>. Таким образом, в порядке жалобы предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации могут быть и законы субъектов Федерации, принятые по предметам ведения субъекта, если они нарушают конституционные права и свободы человека и гражданина.

Компетенция по защите прав и свобод органов конституционного правосудия берет начало в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации»: многие субъекты Российской Федерации продублировали полномочия федерального конституционного суда, переведя их на региональный уровень. Этот подход связан со схожим статусом Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов, положением федерального и региональных органов конституционного правосудия в системе судебной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Компетенция конституционных (уставных) судов закрепляется в конституции (уставе) субъекта, законе субъекта и регламенте конституционного (уставного) суда. Перечень полномочий конституционного (уставного) суда, содержащийся в законодательстве, не является исчерпывающим. В то же время основные полномочия – обеспечить верховенство конституции (устава) субъекта, осуществление нормоконтроля и толкования конституции

---

<sup>16</sup> Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 28.12.2010) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №13. Ст. 1447.

<sup>17</sup> Обзор обращений граждан в Конституционный Суд Российской Федерации в 2007, 2008, 2009 и 2010 гг. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/Treatments/Pages/Statistic.aspx> (дата обращения: 08.10.2011).

<sup>18</sup> *Кряжкова О.Н.* Рассмотрение жалоб граждан о защите прав в Конституционном Суде Российской Федерации // Вестник публичного права. 2004. № 5. С. 4–5.

(устава) субъекта Российской Федерации в установленных процедурах закреплено за всеми конституционными (уставными) судами<sup>19</sup>.

Распространенным полномочием является рассмотрение конституционным (уставным) судом субъекта дел по жалобам на конституционность актов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле. Полномочие конституционных судов по проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод гражданина, закреплено в законодательстве республик Российской Федерации – Адыгеи, Башкортостана, Бурятии, Ингушетии, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия–Алания, Татарстан, Хакасия. Регулирование защиты прав и свобод конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации осуществляется на разном уровне. Право на обращение с индивидуальной, коллективной жалобой о проверке соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации различных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации существует не везде; перечень заявителей, направляющих обращение в орган конституционного правосудия, отличается в субъектах Российской Федерации, а также на национальном и субнациональном уровнях системы судебной защиты прав и свобод.

Закрепление полномочий конституционных (уставных) судов субъектов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина связано с вопросом об объекте защиты. Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относится к ведению Российской Федерации, а в совместном ведении Российской Федерации и субъекта находится защита прав и свобод. Однако конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, то есть в пределах ведения субъекта. Вместе с тем права и свободы, защищаемые конституционными (уставными) судами, гарантированы Конституцией Российской Федерации, следовательно, своего отдельного объекта защиты у них нет. Таким образом, возникает вопрос о правомерности существования такой категории дел в рамках российской модели конституционного правосудия.

Субъекты Российской Федерации используют разные способы для регулирования прав и свобод в своих конституциях (уставах). Так, Устав Калининградской области в главе 4 «Обеспечение и защита прав человека и гражданина» статьей 15 закрепляет, что в Калининградской области обеспечивается реализация и государственная защита прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации, обще-

---

<sup>19</sup> *Кряжков В.А.* О некоторых вопросах функционирования региональной конституционной юстиции// Вестник Уставного суда Калининградской области. 2003–2004. № 1–2. С.100.

признанными принципами и нормами международного права, федеральными законами. Законодательством Калининградской области могут быть установлены дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина.

Согласно статье 16 Устава Калининградской области для обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения органами государственной власти Калининградской области, иными государственными органами и органами местного самоуправления и их должностными лицами в Калининградской области устанавливается должность Уполномоченного по правам человека в Калининградской области<sup>20</sup>. Таким образом, подход законодателя в данном случае состоит в отсутствии закрепления какого-либо перечня прав и свобод в Уставе.

Другой подход используется в Уставе (Основном законе) Алтайского края, в котором согласно статье 12 закрепляется право на дополнительную социальную защиту граждан Российской Федерации, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, а также их потомкам (детям первого и второго поколений) гарантируется право на получение дополнительных льгот и компенсаций, предусмотренных федеральными законами и законами Алтайского края. Порядок и условия предоставления льгот и компенсаций за счет средств федерального бюджета, а также отнесения граждан Российской Федерации к категории граждан, подвергшихся радиационному воздействию, устанавливаются федеральным законом<sup>21</sup>. В данном случае, законодатель фактически закрепил дополнительное право человека.

Устав Ростовской области содержит нормы в статьях 77, 78, направленные на регулирование прав донских казаков: донское казачество – исторически сложившаяся общность в составе многонационального населения Ростовской области, имеющая самобытные традиции, культуру. Органы государственной власти Ростовской области и органы местного самоуправления в целях восстановления исторической справедливости в отношении казачества осуществляют необходимые меры по реализации федерального законодательства о казачестве, принимают нормативные правовые акты по вопросам возрождения казачества и обеспечивают их выполнение; граждане, относящие себя к потомкам донских казаков и выразившие желание совместно восстанавливать и развивать казачьи формы хозяйствования, культуры, быта и участвовать в несении государственной и муниципальной службы,

---

<sup>20</sup> Устав (Основной закон) Калининградской области от 28 декабря 1995 г. (ред. от 21 декабря 2009 г.). Сайт Уставного суда Калининградской области. URL: <http://www.ustavsudklgd.ru/laws/ustav.htm> (дата обращения: 08.10.2011).

<sup>21</sup> Устав (Основной закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. (ред. от 10 мая 2011 г.). Сайт Алтайского края. URL: [http://altairegion22.ru/official\\_docs/c-4.html](http://altairegion22.ru/official_docs/c-4.html) (дата обращения: 08.10.2011).

могут объединяться в хуторские и станичные общества, создавать окружные, войсковые и иные традиционные для казачества общества<sup>22</sup>.

Конституцией Российской Федерации установлен федеральный стандарт прав и свобод человека и гражданина, а также обязанностей, который не может сужаться в законодательстве субъектов Российской Федерации.

В научной литературе отмечается, что субъекты Федерации могут осуществлять так называемое «вторичное» регулирование, которое, однако, имеет определенные рамки. Так, любое регулирование субъектами Федерации прав и свобод человека и гражданина ограничено: правовое регулирование по вопросам защиты прав и свобод должно быть в соответствии с Конституцией Российской Федерации; недопустимо вторжение субъектов Федерации в предметы ведения Российской Федерации; невозможно первичное, учредительное регулирование прав и свобод, предполагающее провозглашение новых региональных прав, субъект Федерации может осуществлять только юридическое гарантирование признанных Конституцией Российской Федерации прав и свобод, их конкретизацию (например, применительно к социальным общностям и группам населения, как в Уставе Алтайского края) или создавать дополнительные механизмы их реализации применительно к конкретным условиям отдельных субъектов<sup>23</sup>.

Таким образом, в случае полного переноса провозглашенных Конституцией Российской Федерации прав на уровень конституции субъекта конституционные (уставные) суды осуществляют одновременно защиту и положения из Конституции Российской Федерации и из конституции (устава) субъекта, так как положения конституции (устава) субъекта едины с нормативным содержанием федеральных прав и свобод.

В широком смысле объектом защиты конституционных (уставных) судов является конституция (устав) субъекта, в которых гарантируются признанные Конституцией Российской Федерации права и свободы. Из этого следует, что конституционная защита такого права, закрепленного в конституции (уставе) субъекта, означает и восстановление нарушенного права, признанного Конституцией Российской Федерации.

Основная проблема в сфере правового регулирования судебной защиты прав и свобод средствами конституционного правосудия на региональном и федеральном уровнях связана с конкуренцией некоторых полномочий этих органов. В первую очередь неопределенность возникает в тех случаях, когда субъект Российской Федерации в конституции (уставе) воспроизводит

---

<sup>22</sup> Устав Ростовской области от 19 апреля 1996 г. (ред. от 1 августа 2011 г.). Официальный портал Правительства Ростовской области. URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=75626> (дата обращения: 08.10.2011).

<sup>23</sup> Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С.362–363.

основные права и свободы, закрепленные в Конституции Российской Федерации, и при этом наделяет свой конституционный (уставный) суд полномочиями их защищать. Для заявителя возникает сложность с определением судебного органа, полномочного рассматривать его обращение: конституционный (уставный) суд субъекта, Конституционный Суд Российской Федерации либо одновременно направлять жалобу в федеральный и региональный органы конституционного правосудия. На данный момент заявитель может обратиться с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод и в Конституционный Суд Российской Федерации, и на нарушение прав и свобод, гарантированных конституцией (уставом) субъекта в конституционный (уставный) суд.

В рамках европейской модели конституционного контроля существует различный опыт устранения конкуренции по вопросу рассмотрения конституционных жалоб. Для выработки вариантов решения данной проблемы представляется возможным обратиться к опыту ФРГ, где конституционная юстиция действует на федеральном уровне и уровне субъектов. Согласно статье 142 Основного закона ФРГ земли вправе осуществлять конституционное регулирование гарантий основных прав и свобод, ориентируясь на закрепленные в Основном законе стандарты (1–18 статьи)<sup>24</sup>. В отличие от конституционных судов земель, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации при рассмотрении обращений заявителей не имеют собственного объекта защиты и защищают конституционные права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции Российской Федерации.

Федеральный конституционный суд ФРГ защищает при рассмотрении конституционных жалоб основные права, а также иные права, содержащиеся в ряде статей Основного закона, нарушенные публичной властью<sup>25</sup>.

Конституционные суды земель и Федеральный конституционный суд не составляют иерархической структуры, а конституционные пространства федерации и земель существуют друг с другом принципиально самостоятельно, это относится и к конституционной юстиции федерации и земель<sup>26</sup>.

Вопросы компетенции конституционных судов земель не раз поднимались в практике Федерального конституционного суда Германии. Так, Суд, например, указал, что Основной закон не препятствует земельным конституционным судам проверять применение земельными судами федерального законодательства, регулирующего порядок отправления правосудия, с точки

---

<sup>24</sup> Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 г.// В сборнике: Конституции зарубежных стран: учеб. пособие/ под ред. В.В. Маклакова. М., 2006.

<sup>25</sup> *Robbers G.* An Introduction to the German Law. Nomos. 2003. P. 78–80.

<sup>26</sup> *C. Hillgruber, C. Goos.* Verfassungsprozessrecht. Heidelberg. 2004. S. 300–303.

зрения соблюдения основных прав земельной конституции, имеющих одинаковое содержание с правами, закрепленными в Основном законе<sup>27</sup>.

Конституционная жалоба по опыту ФРГ рассматривается тем судом, в который раньше поступила. Дела по конституционным жалобам в защиту основных прав также относятся и к компетенции конституционных судов земель. Требования к жалобам в землях имеют некоторые общие черты: субъектом обращения является каждый или объединение лиц; основанием жалобы является нарушение основного права заявителя или действие или бездействие органа, в результате которых заявитель считает свое право нарушенным; в то же время своеобразием отличается институт народной жалобы в Баварии<sup>28</sup>.

Из статьи 90 Основного закона ФРГ следует, что Федеральный конституционный суд может незамедлительно, то есть до исчерпания всех иных средств защиты, принять решение по жалобе, если она имеет общее значение или отказ в ее рассмотрении может повлечь тяжелые последствия для жалобщика. Как отмечает А.М. Брусин, конституционные суды земель не находятся в подчинении Федерального конституционного суда, и для обращения в федеральный суд не требуется предварительное обращение в конституционный суд земли. Соответственно у заявителя есть возможность подать жалобу в земельный конституционный суд, что не влияет на его право обратиться и в федеральный суд. Для предотвращения конфликтов с Федеральным конституционным судом законодательство ряда земель ввело принцип альтернативности конституционной жалобы по одному и тому же поводу. Конституционный суд земли принимает жалобу к рассмотрению лишь в случае, если аналогичная жалоба не направлена в Федеральный конституционный суд<sup>29</sup>.

Предлагается следующий вариант разрешения конкуренции полномочий Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: рассматривать жалобу на нарушение прав и свобод человека законом субъекта, принятого по предметам совместного ведения Российской Федерации и ведения субъектов, в том органе конституционного правосудия, в который обращение поступи-

---

<sup>27</sup> *Schlaich K.* Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen. Verlag C.H. Beck. 1997. S. 225–227.

<sup>28</sup> *Гриценко Е.В.* Пределы компетенции конституционных судов субъектов Федерации: сравнительный анализ российской и германской моделей региональной конституционной юстиции // В сборнике: Модели конституционной юстиции в современном мире: материалы научной конференции, проведенной 25–26 мая 2006 г. юридическим факультетом СПбГУ совместно с Конституционным Судом Российской Федерации / сост. Н.А.Шевелёва, Е.В. Гриценко, С.А. Белов. СПб., 2007. С.57–59.

<sup>29</sup> *Брусин А.М.* Защита конституционных прав и свобод личности как направление деятельности федерального конституционного суда и конституционных судов земель ФРГ: сравнительно-правовой аспект: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 10–11.

ло раньше. С учетом зарубежного опыта можно предположить, что и в российской модели, если Конституционный Суд Российской Федерации по результатам рассмотрения жалобы признает нормативный акт, затрагивающий права и свободы человека и гражданина, противоречащим Конституции Российской Федерации, то утрачиваются основания для обращения с тем же вопросом в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации.

Для закрепления этого варианта разрешения коллизии между Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов можно внести дополнения в действующее законодательство. Например, статью 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» дополнить абзацем три в следующей редакции: «Если жалоба гражданина о нарушении прав и свобод человека и гражданина направлена в конституционный (уставный) суд субъекта, то она одновременно не может быть подана в Конституционный Суд Российской Федерации».

Следующая проблема соотношения компетенции в области защиты прав и свобод человека и гражданина Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов связана с тем, что решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, вынесенное в пределах его полномочий, является окончательным. Заявитель может быть не согласен с решением конституционного (уставного) суда по жалобе и после его вынесения может обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой и поставить вопрос о проверке акта на соответствие Конституции Российской Федерации. Для разрешения этих споров возможно применение следующих вариантов. Например, по соответствующему делу Конституционный Суд Российской Федерации вправе запросить мнение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации<sup>30</sup>. Полагаем, что институт запроса мнения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации является подходящим вариантом, поскольку он основан на взаимодействии федерального и регионального органа конституционного правосудия в системе судебной защиты прав и свобод человека и гражданина. В то же время для разрешения конкуренции в данной сфере этот вариант недостаточен.

Конституционный Суд Российской Федерации затрагивал вопрос пересмотра решений конституционных (уставных) судов в своей практике. Так, Конституционный Суд указал, что в случае признания закона субъекта Российской Федерации не соответствующим конституции (уставу) субъекта, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации либо принимает закон во исполнение решения органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации, либо – исходя из верховенства

---

<sup>30</sup> Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М., 1999. С. 81.

Конституции Российской Федерации – обращается с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, если считает признанный не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации закон подлежащим действию вопреки официально принятому решению органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации<sup>31</sup>.

Думается, что для разрешения коллизии в этой сфере можно говорить о проверке Конституционным Судом комплексного предмета. Решения конституционных (уставных) судов должны быть включены в комплексный предмет проверки Конституционного Суда Российской Федерации. В комплексный предмет также входят: конституция (устав) субъекта, нормативный акт субъекта, который был предметом проверки конституционного (уставного) суда на предмет соответствия как конституции (уставу) субъекта, так и статьям Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина.

В данном случае окончательность решения конституционного (уставного) суда может быть преодолена, и это приведет к фактической отмене его решения, поскольку решения Конституционного Суда Российской Федерации обладают более высокой юридической силой, а решения органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены. В таком случае конституционный (уставный) суд субъекта должен пересмотреть принятое решение.

Представляется, что введение института пересмотра нельзя оценивать негативно, поскольку такой подход представляет собой возможность приведения решения конституционного (уставного) суда в рамки конституционности, что положительно скажется на состоянии правовой системы Российской Федерации, включая региональный уровень.

Полагаем, что такую модель разрешения коллизий между Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов можно закрепить в законодательстве. Например, дополнить часть 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» абзацем вторым следующего содержания:

«4. Решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом.

---

<sup>31</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П «По жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области “Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа” и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”, а также по жалобе граждан Н.А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области»// Российской газета. 2008. 19 апреля.

Решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации может быть отменено в случае, когда заявитель обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой о нарушении конституционных прав и свобод в целях проверки на соответствие Конституции Российской Федерации комплексного предмета. В комплексный предмет входят: конституция (устав) субъекта, нормативный акт субъекта, который был предметом проверки конституционного (уставного) суда на предмет соответствия как конституции (уставу) субъекта, так и статьям Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина, и решение конституционного (уставного) суда по делу».

Сопутствующий вопрос, связанный со сферой конкурирующей компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов, касается предмета контроля нормативного правового акта. Предметом обращения в органы регионального конституционного правосудия могут быть законы, принятые по предметам совместного ведения и по предметам ведения субъектов Российской Федерации. В то же время ряд субъектов формулируют более широкий круг вопросов для обжалования: конституционные суды некоторых субъектов проверяют конституционность не только нормативных правовых актов субъектов, но имеют более широкую сферу совпадения юрисдикции Российской Федерации и субъектов при защите прав и свобод граждан.

Так, в соответствии со статьей 96 Конституции Республики Коми и статьями 3, 90 Закона Республики Коми «О Конституционном суде Республики Коми» Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность нормативного правового акта Республики Коми, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Республики Коми и совместному ведению органов государственной власти Республики Коми и органов государственной власти Российской Федерации<sup>32</sup>. Региональный законодатель указал, что нормативные акты субъекта, принятые по вопросам ведения субъекта и по совместному ведению Российской Федерации и субъекта, являются предметом проверки. Однако нормативный акт субъекта также может быть предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации.

Таким образом, существует неопределенность в вопросе, в какой орган конституционного правосудия необходимо обращаться заявителю по поводу конституционности закона, принятого по предметам совместного ведения и исключительного ведения субъекта Российской Федерации.

Совпадение компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации

---

<sup>32</sup> Конституция Республики Коми от 17 февраля 1994 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. № 2. Ст. 21.; См. также: Закон Республики Коми от 31.10.1994 г. № 7-РЗ «О Конституционном суде Республики Коми» // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. № 11. Ст. 60.

является одной из важных теоретических и практических проблем. Можно согласиться с авторами, которые отмечают, что эти вопросы практически не урегулированы законодательством, следовательно, необходимо определить границы совпадающих полномочий, порядок их осуществления и юридическую силу принимаемых решений<sup>33</sup>.

В науке рассматриваются различные варианты решения данного вопроса. Полагаем, что для выработки решения данной коллизии можно снова обратиться к опыту ФРГ. Механизм взаимодействия при рассмотрении конституционных жалоб Федерального конституционного суда Германии и конституционных судов земель представляет собой двухуровневую защиту прав и свобод человека и гражданина. Большинство конституционных судов земель принимает к рассмотрению конституционные жалобы от заявителей на нарушение прав, предусмотренных земельной конституцией. Жалоба в конституционный суд земли не допустима, если по тому же основанию обращение направлено в Федеральный конституционный суд Германии. Для «разгрузки» Федерального конституционного суда конституционным судам земель было предоставлено право рассматривать вопрос о конституционности не только нормативных актов, но и вопрос о применении федерального права публичными властями с точки зрения соблюдения основных прав земельной конституции, имеющих одинаковое значение с правами из Основного закона ФРГ<sup>34</sup>.

Полагаем, что такой подход частично применим и в России, где конституции (уставы) субъектов, как правило, воспроизводят тот же перечень прав и свобод, что и федеральная Конституция. Природа прав и свобод, закрепленных в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, производна от положений Конституции Российской Федерации о правах и свободах, регулирование которых является предметом федерального ведения. В этом случае, проверяя на соответствие конституции (уставу) субъекта Российской Федерации положения закона субъекта, принятого по предметам совместного ведения Российской Федерации и ведения субъекта, конституционный (уставный) суд фактически устанавливает соответствие положениям Конституции Российской Федерации.

Подводя итог, отметим, что в системе судебной защиты прав и свобод человека и гражданина конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации образуют субнациональный уровень. Собственного объекта защиты они не имеют, конституционные (уставные) суды защищают права и свободы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Основное полномочие конституционных (уставных) судов в сфере защиты прав и сво-

---

<sup>33</sup> *Иоффе В.М.* Полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юр. наук. М., 2006. С. 12.

<sup>34</sup> *Кровельщикова В.В.* Конституционные суды земель ФРГ: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004. С. 22.

бод – рассмотрение обращения, жалобы заявителя на нарушение прав и свобод законом, иным актом – предусмотрено не во всех субъектах Российской Федерации, а если закреплено, то в разном объеме. Нормы о субъектах обращения в конституционные (уставные) суды зачастую дублируют положения федерального законодательства. В то же время в некоторых субъектах произошло расширение круга заявителей, имеющих право направить обращение, что говорит о тенденции на усиление защиты прав и свобод человека региональными органами конституционного правосудия.

Нерешенным остается вопрос в отношении законов субъектов Российской Федерации, как предмета проверки Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов. Целесообразно обратиться к опыту ФРГ и на законодательном уровне закрепить модель определения подведомственности жалобы заявителя. Обоснованным представляется рассмотрение конституционной жалобы тем органом конституционного правосудия, в который она поступила раньше. В тех случаях, когда конституционный (уставный) суд субъекта рассматривает вопрос о конституционности закона применительно к положениям Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина, возможна проверка Конституционным Судом Российской Федерации комплексного предмета. Решения конституционных (уставных) судов должны быть включены в комплексный предмет проверки Конституционного Суда Российской Федерации. В комплексный предмет также входят: конституция (устав) субъекта, нормативный акт субъекта, который был предметом проверки конституционного (уставного) суда на предмет соответствия как конституции (уставу) субъекта, так и статьям Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина.

Также представляется возможным предотвратить конфликт компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов путем передачи конституционным (уставным) судам полномочий по рассмотрению обращений на нарушение прав и свобод законами субъектов Российской Федерации, принятыми по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов, а также исключительного ведения субъекта Российской Федерации.

Предлагаемая модель разграничения полномочий по защите прав и свобод между Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами Российской Федерации может быть закреплена путем внесения изменений в действующее законодательство: Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Внесение таких изменений будет способствовать более эффективному функционированию конституционной юстиции в Российской Федерации, а также полноценной защите прав и свобод человека и гражданина.

**Библиография**

1. *Абримова Е.Б.* Очерки российского судоустройства: реформы и результаты. М., 2009.
2. *Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005.
3. Конституции зарубежных стран: учеб. пособие / под ред. В.В. Маклакова. М., 2006.
4. *Брусин А.М.* Защита конституционных прав и свобод личности как направление деятельности федерального конституционного суда и конституционных судов земель ФРГ: сравнительно-правовой аспект: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002.
5. *Гошуляк В.В., Ховрина Л.Е., Геворкян Т.И.* Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. М., 2006.
6. *Иоффе В.М.* Полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
7. *Гриценко Е.В.* Пределы компетенции конституционных судов субъектов Федерации: сравнительный анализ российской и германской моделей региональной конституционной юстиции // В сборнике: Модели конституционной юстиции в современном мире: материалы научной конференции, проведенной 25–26 мая 2006 г. юридическим факультетом СПбГУ совместно с Конституционным Судом Российской Федерации / сост. Н.А. Шевелёва, Е.В. Гриценко, С.А. Белов. СПб., 2007. С.41–42.
8. Конституционный судебный процесс: учебник для вузов / отв. ред. М.С. Саликов. М., 2003.
9. *Кровельщикова В.В.* Конституционные суды земель ФРГ: автореферат дис. ... канд. юр. наук. Томск, 2004.
10. *Кряжков В.А.* Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М., 1999. С. 81.
11. *Кряжков В.А.* Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3
12. *Кряжков В.А.* О некоторых вопросах функционирования региональной конституционной юстиции / Вестник Уставного Суда Калининградской области. 2003–2004. № 1–2.
13. *Кряжкова О.Н.* Рассмотрение жалоб граждан о защите прав в Конституционном Суде Российской Федерации // Вестник публичного права. 2004. № 5.
14. *Павликов С.Г.* Реализация конституционных норм в процессе формирования и деятельности судов субъектов РФ // Российский судья. 2004. № 2. С. 10–11.

15. *Подергин Е.С.* Причины задержки развития уставного правосудия в сложноустроенных субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 7. С. 32.

16. *Хазешук Н.А.* О возможности модернизации конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 2.

17. *Цалиев А.М.* Цели и задачи конституционных (уставных) судов и вопросы их формирования (Выступление Цалиева А.М., Председателя Конституционного суда Республики Северная Осетия–Алания на заседании Консультативного совета председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации 22.05.2003 г. в г. Екатеринбурге) // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия–Алания. 2004. №1.

18. *Черкасов К.В.* Органы конституционной юстиции на уровне федерального округа: перспективы становления // Российская юстиция, 2007. № 1.

19. *Hillgruber C., Goos C.* Verfassungsprozessrecht. Heidelberg, 2004.

20. *Robbers G.* An Introduction to the German Law. Nomos, 2003.

21. *Schlaich K.* Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen. Verlag C.H. Beck, 1997.

*Материал поступил в редакцию 18 апреля 2012 года*