ИНСТИТУТ ОБРАЩЕНИЙ ДЕПУТАТОВ В КОНСТИТУЦИОННЫЕ (УСТАВНЫЕ) СУДЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НУЖДАЕТСЯ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ

УДК 342.565.2

А.В. САВОСЬКИН, А.В. ЛИТВИНОВА

27 октября 2011 года в Челябинской области был принят Закон об уставном суде [1], а 17 октября 2012 года состоялось его торжественное открытие. Уставный суд Челябинской области стал 18 по счету среди реально созданных конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и четвертым уставным судом субъекта Федерации (из 18 региональных органов конституционной юстиции 14 именуются конституционными судами и созданы в республиках, и только 4 – уставными, так как созданы в Свердловской, Калининградской, Челябинской областях и городе федерального значения Санкт-Петербурге).

Необходимо подчеркнуть, что закон «Об Уставном суде Челябинской области» принят совсем недавно, и теоретически он должен был вобрать весь накопленный положительный опыт, поэтому уставный суд Челябинской области на сегодняшний день является своеобразным ориентиром, предопределяющим тенденции развития региональной конституционной юстиции в России. Вместе с тем закон оказался не свободен от недостатков, что нашло отражение в работе конференции «Вопросы совершенствования конституционной юстиции в Российской Федерации», проходившей 26 октября 2012 года в г. Екатеринбурге в рамках IV Международного форума «Юридическая неделя на Урале» с участием судей конституционного суда Республики Марий Эл, уставных судов Санкт-Петербурга, Челябинской и Свердловской областей.

Авторы статьи не ставили задачу проанализировать законодательство об уставном суде Челябинской области. Ограниченный объем научной статьи предопределил выбор только одного правового института – института обращений депутатов в конституционные (уставные) суды, тем более что подход челябинского законодателя оказался полностью противоположным общей тенденции. Однако обо всем по порядку.

В любом демократическом государстве депутаты как представители народа должны обладать определенными правомочиями по обращению в суды с целью защиты и отстаивания интересов избравшего их населения. Вместе с тем, такие правомочия депутата не должны нарушать принципа независимости суда, не подменять его работу, но обеспечивать при этом возможность эффективной защиты прав граждан посредством судебной власти при активном участии депутата.

При самом широком подходе можно выделить несколько аспектов взаимодействия депутатов с органами судебной власти: 1) инициирование обращений палат в высшие судебные органы; 2) обращение депутатов в суды общей юрисдикции с заявлениями о защите прав и законных интересов граждан; 3) направление депутатами в Конституционный суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ запросов о соответствии правового акта Конституции РФ или основному закону субъекта РФ соответственно (на последнем остановимся подробно).

Возможность депутата обращаться в орган конституционной юстиции с целью возбуждения судом производства о проверке правового акта на соответствие Основному Закону является важнейшим правом депутата. С.В. Слюсенко справедливо характеризует это право депутата как юридически обеспеченную возможность от имени народа и в его интересах участвовать в инициировании надлежащей процедуры рассмотрения вопроса о том, является ли принятый государственный нормоустанавливающий акт соответствующим положениям Основного Закона или, напротив, противоречит ему и потому подлежит отмене [6, с. 332; 10, с. 26].

Следует заметить, что право депутата инициировать процедуру нормоконтроля не может рассматриваться как противоречащее его же праву участвовать в принятии законодательных решений. Закон

выступает результатом положительного коллективного волеизъявления депутатского большинства, которое, будучи по своей природе политическим большинством, далеко не всегда руководствуется конституционными целями, принципами и нормами, подчиняя законодательный процесс преимущественно политическому, а не конституционно-правовому началу [7, с. 15]. Вместе с тем представительная природа депутатского мандата направлена не только на законотворческую деятельность представительного органа как такового, но и на обеспечение правопорядка при функционировании органов государственной власти.

Необходимо отметить, что объем прав федеральных и региональных депутатов при направлении обращений в органы конституционной юстиции различен. Если обратиться к опыту федерального регулирования, то депутаты Государственной Думы (как и члены Совета Федерации) лишены права в порядке абстрактного нормоконтроля направлять индивидуальные запросы в Конституционный суд Российской Федерации. Это право федеральные парламентарии реализуют исключительно коллегиально. Часть 2 ст. 125 Конституции РФ устанавливает, что Конституционный суд Российской Федерации разрешает дела по запросам, в частности, «одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы». Между тем представляется, что указанное конституционное положение статьи 125 Конституции РФ не является абсолютно ясным, точным, определенным и непротиворечивым. Это позволило А.А. Джагаряну аргументированно и убедительно доказать, что право на конституционный запрос принадлежит не группе (коллективу) депутатов Государственной Думы, а каждому депутату в отдельности [7, с. 17]. К сожалению, данный подход не поддержан ни действующим законодательством, ни практикой работы Конституционного суда РФ [3; 4]. Ст. 84 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» дублирует положения ч. 2 ст. 125 Конституции, но в отличие от конституционной формулировки после фразы «одна пятая членов» в скобках добавляет слово «депутатов». Таким образом, конституционная формулировка ч. 2 ст. 125 Конституции РФ трактуется (в том числе в научной литературе [8, с. 251–252]) исключительно как коллективное право инициации абстрактного конституционного нормоконтроля как для членов Совета Федерации, так и для депутатов Государственной Думы.

В соответствии с ч. 3 ст. 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Таким образом, законодатель субъекта федерации вправе самостоятельно определить круг лиц, уполномоченных направлять запросы в региональный орган конституционной юстиции, в том числе в порядке абстрактного нормоконтроля.

В настоящее время в подавляющем большинстве субъектов Федерации (в 17 из 18 субъектов) депутаты наделены правом обращаться в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации с запросами о соответствии основному закону субъекта Федерации региональных или муниципальных правовых актов, а в 12 субъектах Федерации это право депутатов индивидуальное. Однако речь идет только о депутатах законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, местные депутаты правом направления запросов в конституционные (уставные) суды не наделяются. Единственное исключение составляет ст. 83 закона «Об уставном суде Калининградской области», согласно которой правом обращаться в уставный суд с запросом в порядке абстрактного нормоконтроля наделена *группа депутатов представительного органа местного самоуправления* численностью не менее пяти человек [2].

Индивидуальное право депутата направлять запрос в региональный орган конституционной юстиции прямо предусмотрено в ч. 1 ст. 101 Конституции Республики Адыгея, ч. 1 ст. 100 Конституции Республики Бурятия, ст. 93 Конституции Республики Дагестан, ч. 2 ст. 122 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, ч. 3 ст. 95 Конституции Республики Марий-Эл. Кроме того, в ряде субъектов Российской Федерации соответствующее право закреплено в специальных законах субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах. Это, в частности Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Якутия, Калининградская, Свердловская области и другие.

Незначительная группа субъектов Федерации (по аналогии с федеральным законодателем) предоставляет право обращения в конституционный (уставный) суд субъекта только группе депутатов (Республика Ингушетия, Республика Коми, Республика Татарстан, Республика Тыва и город федерального значения Санкт-Петербург. Так, для обращения с запросом в Конституционный суд Республики Татарстан необходима группа депутатов численностью не менее одной пятой от состава Государственного Совета Республики Татарстан (при этом, в отличие от остальных субъектов РФ, правом обращаться Конституционный суд Республики Татарстан наделены также президиум и комитеты Государственного Совета). Аналогичное правило применяется в Санкт-Петербурге, где с запросом может обратиться только группа депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга численностью не менее пяти человек.

Примечательно, что и в Татарстане, и особенно в Санкт-Петербурге граждане существенно ограничены в своем праве обращаться в региональный орган конституционной юстиции. Так, в Санкт-Петербурге гражданин может обратиться за защитой своих прав, нарушенных нормой только закона Санкт-Петербурга (а не какого-либо иного правового акта), примененной или подлежащей применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде.

Неясный случай представляет собой законодательство Республики Тыва, где Конституция предоставляет одной трети депутатов Верховного Хурала (парламента) право обращаться в Конституционный суд Республики Тыва, в то же время закон «О Конституционном суде Республики Тыва» не называет депутатов в качестве субъектов обращения в суд. Это тем более удивительно, что в Конституционном суде Республики Тыва имеется практика рассмотрения запросов депутатов [5], а статья 82 закона «О Конституционном суде Республики Тыва» – «Право на обращение в Конституционный суд Республики Тыва» первоначально, до внесения изменений, содержала юридически весьма спорное положение о «праве палаты Великого Хурала Республики Тыва вносить запросы в Конституционный суд, если данное решение принято одной третью депутатов Законодательной палаты или одной пятой депутатов Палаты представителей». В настоящий момент наблюдается прямое несоответствие закона Республики Тыва конституции субъекта, которое на практике разрешается путем прямого использования норм Основного Закона.

Индивидуальное право подачи депутатом запроса приобретает еще большую значимость в тех субъектах Федерации, где право граждан подавать запросы в конституционный (уставный) суд ограничивается. Получается, что депутат остается единственным прямым представителем избравшего его населения и именно к нему будут обращаться граждане, чьи права нарушены тем или иным региональным или местным актом. Поэтому так важно, чтобы у депутата была реальная возможность оспаривать в конституционном (уставном) суде соответствующие правовые акты, защищая права и интересы граждан.

Единственным субъектом Российской Федерации, не предоставившим депутату право направлять запросы в орган конституционной юстиции в принципе, является Челябинская область.

В отличие от общей тенденции законодатель Челябинской области не только лишил отдельного депутата права инициировать рассмотрение дел судом, но и существенно усложнил подачу запросов гражданами. Так последние уполномочены направлять запросы в уставный суд Челябинской области только в случае, когда оспариваемая ими норма уже применена в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. Такой подход законодателя является недемократичным, так как снижает доступность конституционного правосудия.

Неэффективность подхода законодателя Челябинской области становится очевидной с учетом анализа практики направления запросов депутатами представительных (законодательных) органов в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации (результаты которого ниже в таблице 1).

Как убедительно доказывают статистические данные, практика направления запросов депутатами в органы конституционной юстиции субъекта Федерации достаточно обширна и разнообразна (в отличие, например, от федеральной практики, где нами выявлено всего 41 обращение депутатов в Конституционный суд РФ). Практически во всех субъектах Российской Федерации (кроме Республики Чечня и Республики Северная Осетия (Алания) региональные депутаты регулярно пользуются своим правом направлять запросы в конституционные (уставные) суды. При этом требование законодателя о групповом обращении депутатов в отдельных субъ-

Таблица 1

Представленность института обращений депутатов представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации в порядке абстрактного нормоконтроля в действующих конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Формулировка и статья соответствующего закона субъекта Российской Федерации о конституционном (уставном) суде, предусматривающая право депутатов на подачу запроса	Кол-во рассмотренных запросов депутатов
1.	Кабардино-Балкарская Республика	депутаты Парламента Кабардино-Балкарской Республики (ст. 68)	2
2.	Калининградская область	каждый депутат областной думы, *группа депутатов представительного органа местного самоуправления численностью не менее пяти человек* (ст. 83)	7
3.	Республика Адыгея	депутаты Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея (ст. 82)	5
4.	Республика Башкортостан	депутаты Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан (ст. 39)	8
5.	Республика Бурятия	депутат Народного Хурала Республики Бурятия (ст. 31)	1
6.	Республика Дагестан	депутаты Народного Собрания Республики Дагестан (ст. 93)	4
7.	Республика Ингушетия	*не менее одной трети* депутатов Народного Собрания Республика Ингушетия (ст. 80)	1
8.	Республика Карелия	депутаты Законодательного Собрания Республики Карелия (ст. 34)	10
9.	Республика Коми	*одна десятая* от числа избранных депутатов Государственного Совета Республики Коми (ст. 78)	2
10.	Республика Марий Эл	депутат (группа депутатов) Государственного Собрания Республики Марий Эл (ст. 80)	1
11.	Республика Саха (Якутия)	народный депутат Республики Саха (Якутия) (ст. 96)	11
12.	Республика Северная Осетия (Алания)	депутаты Парламента Республики Северная Осетия-Алания (ст. 68)	0
13.	Республика Татарстан	*одна пятая* от установленного числа депутатов Государственного Совета Республики Татарстан (ст. 81)	6
14.	Республика Тыва	*одна треть* депутатов Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва (ст. 119 Конституции)	2
15.	Санкт-Петербург	*группа депутатов* Законодательного Собрания Санкт-Петербурга численностью не менее пяти человек (ст. 72)	30
16.	Свердловская область	депутаты Законодательного Собрания Свердловской области (ст. 83),	9
17.	Челябинская область	*право депутатов направлять обращения в уставный суд Челябинской области не предусматривается*	0
18.	Чеченская Республика	депутаты Парламента Чеченской Республики (ст. 85)	0
		Итого запросов депутатов	99

ектах не является препятствием для активного использования комментируемого права. Нами выявлено, например, 30 дел, рассмотренных уставным судом Санкт-Петербурга по запросам региональных депутатов (отметим, что при составлении таблицы нами не учитывались обращения, направленные местными депутатами в порядке конкретного нормоконтроля).

Практика направления запросов в конституционные (уставные) суды субъектов РФ наглядно свидетельствует о востребованности и актуальности данного полномочия депутатов. Право депутатов направлять запросы в органы конституционной юстиции, конечно, не является для них основным и систематически используемым, хотя бы в силу специфики компетенции последних. Однако в силу высокого статуса народных избранников и, как правило, особой общественной значимости поднимаемых ими проблем направление запросов депутатами в конституционные (уставные) суды субъектов Федерации является эффективным средством защиты прав граждан и обеспечения режима законности.

Судебные дела, инициированные депутатами, не только широко обсуждаются обществом (в том числе средствами массовой информации), но зачастую имеют серьезные и масштабные правовые последствия, так как решения конституционных (уставных) судов носят прецедентный характер и затрагивают права неограниченно широкого круга лиц.

Индивидуальное право депутата направлять запросы в орган конституционной юстиции в полной мере отвечает его правовой природе как представителя народа и способствует поддержанию режима законности и правопорядка в регионе. Именно поэтому мы считаем необходимым повсеместно предоставить депутату представительного (законодательного) органа индивидуальное право обращаться в орган конституционной юстиции субъекта Российской Федерации. Реализовать данное предложение можно путем внесения соответствующих изменений в законы субъектов Федерации о конституционных (уставных) судах субъектов либо включением соответствующих формулировок в рамочный федеральный закон «О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации» в случае его принятия.

1. Закон Челябинской области от 27.10.2011 № 220–ЗО «Об Уставном суде Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2011. 15 ноября. № 277 (спецвыпуск № 64).

2. Закон Калининградской области от 02.10.2000 № 247 «Об Уставном суде Калининградской области» // Официальный сайт уставного суда Калининградской области http://www.ustavsudklgd.ru/laws/law.

3. Определение Конституционного суда РФ от 13 ноября 1995 года № 72-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности закона Кабардино-Балкарской Республики «О временных мерах по обеспечению общественного порядка и безопасности на территории Кабардино-Балкарской Республики» // Конституционный суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992 – 1996. М.: Новый юрист. 1997.

4. Определение Конституционного суда РФ от 4 марта 2004 года № 90-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 7 статьи 2 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». // Вестник Конституционного суда РФ. 2004. № 5.

5. Постановление Конституционного суда Республики Тыва от 28.07.2010 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 1 закона Республики Тыва от 6 июля 2006 года № 1889 ВХ-1 «О денежном содержании и поощрении лиц, замещающих государственные должности Республики Тыва и должности государственных гражданских служащих Республики Тыва» в связи с запросом группы депутатов Палаты представителей Великого Хурала Республики Тыва». // Тувинская правда. 2010. 3 августа. № 96.

6. Гранкин И.В. Парламент России. Изд. 2-е, дополненное. М.: Издательство гуманитарной литературы, 2001.

7. Джагарян А.А. Депутат Государственной Думы – самостоятельный субъект обращения в Конституционный суд Российской Федерации. // Право и политика. 2006. № 1.

8. Конституционный судебный процесс [Текст]: Учебник для вузов / отв. ред. д.ю.н., проф. М.С. Саликов. М.: Норма, 2003.

9. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. 3-изд. [Текст] / Под ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юристъ, 2003.

10. Слюсенко, С.В. Компетенция Конституционного Суда Приднестровской Молдавской Республики по делам о проверке конституционности правовых актов в порядке абстрактного конституционного контроля [Текст] / С.В. Слюсенко // Некоторые аспекты конституционной юстиции. Сборник научно-практических статей. Тирасполь, 2005.