

# ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

---

УДК 34.03:342

Ю. Н. Усенко

## К ВОПРОСУ О РОЛИ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ В МЕХАНИЗМЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

37

*Рассмотрены проблемы определения полномочий конституционных (уставных) судов в сфере ответственности должностных лиц и органов публичной власти субъектов Российской Федерации. Проанализированы возможности участия конституционных (уставных) судов в реализации юридической ответственности органов публичной власти субъектов Российской Федерации. Обращено внимание на этапы становления законодательства субъектов РФ и тенденции его развития в данной сфере, отмечены некоторые направления его совершенствования.*

*This article focuses on the powers of regional constitutional courts relating to the legal responsibility of regional officials and public authorities in the Russian Federation. The author analyses possible participation of constitutional courts in providing a mechanism for legal responsibility of public authorities in regions of the Russian Federation. Attention is paid to the stages of regional legislation development and current trends. The author suggests avenues of legislation improvement.*

**Ключевые слова:** полномочия конституционного (уставного) суда, юридическая ответственность, органы публичной власти.

**Key words:** jurisdiction of constitutional (statutory) court, legal responsibility, public authorities.

Совершенствование механизма ответственности органов и должностных лиц органов публичной власти субъектов РФ является одной из важных целей модернизации современного российского государства.

Проблема участия конституционных (уставных) судов в принятии решений по вопросам ответственности органов публичной власти субъектов Российской Федерации ставилась с самого начала формирования конституционной (уставной) юстиции в субъектах РФ. Так, в первых принятых законах о конституционных судах республик РФ (например, Законе о Конституционном суде Республики Татарстан 1992 г., Законе о Конституционном суде Республики Мордовия 1993 г.) говорилось о даче конституционным судом соответствующей республике заключений о конституционности действий и решений широкого круга субъектов: президентов этих республик и прочих высших должностных лиц республик [1, с. 402].



В контексте рассматриваемой темы представляется важным отметить, что проблема определения полномочий конституционных (уставных) судов субъектов РФ в сфере правового регулирования ответственности органов публичной власти субъектов Российской Федерации не получила пока однозначного решения ни на законодательном, ни на научном (теоретическом) уровне.

Так, ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» определяет возможную компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов РФ и относит к ней лишь рассмотрение вопросов о соответствии законов субъекта РФ, иных нормативно-правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ; толкование конституции (устава) субъекта РФ [2]. Таким образом, если считать этот перечень полномочий исчерпывающим, а такие точки зрения высказываются в литературе [3, с. 112–113], то вообще не может идти речи не только о полномочиях конституционных (уставных) судов субъектов РФ в сфере принятия решений об ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, но и об иных полномочиях. Вместе с тем позиция Конституционного суда РФ убедительно свидетельствует об обратном и позволяет считать данный перечень не исчерпывающим, так как допускает предоставление конституционным (уставным) судам и других полномочий вне пределов ведения иных судов, если они соответствуют юридической природе данных судов и касаются вопросов, относящихся к ведению субъектов РФ в силу ст. 73 Конституции РФ [4].

Так или иначе, субъекты РФ имеют в правовом регулировании данного вопроса определенную самостоятельность, поэтому региональное правотворчество в этом направлении неоднородно. Во многом этим объясняется и то, что далеко не во всех субъектах Российской Федерации такие суды созданы.

Анализ становления и развития законодательства субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах позволяет выделить три разных подхода к определению области юрисдикции конституционных (уставных) судов субъектов РФ в сфере решения вопросов об ответственности органов публичной власти субъектов РФ.

Суть первого направления определялась тем, что в ряде ранее действовавших законов о конституционных (уставных) судах субъектов РФ (например, Республики Адыгея, Республики Бурятия, Иркутской области, Свердловской области) говорилось о полномочиях соответствующего конституционного (уставного) суда давать оценки по процедуре проверки конституционности действий (решений) только высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) [1, с. 403].

Второй подход заключается в том, что в законах о конституционных (уставных) судах ряда других субъектов РФ (например, Республики Карелия, Иркутской области) определялось участие органов конституционной (уставной) юстиции субъектов РФ в решении вопросов ответственности не только первого лица субъекта РФ, но и иных должностных лиц субъектов Российской Федерации. Так, в соответствии с зако-



ном Республики Дагестан от 07.05.1996 г. №5 (утратил силу) «О Конституционном Суде Республики Дагестан» предусматривалось полномочие Конституционного суда Республики Дагестан по запросу Народного собрания Республики Дагестан давать заключение о наличии оснований и соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения для отрешения от должности не только Председателя Государственного совета Республики Дагестан за умышленное нарушение Конституции, законов Республики Дагестан и данной им присяги, но и члена Государственного совета Республики Дагестан за умышленное нарушение Конституции и законов Республики Дагестан.

Третий подход к определению сферы юрисдикции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в области принятия решений по вопросам ответственности органов публичной власти субъекта Российской Федерации состоит в том, что указанная юрисдикция рассматриваемых судов вообще не закрепляется в законодательстве. В частности, не упоминается о такого рода полномочиях в уставном законе «Об Уставном Суде Калининградской области» [5].

Более того, в настоящее время последний подход превалирует. Анализ действующих законов о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации показал значительные изменения в определении полномочий конституционных (уставных) судов субъектов РФ в рассматриваемой сфере. Так, следует отметить, что в большинстве субъектов, имеющих органы конституционной (уставной) юстиции, ранее существовавшие положения, определявшие полномочия конституционных (уставных) судов по вопросам ответственности высших должностных лиц субъектов РФ, исключены из соответствующих законов. Таким образом, можно отметить тенденцию к законодательному сужению компетенции конституционных (уставных) судов субъектов РФ в данной сфере.

Тем не менее не все субъекты РФ лишили свои органы конституционной (уставной) юстиции такого рода полномочий. Так, в законе «О Конституционном суде Республики Татарстан» по-прежнему предусмотрено полномочие Конституционного суда этой республики давать заключение о соответствии действий и решений Президента Республики Татарстан республиканской Конституции, если действия и решения, конституционность которых предлагается проверить, являются основанием для освобождения Президента Республики Татарстан от должности [6, гл. XIII].

Анализ законодательства показал также, что конституционным (уставным) судам субъектов РФ в процедуре конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов РФ отводится главным образом экспертно-консультативная либо контрольно-наблюдательная роль. Иными словами, конституционные (уставные) суды вправе лишь давать заключения, представляющие собой акты диспозитивного характера, которые по своей юридической природе являются своего рода промежуточными документами и не решают окончательно вопрос об ответственности высшего должностного лица субъекта РФ.



При этом следует отметить, что истории российской конституционной (уставной) юстиции все же известен один пример законодательного наделения конституционного (уставного) суда субъекта РФ полномочиями императивного характера по вопросам ответственности субъектов публичной власти. Так, в соответствии с законом «О Конституционном Суде Республики Карелия» от 17 марта 1994 г. (утратил силу) Конституционный суд Республики Карелия имел полномочие отрешать от должности высших должностных лиц Республики. В новом же законе «О Конституционном Суде Республики Карелия», принятом 7 июля 2004 г., вообще не идет речи о полномочиях, связанных с участием Конституционного суда Республики Карелия в процедуре привлечения к конституционно-правовой ответственности должностных лиц органов публичной власти Республики Карелия.

Тенденция исключения полномочий конституционных (уставных) судов в данной сфере вполне объяснима. Процедура отрешения высшего должностного лица субъекта РФ в конце XX — начале XXI в. получила закрепление на уровне федерального закона, поэтому многие положения законов субъектов РФ, переставшие вписываться в федеральную модель, были исключены.

С учетом изменений и дополнений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [7] положения законодательства субъектов РФ, предусматривающие полномочия конституционных (уставных) судов субъектов РФ в сфере юридической ответственности высших должностных лиц субъектов РФ, претерпели серьезный пересмотр.

Перераспределение полномочий в сфере отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ исключительно в сторону усиления компетенции Президента РФ практически лишило этого права законодательный орган субъекта РФ (выражение вотума недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ, то есть руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, уже не влечет, как раньше, немедленную его отставку). Тот факт, что полномочие отрешать от должности руководителя высшего исполнительного органа субъекта РФ в значительной мере ушло с уровня субъекта РФ исключительно на уровень Федерации, может в значительной степени поставить под сомнение и необходимость полномочия конституционного (уставного) суда в данной сфере.

Представляется все же, что здесь можно и нужно вести речь о законодательном закреплении полномочия конституционного (уставного) суда в сфере проверки процедуры и основания выражения недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ высшему должностному лицу субъекта РФ. Например, в соответствии с законом Республики Татарстан заключение Конституционного суда Республики Татарстан о соответствии действий и решений Президента Республики Татарстан Конституции Республики учитывается Государственным советом Республики Татарстан при принятии решения о недоверии Президенту Республики Татарстан.



С одной стороны, это может послужить весомым дополнительным аргументом обоснованности претензий законодательного органа субъекта РФ к высшему должностному лицу при окончательном рассмотрении вопроса об отрешении его от должности Президентом РФ, а с другой — станет хорошим барьером на пути необоснованных попыток выражения вотума недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ.

Представляется, что роль Уставного суда Калининградской области может быть существенно усилена за счет наделения его соответствующими полномочиями в сфере юридической ответственности органов публичной власти Калининградской области. В качестве одного из предложений по расширению компетенции Уставного суда Калининградской области можно назвать наделение этого суда полномочием давать заключения по вопросам конституционно-правовой ответственности субъектов публичной власти на уровне региона в случаях реализации таких мер ответственности, как выражение законодательным представительным органом недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ; отзыв высшего должностного лица субъекта РФ; отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления; роспуск представительных органов местного самоуправления. Полагаем, что такое заключение Уставного суда должно представлять собой оценку оснований привлечения данных субъектов к конституционно-правовой ответственности и проверку правильности процедуры ее реализации.

В целях совершенствования реализации механизма конституционно-правовой ответственности органов публичной власти субъектов Российской Федерации подобное расширение полномочий органов конституционной (уставной) юрисдикции может стать дополнительным региональным способом, инструментом обеспечения законности и правопорядка в публичном управлении на уровне субъекта РФ.

В данной статье отмечены лишь некоторые проблемы компетенции конституционных (уставных) судов в рассматриваемой сфере, поэтому требуются дальнейшие исследования в области совершенствования правового регулирования деятельности органов публичной власти субъектов Российской Федерации.

#### Список литературы

1. *Обсепян Ж.И.* Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990 — 2000 гг.). М., 2001.
2. *О судебной системе Российской Федерации* : федеральный конституционный закон от 31.12.1996 №1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.03.2016).
3. *Кряжков В. А.* Проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (материалы конференции) // Государство и право. 1998. №9. С. 110 — 114.
4. *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»* [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2003 г. №103-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



5. *Об Уставном Суде Калининградской области [Электронный ресурс] : уставный закон Калининградской области от 2.10.2000 г. №247 (в ред. от 02.12.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».*

6. *О Конституционном суде Республики Татарстан» [Электронный ресурс] : закон Республики Татарстан от 22.12.1992 г. №1708-ХП (в ред. от 03.11.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».*

7. *Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 6 окт. 1999 №184-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.03.2016).*

### Об авторе

Юлиан Николаевич Усенко – ст. преп., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: [yu.usenko@mail.ru](mailto:yu.usenko@mail.ru)

### About the author

Yulian Usenko, Assistant Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

E-mail: [yu.usenko@mail.ru](mailto:yu.usenko@mail.ru)