

УСТАВНЫЙ СУД ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ: НЕОБХОДИМОСТЬ И ВОЗМОЖНОСТЬ СОЗДАНИЯ*

Актуальность данной темы состоит в том, что, несмотря на постоянное внимание со стороны юридической науки и практики, многие вопросы далеки от своего теоретического и практического разрешения. В настоящей статье анализируются история и современное состояние вопроса, касающегося создания Уставного суда Иркутской области. Приводятся дополнительные доводы о необходимости и возможности создания такого органа конституционного контроля в регионе. Показано место конституционных (уставных) судов в системе конституционного судопроизводства в Российской Федерации. Изучен опыт других субъектов Российской Федерации по формированию уставного судопроизводства. Проведено сравнение позиций федерального законодателя и правотворческих органов субъектов федерации. В результате проведенного исследования сделан вывод о своевременности создания нового областного государственного органа.

Ключевые слова: конституционное судопроизводство; Конституционный Суд; субъекты Российской Федерации; Иркутская область; Уставный суд.

I. A. MINNIKES
Doctor habil. (Law), Professor,
Baikal State University of Economics and Law

THE CHARTER COURT OF IRKUTSK REGION: NECESSITY AND FEASIBILITY OF CREATION

Despite the fact that legal science and practice reviews these issue on the regular basis, many of them still remain theoretically and practically unsolved. Proceeding from that, this study becomes extremely relevant today. The article analyzes the history and current state of the matters related to creation of the Charter Court of Irkutsk region. Additional arguments in support of necessity and feasibility of establishing such body of constitutional control in the region are provided. The place of constitutional (charter) courts in the system of constitutional justice of the Russian Federation is defined. The experience of other regions of the Russian Federation on formation of charter proceedings is studied. The positions of the federal legislator and legislative bodies of the subjects are compared. It is concluded that a new regional state body is required to be established.

Keywords: constitutional proceedings; constitutional court; subjects of the Russian Federation; Irkutsk region; Charter Court.

Проблема конституционного (уставного) судопроизводства на уровне субъектов Российской Федерации уже четверть века является объектом самого пристального внимания как представителей юридической науки, так и судейского сообщества. Написано ряд монографий, сотни статей, защищены докторские и кандидатские диссертации. Несмотря на это, многие вопросы еще далеки от своего теоретического и особенно практического разрешения и нуждаются в дальнейшем осмыслении.

В настоящее время конституционные суды существуют в основном в республиках, входящих в состав Российской Федерации, и только четыре административных субъекта имеют уставные суды. Это Свердловская, Калининградская, Челябинская области и город федерального значения Санкт-Петербург.

* В основу настоящей статьи положен доклад автора на пленарном заседании 73-й конференции профессорско-преподавательского состава и докторантов Байкальского государственного университета экономики и права 28 марта 2014 г., г. Иркутск.

Вопрос о том, «нужен или не нужен Иркутской области Уставный суд?», не нов и имеет богатую предысторию.

Изначально в 90-х гг. прошлого века во многих субъектах Российской Федерации были созданы органы, которые заложили основы конституционного судопроизводства на уровне республик, краев и областей, но судами в собственном смысле слова не являлись.

Так, в Иркутской области была учреждена Уставная палата как самостоятельный экспертно-консультативный орган, созданный в целях обеспечения соответствия принятых законов области и иных областных нормативных правовых актов и актов местного самоуправления, а также действий должностных лиц Уставу и законам области. Полномочия, порядок организации и деятельности Уставной палаты, статус ее членов определялись Уставом и законом области. Кроме того, Уставная палата называлась среди органов, осуществляющих государственную защиту Устава области (ч. 3 п. 2 ст. 55 и ст. 56 Устава Иркутской области в первой редакции)¹.

В соответствии с Уставом и Законом Иркутской области «Об Уставной палате» от 15 марта 1996 г. Уставная палата была образована в мае 1996 г. и официально начала свою деятельность 1 июля 1997 г. Она состояла из шести советников, назначаемых Законодательным собранием Иркутской области по представлению губернатора области.

За период своей деятельности Уставная палата выносила заключения по различным вопросам своего ведения: по разрешению спора о компетенции между Законодательным собранием области и администрацией области в сфере распоряжения объектами областной собственности; о толковании отдельных положений Устава Иркутской области; о проверке соответствия законов Иркутской области «Об установлении сбора за реализацию алкогольной продукции» и «О муниципальных выборах в Иркутской области», «О государственной регистрации Уставов муниципальных образований (Уставов местного самоуправления) в Иркутской области» Уставу Иркутской области; о соответствии уставов ряда муниципальных образований Уставу Иркутской области.

Заключения Уставной палаты подлежали обязательному рассмотрению в месячный

¹ Устав Иркутской области: принят на сессии Законодательного Собрания Иркутской области 19 января 1995 г.

срок теми органами, в которые они были направлены. Но поскольку Уставная палата наделена статусом экспертно-консультативного органа, ее решения имели только рекомендательный характер.

В последующем такие экспертно-консультативные органы стали преобразовываться в конституционные суды республик и уставные суды административных субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Законом Иркутской области от 7 декабря 1998 г. № 55-ОЗ ст. 56 Устава Иркутской области стала называться «Уставный суд», при этом существенно изменив свое содержание. Уставная палата была упразднена.

Полномочия, порядок организации и деятельности Уставного суда, как и в случае с Уставной палатой, определялись Уставом и законом области.

Был принят Закон Иркутской области от 1 июня 2000 г. № 32-ОЗ «Об Уставном суде Иркутской области»². В соответствии со ст. 55 данного закона полный состав Уставного суда должен быть сформирован в течение трех месяцев со дня вступления настоящего закона в силу. Однако это требование законодателя выполнено не было.

Дважды в данный закон вносились изменения и дополнения. В первом случае они носили фундаментальный характер. В 2001 г. изменения и дополнения касались компетенции Уставного суда; правового положения судей; удостоверения судей; поводов и оснований к рассмотрению дела в Уставном суде; круга лиц, имеющих право на обращение в Уставный суд; допустимости обращения; перечня документов, прилагаемых к обращению; видов решений Уставного суда; пересмотра решений³. Во втором случае в 2004 г. изменялись требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи Уставного суда⁴.

В течение нескольких лет Уставный суд Иркутской области находился в достаточно странном состоянии — он был учрежден, но не сформирован. Причем такая ситуация не была уникальной, она наблюдалась во многих субъектах Российской Федерации.

² Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2000. № 41.

³ Закон Иркутской области от 2 марта 2001 г. № 15-ОЗ.

⁴ Закон Иркутской области от 1 апр. 2004 г. № 11-ОЗ.

Наконец, 19 апреля 2006 г. Законодательное собрание Иркутской области приняло закон о признании утратившим силу Закона Иркутской области об Уставном суде, который был направлен губернатору Иркутской области для подписания и обнародования. Однако губернатор наложил вето на данный законопроект. Свои замечания он направил в Законодательное собрание. Губернатор считал, что отмена данного закона противоречит нормам Конституции Российской Федерации и основам государственно-правового устройства области, а также ограничивает права и свободы граждан. Подготовило свое заключение и Областное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и правовой информации», в котором был сделан вывод, что Закон об Уставном суде Иркутской области не следует отменять.

В свою очередь, правовым управлением Законодательного собрания было подготовлено заключение по каждому пункту замечаний губернатора Иркутской области, из которого следовало, что признание утратившим силу этого закона не противоречит федеральному законодательству. К тому же, депутатами не раз отмечалось, что наличие Уставного суда не является обязательным в системе органов государственной власти региона. Более того, ни разу за прошедшие шесть лет в Иркутской области не возникало ситуации, в которой требовалось бы вмешательство Уставного суда.

24 мая 2006 г. на 22-й сессии Законодательного собрания Иркутской области депутаты, принимая решение открытым голосованием, преодолели вето губернатора. Из 38 парламентариев, принимавших участие в голосовании, 34 человека отдали свои голоса за преодоление вето, трое — воздержались, один проголосовал против. В результате чего Закон Иркутской области об Уставном суде утратил силу, Уставный суд в области так и не был сформирован.

Вопрос о создании Уставного суда возник снова после объединительного референдума и создания нового субъекта федерации путем объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. В рабочем проекте нового Устава Иркутской области предусматривалась возможность создания Уставного суда

Так, ст. 1.6 рабочего проекта называла его среди органов государственной власти Иркут-

ской области и иных государственных органов Иркутской области; ст. 2.3 среди судебных органов, обеспечивающих права и свободы человека и гражданина в Иркутской области; ст. 12.2 говорила о том, что в порядке реализации права законодательной инициативы Уставный суд может вносить в Законодательное Собрание Иркутской области проекты законов Иркутской области; ст. 15.1 относилась к судам Иркутской области Уставный Суд Иркутской области и мировых судей Иркутской области; ст. 15.2–15.6 рабочего проекта определяли основы статуса, состав и порядок формирования, компетенцию, юридическую силу решений и порядок финансирования Уставного суда Иркутской области¹.

Однако в конечный текст Устава области, принятого постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апреля 2009 г. № 9/5-ЗС, данные положения не вошли.

Следует отметить, что такая ситуация типична для субъектов Российской Федерации, которые были созданы в результате объединительных референдумов. Помимо Иркутской области вновь принятые уставы Пермского края, Камчатского края и Красноярского края не предусматривают возможность создания Уставных судов. И только в Уставе Забайкальского края, принятом Законодательным Собранием Забайкальского края 11 февраля 2009 г. и вступившим в силу 1 марта 2009 г., предусмотрена возможность создания Уставного суда Забайкальского края. Порядок создания, организации деятельности Уставного суда будут устанавливаться законом края. В этом плане Забайкальский край является приятным исключением, и хотелось бы, чтобы это, безусловно, позитивное намерение забайкальских законодателей было реализовано.

Таким образом, процесс становления конституционного (уставного) судопроизводства в объединившихся субъектах Российской Федерации проходит неоднозначно. Вновь созданные субъекты федерации либо отказываются от Уставного суда как цивилизованного легитимного инструмента конституционного контроля, либо декларируют намерения

¹ Круглый стол «Правовые проблемы уставного моделирования объединившихся субъектов Российской Федерации»: сб. материалов. Иркутск, 13 нояб. 2007 г. Иркутск : Институт законодательства и правовой информации Иркутской области, 2007. С. 6–108.

создать такой орган, но конкретных шагов в этом направлении пока не делают.

В настоящее время ситуация начинает меняться к лучшему. 30 января 2014 г. Губернатор Иркутской области С. В. Ерощенко, выступая с посланием к Законодательному собранию Иркутской области, поставил задачу учредить новый областной орган государственной власти — Уставный суд Иркутской области. И эта инициатива уже получила конкретное воплощение — принят в первом чтении закон о внесении изменений в Устав Иркутской области, которые касаются именно создания Уставного суда области.

Автор настоящей статьи является убежденным сторонником создания Уставного суда Иркутской области и не раз высказывал свое мнение на научных конференциях и в печати [1–5].

Основные аргументы в пользу создания Уставного суда сводятся к следующему:

1. Иркутская область одна из первых в России встала на путь создания конституционного (уставного) судопроизводства на уровне субъекта федерации. Опыт нашего региона во многом был заимствован другими субъектами Российской Федерации при создании своих конституционных (уставных) судов.

2. В процессе формирования уставного судопроизводства, безусловно, необходимо учитывать те несомненные достижения, которые присутствуют в действующих уставных и других региональных нормативных актах и не должны быть забыты при подготовке новых. В то же время накопленный за прошедшее десятилетие опыт государственно-правового строительства в субъектах Российской Федерации и особенности каждого субъекта также должны найти свое отражение и правовое закрепление.

3. Иркутская область — это регион, имеющий богатые юридические традиции. Классическое юридическое образование в Иркутске началось в 1918 г. с открытием Иркутского университета. В азиатской части России раньше был создан только Томский университет. Поэтому не возникнет проблем с кадровым обеспечением как судейского корпуса, так и аппарата суда.

4. Солидный научный потенциал региона. В настоящее время в вузах города работает более 20 докторов юридических наук.

5. Высокий уровень правотворчества в нашем регионе. Этому во многом способствует

работа Иркутского областного государственного научно-исследовательского казенного учреждения «Институт законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского».

6. Решимость законодательной и исполнительной власти региона создать в области орган конституционного контроля.

Многие проблемные вопросы, связанные с деятельностью конституционных (уставных) судов, могло разрешить принятие Федерального конституционного закона Российской Федерации «О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации». Но сама идея принятия такого закона имеет как своих сторонников, так и противников.

Кроме того, федеральная власть никогда не вмешивалась в решение этого вопроса, не ускоряя его и не препятствуя этому. Все полностью отдавалось на усмотрение самих субъектов федерации. Во многом это оправдано. Во-первых, создание таких судов находится в ведении субъекта федерации, во-вторых, их деятельность финансируется за счет бюджета субъекта федерации.

Следует отметить, что в этом вопросе региональное правотворчество продвинулось гораздо дальше федерального законодательства. Представляет несомненный интерес разработанный Институтом законодательства и правовой информации Иркутской области модельный закон субъекта Российской Федерации «О конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации», создающий серьезную правовую базу для деятельности этих органов. Данный модельный закон регламентирует основы статуса конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, правила производства и особенности производства по отдельным категориям дел в конституционном (уставном) суде субъекта федерации [6, с. 58–148]. На доктринальном уровне он уже получил одобрение и поддержку многих ученых, занимающихся данной проблематикой. Думается, что недалек тот день, когда положения этого модельного закона будут восприняты и правотворческой практикой.

В заключение хотелось бы выразить надежду, что процесс становления и развития конституционного судопроизводства в субъектах Российской Федерации будет продолжаться. Это полностью соответствует курсу на построение правового государства и гражданского общества в нашей стране.

Список использованной литературы

1. Минникес И. А. К вопросу о создании Уставного суда Иркутской области // Вестник Уставного суда Свердловской области: Проблемы конституционного права и конституционного правосудия в Российской Федерации (спецвыпуск). — Екатеринбург, 2008. — С. 198–215.
2. Минникес И. А. Требования, предъявляемые к судьям конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Практика функционирования конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации : материалы круглого стола. Улан-Удэ, 21 февр. 2008 г. — Улан-Удэ : Изд-во «Бэлиг», 2008. — С. 32–42.
3. Минникес И. А. Проблемы конституционного (уставного) судопроизводства в объединившихся субъектах Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. — 2008. — № 4. — С. 43–46.
4. Минникес И. А. Первый опыт становления уставного судопроизводства в объединившихся субъектах Российской Федерации // Правовые проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации: первый опыт и перспективы : материалы науч.-практ. конф. Иркутск, 29 марта 2009 г. / под ред. И. А. Минникеса. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2009. — С. 26–31.
5. Минникес И. А. Проблемы конституционного (уставного) судопроизводства в объединившихся субъектах Российской Федерации // Актуальные вопросы конституционного правосудия / под ред. С. Д. Князева, М. А. Митюкова, С. Н. Станских. — М. : Волтерс Клувер, 2011. — С. 812–821.
6. Петров А. А. Судебная власть субъектов Российской Федерации: концепция и модель законодательного регулирования. — Иркутск : Институт законодательства и правовой информации Иркутской области, 2007. — 168 с.

References

1. Minnikes I. A. On the issue of creation of the Charter Court of Irkutsk region. *Vestnik Ustavnogo suda Sverdlovskoi oblasti: Problemy konstitutsionnogo prava i konstitutsionnogo pravosudiya v Rossiiskoi Federatsii (spetsvypusk)* [Bulletin of the Charter Court of Sverdlovsk region: Problems of constitutional law and constitutional justice in the Russian Federation (special edition)]. Ekaterinburg, 2008. Pp. 198–215 (in Russian).
2. Minnikes I. A. The requirements for the judges of constitutional (charter) courts of the Russian Federation. *Praktika funktsionirovaniya konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov v subektakh Rossiiskoi Federatsii: kruglyi stol. Ulan-Ude, 21 fevralya 2008 g.* [Practice of constitutional (charter) courts functioning in the Russian Federation: a round table. Ulan-Ude, February 21, 2008]. Ulan-Ude, Belig Publ., 2008. Pp. 32–42 (in Russian).
3. Minnikes I. A. Problems of constitutional (charter) proceedings in united subjects of the Russian Federation. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya — The Journal of Constitutional Justice*, 2008, no. 4, pp. 43–46 (in Russian).
4. Minnikes I. A. The first experience of formation of authorized proceedings in united Russian regions. *Pravovye problemy ukрупneniya subektov Rossiiskoi Federatsii: pervyi opyt i perspektivy: materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii Irkutsk, 29 marta 2009 g.* [Legal problems of integration of subjects of the Russian Federation: the first experience and perspectives: proceedings of the theoretical and practical conference, Irkutsk, March 29, 2009] Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2009, Pp. 26–31 (in Russian).
5. Minnikes I. A. Problems of constitutional (charter) proceedings in united Russian regions. In Knyazev S. D., Mityukov M. A., Stanskikh S. N. *Aktualnye voprosy konstitutsionnogo pravosudiya* [Relevant issues of constitutional justice]. Moscow, Volters Kluver Publ., 2011. Pp. 812–821 (in Russian).
6. Petrov A. A. *Sudebnaya vlast subektov Rossiiskoi Federatsii: kontseptsiya i model zakonodatelnogo regulirovaniya* [The judicial power of the subjects of the Russian Federation: the concept and model of legal regulation]. Irkutsk, Institute of Legislation and Legal Information of Irkutsk region Publ., 2007. 168 p.

Информация об авторе

Минникес Илья Анисимович — доктор юридических наук, профессор, кафедра гражданского права и процесса, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: iaminnikes@yandex.ru.

Author

Minnikes Ilya Anisimovich — Doctor habil. (Law), Professor, Chair of Civil Law and Civil Procedure, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: iaminnikes@yandex.ru.