



Д.ю.н., профессор,
председатель Конституционного
Суда РСО-А
А.М. Цалиев

О роли и месте судебной власти в укреплении государственности республик Северного Кавказа

А.М. Цалиев

Государственность как социально-правовое явление включает ряд важнейших признаков в совокупности характеризующих уровень развития того или иного государственного образования, его конституционно-правовой статус. Важнейшее положение, позволяющее уяснить сущность конституционно-правового статуса субъекта Федерации, по мнению абсолютного большинства отечественных и зарубежных специалистов, а также, в соответствии с решениями Конституционного Суда Российской Федерации, заключается в том, что субъекты Российской Федерации не обладают государственным суверенитетом. Однако это не означает, что они не являются государственно-территориальными или национально-государственными образованиями. Как в первом, так особенно и во втором случае они обладают элементами государственности. К основным из них авторы очень содержательной и объемной монографии «Конституционное право субъектов Российской Федерации» (М. 2002) относят: территорию субъекта Российской Федерации; предметы ведения и полномочия субъекта Российской Федерации; право принимать конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты в пределах полномочий субъектов Федерации; право устанавливать собственную структуру и виды органов государственной власти; государственные символы и столицы (административные центры) субъектов Российской Федерации [1].

С учетом сказанного, вполне очевидно, что укрепление и развитие государственности возможно через составляющие ее признаки. Среди них на первом месте в специальной литературе указывают территорию. Но вряд ли без соответствующих государственных органов возможно решение вопросов, связанных как с нею, так и с другими признаками государственности. Поэтому, на мой взгляд, исследование проблемы следует начать с органов государственной власти. Им уделяется большое внимание в теории и практике государственного строительства, особенно

в тех национальных республиках, которые в прошлом не имели своей государственности. Известно, что они прошли значительный и во многом успешный путь в становлении своей государственности – от автономных областей до республик в составе Российской Федерации. Поэтому нельзя согласиться с мнением о том, что «совершенствовать свой правовой статус автономные республики в составе РСФСР начали после принятия Россией Декларации о государственном суверенитете» [2]. Во всяком случае, в национально-государственных образованиях Северного Кавказа этот процесс начался значительно раньше. 17 марта 1918 года на Втором съезде народов Терек была провозглашена Терская Советская Республика. Съездом была принята Конституция Терской Советской Республики, определившая государственное устройство республики, структуру ее органов, отношения республики с Российской Федерацией и т.д. [3].

17 ноября 1920 года на Съезде народов Терской области была провозглашена Горская Автономная Советская Социалистическая Республика (утверждена Декретом ВЦИК 20 января 1921 года), которая стала преемницей Терской Советской Республики. Структура органов государственной власти и управления Горской АССР полностью соответствовала общепринятой в РСФСР.

Данная республика просуществовала недолго. Уже в 1921 году Постановлением ВЦИК была выделена Кабардинская Автономная область. В последующем на базе Горской АССР были образованы Карачаево-Черкесская, Чеченская, Ингушская, Северо-Осетинская автономные области.

Укрепление и развитие государственности, повышение правового статуса указанных автономных областей продолжалось, поэтому вскоре, в середине 30-х годов, они были преобразованы в автономные республики.

Таким образом, процесс повышения конституционно-правового статуса, а тем самым развития и укрепления государственности в национально-государственных образованиях Северного

го Кавказа, начался еще в послереволюционные годы. В них были образованы и функционировали практически все основные органы государственной власти, включая судебные. Конечно, тогда и речи не могло быть о конституционных судах, поскольку как органы государственной власти они присущи демократическим правовым государствам. Хотя, будучи субъектами Федерации, национально-государственные образования имели свои конституции, которые вместе с Конституциями СССР и Российской Федерации определяли их государственно-правовой статус. И в сегодняшнем Основном Законе российского государства предусмотрено, что «статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики» (часть 1 статьи 66), и он может быть изменен только по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом (часть 5 статьи 66). С другой стороны, вслед за Конституцией Российской Федерации региональные конституции (уставы) фиксируют, что статус субъекта может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом, а вопросы изменения статуса, как и вопросы изменения границ между самими субъектами, не могут решаться без их согласия [1. с. 221].

В контексте рассматриваемой проблемы нас интересует роль и место органов судебной власти в дальнейшем укреплении и развитии государственности республик Северного Кавказа. Именно здесь, где наблюдаются рудименты шариатского суда и иные формы национального судопроизводства, они играют важнейшую роль в формировании демократического правового государства, защите конституционно-правового статуса республик, их территории, укреплении законности в деятельности государственных и местных органов власти, должностных лиц, защите прав и свобод человека и гражданина, утверждении международно-правовых стандартов в области прав и свобод человека, совершенствовании правовой системы и повышении правовой культуры и, в конечном итоге, – в укреплении и развитии государственности. Несомненно, говоря о роли, то есть характере и степени участия судебной власти в развитии государственности, я имею в виду мнение авторитетных специалистов о том, что судебная власть станет тем ядром, вокруг которого кристаллизуется система власти, именуемая сегодня меритократией (властью по заслугам) [4].

Отметим, что в истории России из трех ветвей государственной власти судебная власть является самой молодой. Ее конституционно-правовое обоснование как самостоятельной ветви

власти впервые появилось в действующей Конституции Российской Федерации. Ни в одной из прежних Конституций СССР и РСФСР суд не признавался органом власти, а считался лишь органом правосудия, хотя в представлении первых руководителей советской власти, в некоторых теоретических работах суд рассматривался именно как орган власти. Так, В.И. Ленин подчеркивал: «Суд есть орган власти. Это забывают иногда либералы. Марксисту грех забывать это» [5]. Опираясь на данное утверждение В.И. Ленина, Н.Н. Полянский справедливо заметил: «В определении правосудия о суде должно быть сказано как о государственном органе власти... Признак власти не должен быть забыт и в определении понятия правосудия» [6].

Как видно, суждение об органах правосудия как об органах государственной власти было высказано давно и не является открытием сегодняшних либералов. Что же касается органов конституционной юстиции, то их советское государство вообще не знало. Судебные органы были представлены судами общей юрисдикции и арбитражными судами, рассматривающими уголовные, гражданские, административные дела и экономические споры. В других сферах государственно-правовой жизни споры, составляющие предмет судебной юрисдикции, решались не судебными органами.

Разумеется, такой правовой статус судебной власти во многом ограничивал ее авторитет и влияние на те социальные процессы и явления, которые происходили в обществе, государстве. Только с реформированием государственной власти, признанием и закреплением в Конституции Российской Федерации положения о том, что она «осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную», последняя приобрела статус самостоятельной ветви государственной власти. Хотя известно, что идея о разделении властей в основе своей была разработана еще в античных государствах в трудах Аристотеля, Платона, Полибия, Эпикура и других философов, частично воплощена в судебной практике государств Античного мира, присутствует в английской Великой хартии Вольностей 1215 года [7], а наиболее полное воплощение нашла в трудах французского политического мыслителя Ш.Л. Монтескье. Поэтому не стоит удивляться тому, что у нас еще не решены многие проблемы судебной власти. Но, вместе с тем, мы уже знаем, что она создана «для разрешения на основе закона социальных конфликтов между государством и гражданами, самими гражданами, юридическими лицами; контроля за конституционностью законов; защиты прав граждан в их взаимоотношениях с органами исполнительной власти и должностными лицами; кон-

троля за соблюдением прав граждан при расследовании преступлений и проведении оперативно-розыскной деятельности (ОРД); установления наиболее значимых юридических фактов» [8].

Процесс становления судебной власти идет противоречиво, болезненно, особенно в субъектах Российской Федерации. И это в основном связано не только с нерешенностью институциональных проблем судебной власти, но и проблем федеративных отношений, которые в России решаются эмпирическим путем «проб и ошибок». Причиной тому является то, что политические решения назревших проблем зачастую опережают научные. К тому же ситуация часто усугубляется наличием субъективных факторов, связанных нередко с нежеланием «властей предержащих» считаться с результатами научных разработок по существующей проблеме.

Сказанное в конечном итоге оказывает отрицательное влияние на правильное формирование судебной власти в Российской Федерации, на ее роль и возможности для укрепления и развития государственности не только республик Северного Кавказа, но и других субъектов Федерации. Основной причиной этого, на мой взгляд, является то, что в Конституции Российской Федерации судебные органы субъектов Российской Федерации, в отличие от законодательных и исполнительных органов, ни разу не упоминаются. В ней предусмотрены только федеральные судебные органы.

В октябре 1999 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных, представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В то же время до сих пор, несмотря на многочисленные предложения специалистов, не принимается аналогичный закон применительно к судам субъектов Российской Федерации. Создается такое впечатление, что некоторые структуры федерального центра не очень заинтересованы в создании полноценной системы судебной власти на местах. Тем более в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации отмечается, что государственная власть в субъектах Федерации, помимо всего прочего, должна осуществляться на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов [9]. Отметим, что в других федеративных государствах принцип разделения государственной власти действует как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации.

Несмотря на сказанное, нельзя не отметить, что в целях укрепления Российской Федерации, государственности ее субъектов предпринимаются значительные усилия в сфере государственного строительства¹. Но в федеративном государстве они значительно осложняются традиционным наличием в нем двух тенденций – федерализации и унитаризации государственного строительства. Применительно к судебной власти в Российской Федерации они проявляются по-разному.

Хотя на разных, самых высоких уровнях государственной политики твердят о развитии федеративных отношений, повышении правового статуса субъектов Федерации, тем не менее в сфере судебной власти в большей степени наблюдаются унитаристские тенденции. Так, в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации, судоустройство оказалось в исключительном ведении Российской Федерации. Вряд ли это обоснованно. Не зря в ранее принятом Федеративном Договоре 1992 года «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республик в составе Российской Федерации» судоустройство было отнесено как к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации (пункт «о» статьи 1), так и к совместно ведению (пункт «к» статьи 2) Федерации и республик. Для реализации этих пунктов предполагалось издание Основ судоустройства в Российской Федерации, устанавливающих общие принципы судебной системы, а так же – Закона о судоустройстве Российской Федерации с конкретными нормами, касающимися устройства судов в республиках, краях, областях, автономных округах, с учетом их специфики и мнения по этому вопросу [10]. Однако этого не было сделано. Предпочтение отдали тенденции централизации судебной власти. Это отнюдь не способствовало укреплению государственности субъектов Российской Федерации.

Помимо этого, действующая Конституция Российской Федерации предусмотрела в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов лишь регулирование вопроса о кадрах судебных органов (пункт «л» части 1 статьи 72). Вскоре, в конце декабря 1996 года, был принят Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», который практически без всякого научного обоснования и дискуссии придал в одночасье всем судам общей юрисдикции, начиная с районного звена,

¹ Так, в апреле 1996 г. в Нальчике прошла научно-практическая конференция по теме «Государственность и право республики в составе Российской Федерации». Материалы ее представляют значительный интерес для специалистов /См.: Государственность и право республики в составе Российской Федерации. Нальчик, 1996.

статус федеральных судов². В других федеративных государствах, как правило, к ним относят высшие судебные инстанции. Да и анализ соответствующих норм Конституции Российской Федерации показывает, что здесь нет четкого определения федеральных судов.

Таким образом, можно сказать, что без достаточно четкого научного обоснования субъекты Российской Федерации практически лишились традиционной судебной власти у себя на местах. Это, как правильно отмечается в печати, явно ограничивает права субъектов Российской Федерации и не учитывает их законные интересы [10. с.280]. Кроме изменения правового статуса изменился и порядок наделения судей полномочиями: всех судей общей юрисдикции, начиная с районного звена, стал назначать на должность Президент Российской Федерации, но с согласия представительного (законодательного) органа субъекта Федерации. Однако это положение продержалось недолго, поскольку линия на сверхцентрализацию судебной власти продолжалась. В русле этого был принят еще один Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», в соответствии с которым уже не требуется согласие органов государственной власти субъектов Российской Федерации при назначении судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов. На мой взгляд, это грубое нарушение статьи 72 Конституции Российской Федерации, которая кадры судебных органов относит к совместной компетенции. Такая схема подбора и расстановки кадров действует в отношении федеральных судей. Начиная с районного и среднего звена, они определяются и назначаются федеральными органами власти. Хотя вполне очевидно, что их на местах лучше знают, и поэтому согласование кандидатур на должность федерального судьи с органами государственной власти субъектов Федерации было бы вполне логичным и обоснованным. Тогда значительно меньше было бы федеральных судей, полномочия которых прекращаются досрочно по профессиональным и нравственным качествам. Не зря в последние годы наблюдается тенденция роста числа указанных оснований для прекращения полномочий судей. Иной картины и не могло быть, когда в федеративном государстве федеральные и региональные органы власти перестают взаимодействовать, тем более по кадровым вопросам.

Полагаю, что фактическое отстранение субъектов Российской Федерации от решения

данного вопроса означает ущемление их конституционно-правового статуса. Даже тогда, когда он был на порядок ниже, избрание судей, работающих в субъектах Федерации, происходило на местах. Так, по ранее действующим Конституциям СССР, РСФСР и ее субъектов судьи городских (районных) народных судов избирались гражданами района (города) на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Что же касается судей верховных судов субъектов Российской Федерации, то и они избирались на местах их высшими представительными (законодательными) органами власти. Так, часть 2 статьи 142 Конституции Северо-Осетинской Автономной Советской Социалистической Республики 1978 года гласила, что «Верховный Суд Северо-Осетинской АССР избирается Верховным Советом СОАССР в составе председателя, его заместителей, членов и народных заседателей сроком на пять лет».

Приведенные конституционные положения, на мой взгляд, во-первых, свидетельствовали о более демократическом принципе формирования судейского корпуса; во-вторых, значительно полнее отражали принципы, установленные в нормах действующей в то время Конституции Российской Федерации, о том, что:

а) единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (пункт 1 статьи 3);

б) граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (пункт 1 статьи 32).

Таким образом, со временем, хотя конституционно-правовой статус субъектов, в частности республик Северного Кавказа, по сравнению с прежним в некоторых сферах на порядок повысился, но одновременно правовые возможности их по вопросу формирования судебной власти заметно сузились. Уверен, этого бы не произошло в случае учета авторами судебной реформы основных положений Концепции судебной реформы в Российской Федерации, разработанной группой независимых экспертов и одобренной Российским парламентом. Чтобы не быть голословным, процитирую хотя и громоздкие, но принципиально важные положения относительно разграничения полномочий в области судостроительства и судопроизводства: «Конституция РСФСР определяет основные принципы организации и функционирования судебной власти – единые для России и республик в ее составе. Их соблюдение обязательно при формировании судебной сис-

² Правильно отмечают специалисты, что проблема организации и иных аспектов судебной власти в большинстве случаев не обсуждается, а если обсуждается, то только с позиции необходимости сохранения централизации судебных полномочий и жестко унитарной организационной модели /См.: Конституционное право субъектов Российской Федерации /Отв. ред. проф. В.А.Кряжков. М., 2002. С. 463.

темы субъектов Федерации, но при этом формы их реализации оставляются на усмотрение самих республик. Например, необходимо обеспечить право гражданина на обжалование состоявшегося по его делу решения. Республика в составе РСФСР может сохранить ныне существующую модель, когда звено судебной системы по некоторым делам выступало судом первой, а по другим – второй инстанции, может воспринять англосаксонскую модель отделения trial courts от courts of appeal (т.е. судов первой инстанции от апелляционных судов) либо, сохранив у себя лишь первую инстанцию, может добровольно передать функции проверки состоявшихся приговоров и решений федеральным окружным судам.

Естественно, Конституция РСФСР не затронет детально судебную систему республик. Субъекты Федерации будут уполномочены установить ее самостоятельно» [11].

Если иметь в виду эти и другие положения указанной Концепции, то вполне очевидно, что субъекты Федерации наделялись бы широкими полномочиями по формированию судебной власти, и это, несомненно, свидетельствовало бы, кроме всего прочего, об укреплении и развитии их государственности, развитии федеративных отношений. Не случайно Первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.И. Радченко во время защиты кандидатской диссертации, анализируя причины, обусловившие необходимость осуществления судебно-правовой реформы, отметил важность указанной выше Концепции. К сожалению, практика реформирования судебной власти пошла фактически по пути ее централизации.

В сложившейся ситуации принципиально важное значение приобретает формирование судебной власти субъектов Российской Федерации, без чего не может быть полноценной государственной власти, основанной на принципе разделения властей. Понимая это, федеральное законодательство к судам субъектов Российской Федерации относит конституционные (уставные) суды и мировых судей.

Общие положения о деятельности мировых судей, порядок назначения на должность и наделение их полномочиями устанавливаются Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 26 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации», Федеральным законом от 17 декабря 1998 года «О мировых судьях в Российской Федерации», иными федеральными законами и законами субъектов Федерации.

В республиках Северного Кавказа приняты законы, в соответствии с которыми избраны мировые судьи, выполняющие, как об этом свидетельствуют практика и судебная статистика, зна-

чительный объем работы по рассмотрению административных, гражданских и уголовных дел. Таким образом они вносят заметный вклад в укрепление законности и правопорядка, тем самым способствуя дальнейшему развитию государственности республик Северного Кавказа по пути формирования правового государства. Вместе с тем мировых судей весьма условно можно отнести к судебной власти субъектов Российской Федерации. Основу их организации и деятельности составляют федеральные законы о них – федеральное материальное и процессуальное законодательство. Они финансируются из федерального бюджета, функционируют при федеральных судах, составляя как бы их первоначальное звено, относятся к судам общей юрисдикции и входят в единую судебную систему Российской Федерации. Так, например, в соответствии с Законом Республики Северная Осетия-Алания «О мировых судьях в Республике Северная Осетия-Алания» полномочия, порядок деятельности мировых судей и порядок создания должностей мировых судей устанавливается Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», Федеральным законом «О мировых судьях Российской Федерации», иными федеральными законами; мировые судьи осуществляют правосудие именем Российской Федерации, и порядок осуществления правосудия мировыми судьями, в принципе, устанавливается федеральными законами.

С учетом сказанного, вполне очевидно, что в укреплении и развитии государственности, защите конституционно-правового статуса как республик Северного Кавказа, так и других субъектов Российской Федерации главную роль играют конституционные (уставные) суды. В этом плане для нас представляют интерес суждения, высказанные немецкими специалистами применительно к ФРГ. «Конституция и конституционная автономия земель наполняется политико-правовым содержанием лишь в том случае, если обеспечено функционирование системы конституционного правосудия» [12].

Укрепление государственности с помощью органов конституционного правосудия происходит разными путями. Во-первых, они придают государственной власти субъекта Федерации завершенный характер. Имея в виду вышеизложенное относительно мировых судей, следует отметить, что фактически только органы конституционного правосудия представляют судебную власть субъекта Федерации, реализуя тем самым принцип разделения властей государственной власти на региональном уровне. Во-вторых, как было сказано, одним из важнейших элементов государственности является наличие своей тер-

ритории, очерченной внутренними административно-территориальными границами. В отношении своей территории субъекты Федерации обладают территориальным верховенством. Она рассматривается ими как основа жизни и деятельности проживающего на ней народа. Поэтому, согласно Конституции Российской Федерации, конституциям республик Северного Кавказа, границы между ними могут быть изменены только с их взаимного согласия. Данный принцип с учетом его актуальности для субъектов Федерации сформулирован в их конституциях по-разному. Так, например, в статье 68 Конституции Кабардино-Балкарской республики предусмотрено, что «статус, территория и границы Кабардино-Балкарской республики не могут быть изменены без волеизъявления (референдума) народа Кабардино-Балкарии»; в статье 59 Конституции Карачаево-Черкесской республики записано, что «границы между Карачаево-Черкесской республикой и иными субъектами Российской Федерации могут изменяться только по взаимному договору сторон с согласия многонационального народа Карачаево-Черкесской республики, выраженного путем референдума»; в Конституции Республики Северная Осетия-Алания указано, что «границы Республики Северная Осетия-Алания не могут быть изменены без волеизъявления ее многонационального народа, выраженного на референдуме» и т.д. Как видно, в одном случае, с учетом актуальности проблемы и правил юридической техники, акцент делается на невозможность изменения границ, а в другом – на возможность изменения их, но всегда при взаимном согласии субъектов, выраженном на референдуме.

Конституционные суды республик Северного Кавказа, наряду с другими органами государственной власти, стоят на страже этого важнейшего конституционного положения. Любые законы, нормативные правовые акты, направленные на нарушение этого важного принципа, должны признаваться неконституционными, не имеющими юридической силы, а субъекты, их издающие, нести конституционную ответственность.

Суть следующего элемента государственности состоит в том, что вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, последние обладают всей полнотой государственной власти.

Конституционно гарантированная полнота государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах их прав означает, что федеральный орган государственной власти не может в одностороннем порядке изъять полномочия у субъекта Федерации, за исключением слу-

чаев, предусмотренных непосредственно Конституцией Российской Федерации.

Примерный перечень предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации указывается в Конституции Российской Федерации. В области государственного строя и управления это такие вопросы, как создание системы органов государственной власти, административно-территориальное устройство, референдум и другие формы непосредственной демократии, реализуемые на уровне субъекта Российской Федерации, награды и почетные звания субъекта Российской Федерации, его государственная символика.

В социально-экономической сфере к предметам ведения субъекта Федерации относятся вопросы бюджета и финансовых средств, государственной собственности субъекта Федерации, региональные программы и развитие региональных социальных инфраструктур и др.

В духовной и культурной сферах субъект Федерации может не только заниматься обеспечением сохранения и развития культуры, духовного и исторического наследия территории, но и решать специфические для региона задачи, например, создания национально-культурной автономии, поддержания традиционного образа жизни [13].

Защита предметов ведения и полномочий республик Северного Кавказа конституционными судами является важнейшей формой укрепления их государственности.

И, наконец, надо отметить присущие только конституционным (уставным) судам субъектов Федерации специфические функции-задачи, на которые направлена их деятельность. Среди них, в первую очередь, отметим проверку конституционности законов и иных нормативно-правовых актов, издаваемых органами государственной и местной власти. Это в конечном итоге способствует формированию научно-обоснованной правовой системы субъектов Федерации – одной из важнейших характеристик современной государственности. Анализ судебных решений показывает, что только за последние годы органами конституционного правосудия республик Северного Кавказа было признано не соответствующими Конституции более 40 нормативных правовых актов.

Важнейшим показателем государственности, ее демократичности и правового характера является то, насколько реально в ней обеспечиваются права человека и гражданина. Ограничение этих конституционных прав в соответствии с Основным Законом страны возможно только на федеральном уровне. В то же время субъектам Федерации предоставляется право их расширения, усиления гарантий обеспечения.

Практика свидетельствует, что данная проблема решается весьма неравномерно в разных субъектах Федерации. Вполне очевидно, что там, где образованы и функционируют конституционные суды, как, например, в республиках Северного Кавказа, граждане получают двойной уровень конституционно-правовой защищенности. Тем более, что в большинстве своих судебных решений конституционные суды Северного Кавказа рассматривают вопросы защиты прав и свобод человека. При этом в своих постановлениях они ссылаются не только на конституции республик, Конституцию Российской Федерации, но и на общепризнанные принципы и нормы международного права, международные европейские документы. Среди них можно назвать Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Они заметно расширяют и совершенствуют правовую систему и практику государственных органов власти республик Северного Кавказа, тем самым поднимая на порядок выше уровень государственно-правового строительства. В тех субъектах Российской Федерации, где давно существуют и успешно функционируют конституционные (уставные) суды, обращают внимание и на другие формы укрепления их государственности. Так, в Республике Саха (Якутия), где уже отметили десятилетний юбилей Конституционного суда, заместитель председателя данного органа правосудия В.А. Долгашева подчеркнула, что Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 20 марта 1999 года «О мерах по обеспечению социальных гарантий независимости судей Конституционного суда Республики Саха (Якутия)» установлено, что обеспечение социальных гарантий независимости судей Конституционного суда Республики Саха (Якутия) и приведение их в соответствие с социальными гарантиями судей федеральных судов Российской Федерации является важным условием развития укрепления государственности Республики Саха (Якутия)» [14].

При всей важности конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, способствующих укреплению и развитию государственности, возникают большие сложности с их образованием. Причин тому много. Наиболее принципиальная из них кроется в самой Конституции Россий-

ской Федерации. Здесь нигде прямо не говорится о создании конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, так же как нет и конституционной нормы относительно принадлежности им мировых судей, несмотря на то, что Конституция предусматривает ряд принципиальных положений о том, что: во-первых, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10); во-вторых, государственную власть субъектов Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (часть 2 статьи 11); в-третьих, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения; в-четвертых, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся: защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности и правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон.

Создается парадоксальная ситуация: с одной стороны, субъекты Российской Федерации несут конституционную ответственность за многие³, решаемые только органами судебной власти, задачи («защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности» (пункт «б» статьи 72 Конституции Российской Федерации)); с другой стороны, нет прямого конституционного положения о месте судебной власти субъектов Российской Федерации в их системе государственной власти. Это серьезное конституционное основание для оценки неполноты государственной власти субъектов Российской Федерации и, как следствие, ограничение их государственности.

Возможность создания конституционных (уставных) судов Российской Федерации была предусмотрена Федеральным конституционным законом от 30.12.96 года «О судебной системе Российской Федерации». Но и здесь запись об этом была сделана не в императивной форме. Это привело к тому, что в настоящее время конституционные (уставные) суды образованы и функционируют лишь в 14 субъектах Российской Федерации.

Необходимость создания конституционных (уставных) судов во всех субъектах Российской

³ На что указывают не только в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве. Об этом пишут также в серьезных научных исследованиях. Так, к задачам регионального уровня власти относят: обеспечение гражданских, политических, социально-экономических и иных прав и свобод человека и гражданина, регулируемых на федеральном уровне власти; регулирование прав и свобод в пределах компетенции, устанавливаемой на федеральном уровне власти; контроль за соблюдением прав и свобод в субъекте Российской Федерации и муниципальных образованиях; отчет перед населением региона и Федерацией. См.: Кирпичников В., Барганджия Б. Формирование эффективной системы власти и управления в рамках действующей Конституции России // Федерализм. М., 2001. № 1. С. 15.

Федерации в последнее время получила определенное законодательное подкрепление в Федеральном конституционном законе от 15 декабря 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», в Федеральном законе от 15 декабря 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»». Тем не менее, до сих пор не определены их отношения с Конституционным Судом Российской Федерации. «Будучи федеральным органом, он по своему устройству и порядку деятельности скорее ориентирован на принципы унитарного государства. Так, в нем не нашлось места для представителей субъектов Российской Федерации (как это было, к примеру, в Верховном Суде СССР, членами Пленума которого были по должности председатели верховных судов республик; в Комитет конституционного надзора СССР также должны были входить представители всех союзных республик и четырех автономий). Теперь же высшие должностные лица субъектов РФ могут лишь присутствовать на заседаниях Конституционного Суда России, но не участвовать в его работе. В Законе нет четкого указания на задачу защиты конституционного строя республик, входящих в Федерацию» [15].

С учетом сказанного, актуальным является принятие федерального закона «Об основах организации и деятельности органов конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации». Данный вопрос давно и активно обсуждается специалистами как в печати, так и на различных научно-практических конференциях. Еще в июне 2002 года – на заседании Комитета Совета Федерации, где в разработке законопроекта принял активное участие и автор. В настоящее время данный законопроект интенсивно дорабатывается.

Учитывая сложившуюся правовую ситуацию, опыт функционирования Комитета Конституционного надзора СССР конца 80-х годов, Конституционного Суда Российской Федерации, учрежденного на основе Закона РСФСР от 15.12.90 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», некоторые субъекты Российской Федерации уже в начале 90-х годов начали создавать конституционные (уставные) суды. Это, в первую очередь, республики Северного Кавказа. Здесь сразу оценили социально-правовое значение конституционного (уставного) суда в установлении режима конституционной законности и его место как важного атрибута государственности. В значитель-

ной мере это связано с тем, что конституционное судопроизводство в субъектах Федерации осуществляется самостоятельно и практически независимо от федерального центра. Кроме того, это единственный орган государственной власти, главной задачей которого является защита Основного Закона субъекта Российской Федерации от нарушений его текущими законами и иными нормативными правовыми актами. Тем самым он играет важную роль в укреплении конституционных основ государственности субъектов Федерации.

Если иметь в виду еще другие функции и полномочия конституционного (уставного) суда, в частности защиту прав и свобод человека и гражданина, разрешение споров по вопросам компетенции между органами государственной власти, между органами государственной власти и органами местного самоуправления и т.д., то становится вполне очевидной его ценность в укреплении и развитии государственности. Подчеркнем, что он так и рассматривается в других, давно сложившихся федеративных правовых государствах. Так, В.А.Кряжков, исследуя опыт организации и деятельности конституционных судов земель (субъектов Федерации) Германии, указывает, что «этот институт придает логическую завершенность государственности субъекта Федерации, повышает авторитет земель как целостных государственных образований. Нацеленный на укрепление конституционности как бы на втором уровне, он в конечном счете способствует ее укреплению в масштабе Федерации» [16].

Таким образом, можно согласиться с тем, что совокупная характеристика содержания и объемов конституционного регулирования субъектов Российской Федерации в сфере определения правового статуса приводит к следующим выводам:

во-первых, в соответствии с требованиями федеральных законов субъекты Российской Федерации, не нарушая принципа единства судебной системы Российской Федерации, создают в качестве «своих» судов конституционные (уставные) суды и институт мировых судей;

во-вторых, субъекты Российской Федерации признают юрисдикцию федеральных судов на своей территории в пределах их компетенции, определяемой федеральными законами;

в-третьих, субъекты Российской Федерации признают и действие федеральных процессуальных законов в качестве базы деятельности как федеральных, так и субъектных судов Российской Федерации (за исключением конституционных (уставных))⁴.

⁴ Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания направил в Комитет по конституционному законодательству Совета Федерации свои замечания и предложения по данному вопросу.

В заключение необходимо сделать ряд частных выводов:

1) создав конституционные (уставные) суды и избрав мировых судей, республики Северного Кавказа попытались сохранить полноценный характер государственной власти как необходимый атрибут государственности;

2) в условиях, когда продолжается совершенствование федеративных отношений, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, строительство судебной власти, необходимо воспользоваться положениями ранее разработанной, но не теряющей своей актуальности Концепции судебной реформы Российской Федерации и новыми научными разработками по данному вопросу;

3) для полноты государственной власти во всех субъектах Российской Федерации должны быть созданы конституционные (уставные) суды;

4) в развитие конституционных положений о

структуре судебной власти необходимо внести изменения в действующее законодательство, предусматривающие придание районным, верховным, краевым, областным и окружным судам статуса судов субъектов Федерации, порядок избрания (назначения) судей которых определять законами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Все это следует предусмотреть в рамках подготовленного под руководством Д. Козака Федерального законопроекта «О государственной власти субъектов Российской Федерации». Убежден, что это будет препятствовать сепаратизму, гипертрофии идеи самоопределения народов и в то же время способствовать укреплению и развитию государственности республик Северного Кавказа;

5) для полноты знания истории республик Северного Кавказа в ней необходимо более подробно раскрыть их государственно- правовое развитие.

Литература

1. Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. проф. В.А.Кряжков. – М., 2002. С. 123–131.

2. Биджева С.Ю. Республики как субъекты Российской Федерации, сформировавшиеся в результате национального самоопределения // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 2. С. 14.

3. Эбзеев С.Э. Становление советской национальной государственности народов Северного Кавказа. – М., 1976. С. 49.

4. Страшун Б.А. Перспективы демократии и конституционное правосудие // Конституционное правосудие. 2002. № 3 (17). С. 16.

5. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 32. С. 433.

6. Полянский Н.Н. Вопросы теории советского уголовного процесса. – М., 1956. С. 42.

7. Баренбойм П. Божественная природа судебной власти // Российская юстиция. 1996. № 1. С. 21–23.

8. Петрухин И.Л. Проблема судебной власти в современной России // Государство и право, 2000. № 7. С. 15.

9. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 годы). – М., 2001. С. 296.

10. Власов В.И. Дискуссионные аспекты судебной реформы в Российской Федерации. В сб.: Российская государственность: состояние и перспективы развития. – М., 1995. С. 281.

11. Концепция судебной реформы в Российской Федерации. – М., 1992. С. 37–38.

12. Брусин А.М. «Двойное» конституционное правосудие: ненужная роскошь или насущная необходимость? // Вестник Уставного Суда г. Санкт-Петербурга, 2000. № 3 (9). С. 96–110.

13. Конституционное право субъектов Российской Федерации. – М., 2000. С. 129.

14. Долгашева В.А. К вопросу о финансировании деятельности Конституционного суда Республики Саха (Якутия) / Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации. – Якутск, 2002. С. 95.

15. Бойков А.Д. Судебная реформа: обретения и просчеты // Государство и право, 1994. № 6. С. 13.

16. Кряжков В.А. Конституционные суды земель Германии // Государство и право, 1995. № 7. С. 117.

