

Романенко Вероника Борисовна

кандидат юридических наук, доцент,
докторант кафедры теории и истории
государства и права
Южного федерального университета
kwn_2006@mail.ru

**СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА
ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА
В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ**

Аннотация:

В статье анализируются цели и принципы судебной защиты демократического конституционализма. Автор рассматривает судебную защиту федеральной конституции, основанную на вертикальном разделении властей, как осуществление конституционного правосудия. Принцип правовой охраны федеральной конституции исследуется на опыте постсоветской России.

Ключевые слова:

судебная защита, демократический конституционализм, Конституционный Суд, конституционное правосудие.

Romanenko Veronika Borisovna

Candidate of Law, associate professor,
post-doctoral researcher of the chair of
theory and history of state and law,
Southern Federal University
kwn_2006@mail.ru

**JUDICIAL PROTECTION OF
DEMOCRATIC CONSTITUTIONALISM
IN POST-SOVIET RUSSIA**

The summary:

In article analyzed the purposes and principles of judicial protection of democratic constitutionalism. The author considers judicial protection of the federal constitution based on vertical division of division of powers, as realization of the constitutional justice. The principle of a right protection of the federal constitution is investigated on experience of Post-Soviet Russia.

Keywords:

judicial protection, democratic constitutionalism, the constitutional court, the constitutional justice.

Конституционное судопроизводство необходимо федерации для устойчивого разделения властей между Центром и региональными субъектами. Отрицание вертикального разделения властей в формах конфедерации или унитарного государства приводит в обоих случаях к росту концентрации власти и разрушению федеративных отношений.

В СССР отсутствовал специализированный конституционный суд и его функции выполнял Союзный Верховный Совет. В РСФСР Конституционный Суд существовал с 1990 г. В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. (ст. 118) Конституционный Суд РФ был вновь учрежден в 1994 г. как высший орган судебной власти по защите конституционного строя и разрешения противоречий между Федерацией и ее субъектами в форме правосудия [1, с. 372].

Судебная защита демократического конституционализма в постсоветской России прошла несколько этапов своего становления и развития. Первый этап продолжался с 1991 г. по октябрь 1993 г., до принятия новой Конституции РФ. В это время Конституционный Суд помогал оформиться концептуальным основам нового российского федерализма. Конституционный Суд рассматривал не только вопросы обеспечения прав человека и гражданина, но и организацию государственной власти, федеративное устройство России и взаимоотношения Федерации в целом и ее субъектов, субъектов Федерации между собой [2, с. 28]. Многие из решений Конституционного Суда того периода остались актуальными и после принятия Конституции РФ 1993 г.

Второй этап обусловлен вступлением в силу Конституции России 1993 г. и принятием Федерального Конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» 1994 г. В этот период осуществляется наполнение модели конституционного строя России, закрепленной новой конституцией, реальным юридическим содержанием.

В решениях Конституционного Суда изложено его видение институциональных и функциональных аспектов конституционного строя России, ее государственной целостности, взаимоотношений личности и государства, конституционных механизмов обеспечения прав человека и гражданина, федеративного устройства и взаимодействия двух уровней смоделированной конституцией федеративной системы России в едином демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления. В этот период сама Конституция превращается в действенный регулятор общественных отношений. По мнению С.М. Шахрая, Конституционный Суд, рассматривая конкретные дела о соответствии нормативных правовых актов различного уровня Конституции РФ, о толковании норм Основного закона государства, споры о компетенции, способствовал закреплению в законодательстве и практике государственного строительства конституционных принципов федерализма. Особенно важную роль Конституционный Суд РФ сыграл в становлении и совершенствовании правовых инструментов разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами [3, с. 113].

По данным Ю.Л. Шульженко, с 1993 г. по 1999 г. наиболее объемной для Конституционного Суда была деятельность по проверке конституционности различного рода нормативных актов. Почти 82 % дел, в которых данный орган рассматривал спорные вопросы в области федеративных отношений, относится к данной группе. В этот период конституционность федеральных актов в 22 % дел оспаривалась федеральными органами; в 39 % дел – органами субъектов Федерации; в 24 % дел – гражданами. Конституционность актов субъектов Федерации в 20 % дел оспаривалась федеральными органами; в 19 % дел – органами субъектов Федерации; в 13 % – гражданами. При проверке соответствия Конституции РФ нормативных актов различного уровня также наблюдались многоуровневые нарушения. Из актов федерального уровня на первом месте стоят федеральные законы: их конституционность оспаривалась в 22 % дел. Далее идут указы Президента РФ (13 %), постановления Правительства РФ (7,4 %) постановления Верховного Совета РФ (5,5 %). Из актов уровня субъектов РФ на первом месте находятся законы субъектов РФ (31,5 %). За ними следуют конституции, уставы субъектов РФ (11 %), постановления их парламентов (11 %) [4, с. 74-76].

На третьем этапе, начиная с 1999 г., когда очевидные проблемы федеративного строительства, усугубленные неразвитостью общей конституционно-правовой культуры и искаженными представлениями о ценностях федерализма, привели к необходимости уточнить границы институциональной самостоятельности регионов и пределов федерального вмешательства. Конституционный Суд РФ на основе анализа конституционных норм определил ряд жестких принципов в отношении организации государственной власти в субъектах РФ. Наряду с деятельностью по приведению конституций, уставов субъектов Федерации в соответствие с Конституцией РФ, Конституционный Суд в своих постановлениях определил ряд положений, имеющих принципиальный характер для функционирования системы органов государственной власти в субъектах Федерации, исходя из требований единства и разделения государственной власти в Российской Федерации.

Основная тенденция, которая обнаружилась на региональном уровне, выразилась в поиске компромисса между усилением централизации государственного управления и реализацией институтов представительной власти. С одной стороны, были сильны традиции периода перестройки, когда представительные органы имели большие полномочия и действовал лозунг «вся власть Советам». С другой стороны, сказывались последствия единовластия исполнительных органов в переходный период формирования новой представительной власти в регионах. Если усиление централизации отстаивалось исполнительной властью, то усиление институтов представительства – законодательной. Консти-

туционный Суд подчеркнул, что конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Федерации исходили в основном из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти [5, с. 34-35].

Анализ практики Конституционного Суда РФ последних лет свидетельствует о том, что если ранее споры носили преимущественно политико-правовой характер, то теперь акценты все более стали смещаться в сторону разрешения споров по защите экономических прав Федерации и ее субъектов. Об этом свидетельствует возрастание числа запросов, касающихся определения бюджетно-финансовых прав регионов, порядка налогообложения на их территории, полномочий в области природопользования и иных экономических прав в регулировании сфер, приносящих доходы субъектам Федерации. Позиция Конституционного Суда в этих вопросах прослеживается достаточно последовательно. Конституционный Суд указал, что в ряде постановлений Правительство установило сборы, которые могут быть введены только федеральным законом, иначе нарушается принцип федерализма, обеспечивающий участие субъектов Федерации в решении вопросов налогообложения и сборов через Совет Федерации, представляющий регионы, а также через использование процедур согласования проектов законов с территориями в Государственной Думе.

Эффективность судебной защиты федеральной конституции зависит от правового механизма ответственности за несоблюдение решений Конституционного Суда РФ. Среди предложений о повышении роли конституционного судопроизводства представляет интерес вопрос о целесообразности введения в России института предварительного конституционного контроля. Он предполагает проверку конституционности законов на стадии их прохождения через парламент федерации или его субъекта (Швеция, Канада, Италия). Например, Конституционный Суд Италии может контролировать не только принятые законы, но и нормативные акты областей, которые еще не вступили в силу. В тех странах, где применяется последующий конституционный контроль (США, Италия, ФРГ, Франция), проверке на конституционность подвергаются законы, вступившие в силу. В России актуально использование обеих форм конституционного судопроизводства, как это практикуется во Франции, Ирландии и других странах.

Вариантом решения проблемы является расширение юрисдикции Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Подобным образом решен вопрос в ФРГ. В соответствии с Основным законом ФРГ Конституционный Суд выносит решение о соответствии права земли не только положениям Основного закона, но и иным нормам федерального права, когда о решении этих вопросов ходатайствует федеральное правительство, правительство земли и треть членов Бундестага [6, с. 118].

В настоящее время формируется многоуровневая система судебной защиты федеральной конституции, учреждаются конституционные (уставные) суды субъектов Федерации. Конституционные (уставные) суды призваны осуществлять специализированный контроль на региональном уровне. Их деятельность направлена на разрешение противоречий между Федерацией и ее субъектами в рамках действующего конституционного режима в целях обеспечения его стабильности. Конституционные (уставные) суды республик и других субъектов федерации обеспечивают конституционную законность, верховенство и прямое действие Конституции РФ, конституций республик и уставов других субъектов на всей территории Российского государства и на территории соответствующих субъектов. От консолидации формирующейся многоуровневой системы конституционного судопроизводства зависит ее будущая эффективность [7, с. 52].

Кроме организационных факторов, эффективность судебной защиты федеральной конституции зависит от отношения ветвей власти к судебному способу разрешения конституционных споров.

Субъекты федерации будут готовы в судебном порядке решать споры о компетенциях с федеральной властью, принимая во внимание возможность исхода спора не в свою пользу, если они убеждены в легитимности действий центра. Например, после принятия Конституции РФ 1993 г. ряд субъектов Федерации не согласился с отменой наименования республик «суверенными». Это было связано с тем, что содержание суверенности понималось по-разному федеральным центром и республиками. Провозглашая суверенность, большинство кавказских республик основывалось на тезисе о равноправии федерального центра и отдельного субъекта Федерации, тогда как федеральное законодательство исходит из того, что мера государственной суверенности Российской Федерации не тождественна суверенности республик в ее составе. Но большинство субъектов РФ, в том числе на Юге России, были согласны решать конфликт в судебном порядке, поскольку признавали легитимными требования федеральной власти на основании ст. 5 Конституции РФ. Стратегия конституционного правосудия предполагает способность сторон юридического конфликта к принятию совместной программы действия после решения суда [8, с. 74]. Напротив, в 90-х гг. Чеченская Республика встала на путь сепаратизма и отказалась от юридического урегулирования конфликта с Федерацией. Чечня не признавала требования федеральной власти легитимными и не была способной принять возможный исход юридического конфликта не в свою пользу. Лишь после поражения антифедеральных сил во второй чеченской войне 1999–2000 гг. новое руководство Чеченской Республики проявило готовность решать конституционные конфликты судебным способом.

Историческая память об опыте прежней деструктивной борьбы содействует судебному решению конфликта региона и федерального центра. Д. Геймс отмечает, что США после городских восстаний и этнического экстремизма 1960 гг. осуществили федеральную программу приведения в соответствии конституций штатов с Конституцией США. Судебные споры, вызванные программой, не переросли в насильственную конфронтацию. «В регионах, – пишет Геймс, – распространилось убеждение, что люди «пережили насильственную борьбу» и правосудие дает возможность выбора действия, которым можно воспользоваться» [9, р. 195-196]. Узурпация ментального мира населения мифологическими версиями прошлой истории не способствует эффективности конституционного правосудия. В.А. Тишков полагает, что искажение памяти традиций прошлых войн характерно для политического экстремизма, стремящегося убедить общество «в безальтернативности вооруженной борьбы» [10, с. 52]. М. Магомедханов отмечает, что осознание на печальном опыте катастрофических последствий двух вооруженных конфликтов в Чечне 90-х гг., а также на своем опыте, «привело в конце XX века к уменьшению потенциала насильственного этнонационализма в сообществе народов Северного Кавказа» [11, с. 91].

Рост правовой культуры правительственных авторитетов и населения регионов увеличивает вероятность решения конституционных споров юридическими средствами. В старых федерациях (Швейцария, Канада, Австралия) конфликты с федеральной властью редко перерастают в нелегитимную борьбу. Однако правовая культура оказывается недостаточным фактором нормативного ведения споров в ситуации обострения адаптационных проблем региона. Поэтому на эффективность конституционного правосудия влияет убеждение регионов в способности федеральной власти принудительно поддерживать режим ответственности.

К.С. Гаджиев, В.А. Тишков, И.А. Умнова согласны в том, что очевидная утрата способности федеральной властью принудительно поддерживать конституционный порядок на Юге России способствовала в 90-х гг. возникновению двух чеченских вооруженных кампаний и затяжного осетино-ингушского конфликта [12, с. 242]. После усиления федеральной властной вертикали эта способность ситуативно демонстрируется. В 2000 г. было принято решение Конституционного Суда РФ о несоответствии Конституции России положений конституций республик Адыгея, Ингушетия, Северная Осетия-Алания, которые касаются суверенитета республики, верховенства конституции республики, ее законов, договорного характера вхождения республики в состав РФ и др. Поскольку установленный Законом срок приведения конституций республик в соответствие с Конституцией РФ истек, Генеральным прокурором было внесено предложение Президенту России о предупреждении законодательных органов государственной власти республик об ответственности за неисполнение решения Конституционного Суда РФ и негативных последствиях за неисполнение. В настоящее время рассматривается вопрос о специальном федеральном законе, где будут определены условия и порядок принудительного исполнения судебных актов как федерального, так и региональных конституционных (уставных) судов.

Меры по ужесточению судебной ответственности направлены на создание централизованной федерации, которая позволит обеспечить демократический механизм несения ответственности перед основными источниками власти – народом в процессе создания и реализации системы разделения власти между Российской Федерацией и ее субъектами [13, с. 92-99].

Можно сделать следующие выводы.

Судебную защиту федеральной конституции, основанной на вертикальном разделении властей, осуществляет конституционное правосудие. Оно обеспечивает верховенство федеральной конституции в регионах союзного государства посредством 1) решения споров по вопросам полномочий Центра и регионов, принятия законов и применения конституции, 2) отмены незаконных нормативных актов и установления меры ответственности за нарушение конституционного законодательства, 3) толкования конституции, 4) инициирования принятия новых законов.

Гносеологическая причина отрицания судебной защиты федеральной конституции заключается в абсолютизации роли конституционных обычаев как источника права. Когда конституция оказывается результатом намеренной, рациональной законотворческой деятельности и разделение властей еще не является привычной нормой для участников политического процесса, возникает необходимость в конституционном правосудии. В условиях затяжных конфликтов ветвей власти судебная защита федеральной конституции дополняется неюридическими средствами конституционной защиты. Конституционное судопроизводство необходимо федерации для устойчивого разделения властей между Центром и региональными субъектами.

Учреждение и поэтапное развитие Конституционного Суда в постсоветской России означает появление и функционирование новой ветви власти, высшего судебного органа по защите конституционного строя и разрешения противоречий между Федерацией и ее субъектами правовыми средствами. Эффективность судебной защиты Конституции РФ зависит от консолидации системы конституционного судопроизводства, развитой готовности сторон юридического конфликта подчиняться решению суда, сохранения исторической памяти о деструктивных последствиях прошлой борьбы, роста правовых знаний и убеждения в способности федеральной власти принудительно контролировать выполнение регионами судебных решений.

Ссылки:

1. Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации. 1994. № 9.
2. Эбзеев Б.С. Конституционный Суд Российской Федерации; становление, юридическая природа и правовые позиции. Вступительная статья // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. Т. 1. М., 2000.
3. Шахрай С.М. Федерализм в России: конституция и перспективы развития // Конституционное правосудие в федерализме. Какое единство и разнообразие является желательным и возможным? Казань, 2002.
4. Шульженко Ю.Л. Споры в сфере федеративных отношений // Правовая политика и правовая жизнь, 2000, Ноябрь.
5. Черепанов В.А. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. 2003. № 9.
6. Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994.
7. Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах РФ (1990-2000 гг.) М., 2001.
8. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000.
9. Hims J. Conflict and Conflict Management. N.Y., 1980.
10. Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте. М., 2001.
11. Магомедханов М. Дагестан: потенциал национализма // Материалы четвертого конгресса этнографов и антропологов. М., 2001.
12. Гаджиев К.С. Геополитика Кавказа. М., 2001, с. 86; Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте (этнография чеченской войны) М., 2001, с. 501; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000.
13. Шуберт Т.Э. Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Государство и право. 2001. № 9.

References (transliterated):

1. Vedomosti Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii. 1994. No. 9.
2. Ebzeev B.S. Konstitutsionniy Sud Rossiyskoy Federatsii; stanovlenie, yuridicheskaya priroda i pravove pozitsii. Vstupitel'naya sta't'ya // Kommentariy k postanovleniyam Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii. Vol. 1. M., 2000.
3. Shahray S.M. Federalizm v Rossii: konstitutsiya i perspektivy razvitiya // Konstitutsionnoe pravosudie v federalizme. Kakoe edinstvo i raznobrazie yavlyaet'sya zhelatel'nym i vozmozhnym? Kazan', 2002.
4. Shul'zhenko Y.L. Spory v sfere federativnyh otnosheniy // Pravovaya politika i pravovaya zhizn', 2000, November
5. Cherepanov V.A. O printsipah razdeleniya gosudarstvennoy vlasti mezhdru Rossiyskoy Federatsiy i ee sub"ektami // Zhurnal rossiyskogo prava. 2003. No. 9.
6. Gosudarstvennoe pravo Germanii. vol. 1. M., 1994.
7. Ovsepyan ZH.I. Stanovlenie konstitutsionnyh i ustavnyh sudov v subektah RF (1990-2000 gg.) M., 2001.
8. Umnova I.A. Konstitutsionne osnovy sovremennogo rossiyskogo federalizma. M., 2000.
9. Hims J. Conflict and Conflict Management. N.Y., 1980.
10. Tishkov V.A. Obshchestvo v vooruzhennom konflikte. M., 2001.
11. Magomedhanov M. Dagestan: potentsial natsionalizma // Materialy chetvertogo kongressa etnografov i antropologov. M., 2001.
12. Gadzhiev K.S. Geopolitika Kavkaza. M., 2001, p. 86; Tishkov V.A. Obshchestvo v vooruzhennom konflikte (etnografiya chechenskoy voyny) M., 2001, p. 501; Umnova I.A. Konstitutsionne osnovy sovremennogo rossiyskogo federalizma. M., 2000.
13. Shubert T.E. Problemy ispolneniya federal'nymi organami gosudarstvennoy vlasti RF i organami gosudarstvennoy vlasti sub"ektov RF resheniy Konstitutsionnogo Suda RF i konstitutsionnyh (ustavnyh) sudov subektov RF // Gosudarstvo i pravo. 2001. No. 9.