

ЕСТЬ ЛИ СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ?

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2021-0-4-29-34>

Актуальность данной статьи обоснована необходимостью анализа изменений, внесенных в Конституцию РФ, затрагивающих судебную систему РФ. Цель исследования – анализ федерального законодательства, федерального законодательного процесса, мнений ученых, практиков о судебной системе РФ и наличии судебной власти в субъекте РФ. Предметом исследования явились правоотношения, возникшие в связи с внесенными в Конституцию РФ изменениями. При исследовании были использованы различные методы, в частности научный, анализа, сравнения, исторический, обобщения. В результате проведенного исследования сделаны следующие выводы: в субъекте РФ осуществляют правосудие мировые судьи, которые являются судами субъекта РФ; данные суды входят в единую судебную систему РФ и не образуют самостоятельную судебную власть субъекта РФ. На наш взгляд, отсутствие судебной ветви власти при функционировании государственной власти в субъекте РФ влечет нарушение принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, так как мировые судьи не имеют полномочий в обеспечении сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти.

КУРМАНОВ
Мидхат Мазгутович

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права Казанского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), профессор кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета, Заслуженный юрист РФ (г. Казань)
Kurmanov_midhat@mail.ru

**Суды общей юрисдикции;
судебная система РФ;
конституционные (уставные)
суды субъектов РФ;
кадры судебных органов**

Midkhat M. KURMANOV

Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor, Department of Civil Law, Kazan Institute (Branch) of All-Russian State University of Justice, Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Kazan (Volga Region) Federal University, Honored Lawyer of the Russian Federation (Kazan)
Kurmanov_midhat@mail.ru

**Courts of general jurisdiction;
judicial system of the Russian Federation;
constitutional (statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation;
judicial personnel**

IS THERE A JUDICIAL POWER IN THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION?

The relevance of this article is based on the need to analyze the changes made to the Constitution of the Russian Federation, affecting the judicial system of the Russian Federation. The aim of this study was to analyze federal legislation, federal legislative process, opinions of scientists and practitioners about the judicial system of the Russian Federation and the existence of judicial power in a constituent entity of the Russian Federation. The subject of the research is the legal relationship that arose in connection with the amendments to the Constitution of the Russian Federation. In the study, various methods were used, in particular scientific, analysis, comparison, historical, generalization. As a result of the study, it was concluded: in a constituent entity of the Russian Federation, justices of the peace, who are the courts of a constituent entity of the Russian Federation, administer justice; these courts are part of the unified judicial system of the Russian Federation and do not form an independent judicial authority of a constituent entity of the Russian Federation. In our opinion, the absence of a judicial branch of government in the functioning of state power in a constituent entity of the Russian Federation entails a violation of the principle of separation of state power into legislative, executive and judicial, since justices of the peace do not have the authority to ensure a balance of powers and exclude the concentration of all powers or most of them in the jurisdiction of one public authority.

В Конституции РФ провозглашено, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11).

Статья 10 Конституции РФ закрепляет принцип разделения властей для организации государственной власти в РФ. Следовательно, государственная власть и в субъектах РФ также должна строиться на разделении законодательной, исполнительной и судебной власти, а также на основе самостоятельности их органов.

Пункт «н» ст. 72 Конституции РФ определяет, что в совместном ведении РФ и субъектов РФ находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти.

При этом Конституция РФ предусматривает, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ст. 77).

В развитие положений Конституции РФ был принят Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которым установлены система органов государственной власти субъекта РФ, порядок образования формирования, деятельность законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами власти.

Статья 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в соответствии с Конституцией РФ закрепила принцип, согласно которому деятельность органов государственной власти субъекта РФ осуществляется также в соответствии с принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица.

Реализуя данный принцип, субъекты РФ (Башкортостан, Чечня, Татарстан, Марий Эл, Чувашия, Москва, Свердловская область и др.) в своих конституциях, уставах закрепили принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Однако в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливается, что «органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации».

Как видим, в данной статье Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» судебная власть субъекта РФ не упоминается.

В соответствии с п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вопросы кадров судебных органов находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Исходя из этого возникает вопрос: что скрыто под словами «кадры судебных органов»?

Внесение изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», Федеральный закон от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» и принятие Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» были направлены на разграничение компетенции между РФ и субъектами РФ по вопросам кадров судебных органов и частично эти вопросы разрешили. Под кадрами в данном случае понимаются кандидаты в судьи, судьи федеральных судов, мировые судьи, члены квалификационных коллегий судей.

В решениях Конституционного Суда РФ по п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ закрепляется правило: полномочия между РФ и ее субъектами по предметам совместного ведения должны распределяться таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались учет и согласование интересов РФ и ее субъектов.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» установил, что судебная власть в РФ осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия, и провозглашается единство судебной системы.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» также установил, что к судам субъектов РФ относятся: конституци-

онные (уставные) суды субъектов РФ, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ. Внесенными Федеральным конституционным законом от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» изменениями к системе судов общей юрисдикции субъектов РФ отнесены мировые судьи [1, с. 7–10].

Взаимоотношения законодательных органов государственной власти субъектов РФ и квалификационных коллегий судей субъектов РФ были предметом исследования автора [2, с. 50].

Анализ положений Конституции РФ, федерального законодательства в полной мере не позволяет ответить на вопрос, есть ли самостоятельная судебная власть в субъекте РФ.

Обратимся к мнению ученых. Так, Ж. И. Овсепян полагает, что судебная система в РФ складывается из двух подсистем судов (федеральных и судов субъектов РФ), и придерживается точки зрения о том, что в России законодательно оформлено создание судебной системы субъектов РФ [3, с. 513].

А. М. Цалиев призывает к созданию конституционных (уставных) судов субъектов РФ и признает наличие судебной власти в субъектах РФ [4, с. 36–41].

С. Г. Павликов утверждает, что формирование систем судов субъектов РФ непосредственно предусмотрено ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, согласно которой система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя, в числе которых федеративный характер Российского государства [5].

О. В. Дьяченко, Т. В. Цатурян полагают, что принцип федерализма, закрепленный в Конституции РФ, является предопределяющим в специфике судебной системы нашего государства. На основе ст. 1, 10, ч. 2, 3 ст. 11, ч. 1 ст. 77, ст. 128 Конституции РФ можно сделать вывод о необходимости вхождения судебных органов в систему органов власти субъектов РФ [6, с. 36–37].

А. Н. Мещеряков признает наличие судебной власти в субъектах РФ и закрепление данной власти в конституциях и уставах субъектов РФ [7, с. 15–21].

К нему присоединяется и Г. Н. Копятина, разделяя мнение о наличии судебной власти в субъекте РФ [8, с. 78–81].

М. М. Шипанов утверждает, что «Конституция РФ устанавливает единую судебную систему и не предполагает в качестве самостоятельных судебные системы субъектов Российской Федерации» [9, с. 2–5].

Разрешение проблемы наличия или отсутствия судебной власти субъекта РФ можно рассмотреть на примере попытки реализации законодательной инициативы Государственным Советом Республики Татарстан (далее – РТ).

Государственный Совет РТ в порядке реализации законодательной инициативы, предусмотренной ст. 104 Конституции РФ, 17 июля 2003 г. внес в Государственную Думу ФС РФ проект федерального конституционного закона «О внесении изменения в статью 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»» и проект федерального закона «О внесении дополнения в статью 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» (номера № 381984-3, № 381996-3). В данных проектах законов предлагалось:

1) закрепить обязательность создания конституционных (уставных) судов и введения института мировых судей во всех субъектах РФ;

2) дополнить перечень полномочий конституционных (уставных) судов субъектов РФ в соответствии с определением Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 103-О по делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

На обязательность создания конституционного (уставного) суда субъекта РФ указывает анализ полномочий данного суда. Обратимся к ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»: «Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (устава) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации».

Одним из доводов для реализации законодательной инициативы Государственным Советом РТ явилось определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 103-О, принятое по запросу в Конституционный Суд РФ Государственного Совета РТ и Государственного Собрания Республики Башкортостан о соответствии ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» Конституции РФ. В запросе утверждается, что данная норма как устанавливающая исчерпывающий перечень полномочий конституционного (уставного) суда субъекта РФ противоречит ст. 11 (ч. 2), 72 (п. «н» ч. 1), 73, 77 (ч. 1) и 118 (ч. 2) Конституции РФ, поскольку ограничивает право субъектов РФ наделять эти суды, являющиеся судами субъектов РФ, дополнительными полномочиями. Государственное Собрание Республики Башкортостан полагает, что установление исчер-

пывающего перечня полномочий конституционного (уставного) суда субъекта РФ не соответствует ст. 128 (ч. 3) Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ установил: «Часть 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» не препятствует закреплению в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации дополнительных, по сравнению с установленным перечнем, полномочий конституционных (уставных) судов, не вторгающихся в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, других федеральных судов и соответствующих компетенции субъекта Российской Федерации. При этом из Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», других федеральных законов не вытекает требование установления конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации единообразного перечня полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации».

Представлять данный законопроект в Государственной Думе ФС РФ было поручено автору статьи.

Заключением Правового управления Аппарата Государственной Думы по проекту федерального закона № 381984-3 предложено отклонить данную законодательную инициативу по следующим основаниям: «Законопроектом предлагается дополнить часть первую статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», касающуюся системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, записью о конституционном (уставном) суде, мировых судьях субъекта Российской Федерации. Исходя из названия Закона и его концепции, предлагаемое дополнение не относится к предмету регулирования Закона, так как под словосочетанием «система государственной власти субъектов Российской Федерации» в Законе понимается система законодательных и исполнительных органов государственной власти (см., например, преамбулу Федерального закона, а также статью 1 Закона, в которой среди принципов деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации отсутствуют такие принципы судебной власти и судопроизводства, как осуществление правосудия только судом, независимость, несменяемость и неприкосновенность судей, гласность в деятельности судов, состязательность и равноправие сторон).

Кроме того, в ст. 3.1 Закона установлена ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, специфичная именно для законодательных (представительных) и исполнительных органов, например, ответственность органов за

принятие нормативных правовых актов, противоречащих Конституции, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Что касается судов, то они не несут какой-либо ответственности, а к судьям применяется обычно дисциплинарная ответственность за нарушение положений кодекса судейской этики (ст. 15 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», ст. 12.1 Федерального закона «О статусе судей в Российской Федерации»).

Такая правовая позиция соответствует определению Конституционного Суда РФ от 8 июня 2000 г. № 91-О «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»», в котором поясняется, что Конституция РФ относит к ведению Российской Федерации судоустройство (статья 71, пункт «о»), установление системы федеральных органов судебной власти, порядка их организации и деятельности (статья 71, пункт «г»), установление судебной системы Российской Федерации в целом, которые в силу статьи 118 (часть 3) определяются исключительно Конституцией РФ и федеральными конституционными законами. К ведению Российской Федерации относятся также уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство (статья 71, пункт «о»). Конституция РФ непосредственно предусматривает существование единой судебной системы Российской Федерации и не предполагает в качестве самостоятельных судебных системы субъектов Российской Федерации».

Правительство РФ не поддержало законопроект и в отзыве указало: законопроектом предлагается включить в состав системы органов государственной власти субъекта РФ, установленной в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конституционный (уставный) суд, мировых судей субъекта РФ.

Конституция РФ относит к ведению РФ как судоустройство и установление системы федеральных органов судебной власти, порядка их организации и деятельности, так и установление судебной системы РФ в целом, которая определяется исключительно Конституцией и федеральным конституционным законом.

Согласно Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ составляют единую судебную систему РФ.

Кроме того, в ст. 2 Федерального закона уже закреплено, что в систему органов государственной власти субъекта РФ могут входить и иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Следует также отметить, что предлагаемая редакция законопроекта предполагает императивное установление во всех субъектах РФ одинаковой судебной системы. В этом случае налицо будет противоречие с положениями Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». В данном Федеральном конституционном законе (ч. 1 ст. 27) устанавливается, что конституционный (уставной) суд субъекта РФ может создаваться субъектом РФ. Обязательности создания конституционного (уставного) суда не предусматривается [10, с. 143–160].

Государственная Дума ФС РФ отклонила данный законопроект и как будто предвидела, что Федеральное Собрание РФ путем принятия изменений в ст. 118 Закона исключит возможность создания конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Так, Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» ч. 3 ст. 118 изложена в следующей редакции: «3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Создание чрезвычайных судов не допускается».

Соответственно, после всероссийского голосования по вопросу одобрения поправок в Конститу-

цию РФ данные поправки вступили в законную силу, и это повлекло необходимость исключения из Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и Федерального закона «О статусе судей в Российской Федерации» упоминания о конституционных (уставных) судах субъектов РФ.

И вот этот час настал. Федеральным конституционным законом «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» внесены изменения в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и до 1 января 2023 г. конституционные (уставные) суды субъектов РФ будут упразднены.

Однако субъекты РФ вправе принять решение о создании конституционных (уставных) советов, действующих при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ.

Но это уже другая история.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

- в субъекте РФ осуществляют правосудие мировые судьи, которые являются судьями субъекта РФ;
- данные судьи входят в единую судебную систему РФ и не образуют самостоятельную судебную власть субъекта РФ.

На наш взгляд, отсутствие судебной ветви власти при функционировании государственной власти в субъекте РФ влечет нарушение принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, так как мировые судьи не имеют полномочий в обеспечении сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица.

Пристатейный библиографический список

1. Курманов М. М., Гарифуллина А. Р. Оценка судами законов субъектов Российской Федерации о мировых судьях // Мировой судья. 2007. № 2.
2. Курманов М. М. Проблемы конституционно-правовой ответственности, прекращения, продления полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации : теоретико-прикладной анализ : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010.
3. Овсянян Ж. И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.) : монография. Ростов н/Д : Ростовский университет, 2006.
4. Цалиев А. М. Судебная власть субъектов Российской Федерации : история и современность // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2015. № 4 (88).
5. Павликов С. Г. Система судов субъектов Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010.
6. Дьяченко О. В., Цатуриян Т. В. Судебная власть субъектов Российской Федерации // Закон и право. 2014. № 4.
7. Мецержаков А. Н. Специфика реализации принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2014. № 1.

8. *Копятина Г. Н.* Реализация принципа единства системы судебной власти в субъектах Российской Федерации // Современное право. 2013. № 8.
9. *Щипанов М. М.* Конституционная природа принципа разделения властей субъектов Российской Федерации: особенности правового регулирования // Современное право. 2009. № 3 (1).
10. *Курманов М. М.* Законодательный (представительного) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в законодательном процессе // Федерализм. 2004. № 1.

References

1. *Kurmanov M. M., Garifullina A. R.* Evaluation by the Courts of the Laws of the Constituent Entities of the Russian Federation on Justices of the Peace. *Magistrate Judge*. 2007. No. 2.
2. *Kurmanov M. M.* Problems of Constitutional and Legal Responsibility, Termination, Extension of the Powers of the Legislative Body of a Constituent Entity of the Russian Federation: Theoretical and Applied Analysis: Synopsis of a Thesis for a Doctor Degree in Law Sciences. Moscow, 2010.
3. *Khovsepian Zh. I.* The System of the Highest Bodies of State Power in Russia (Dialectics of Constitutional and Legal Foundations from the Beginning of the 20th Century to the Beginning of the 21st Century). Rostov-on-Don: Rostov University Publ., 2006.
4. *Tsaliev A. M.* Judicial Power of the Constituent Entities of the Russian Federation: History and Modernity. *Russian Law: Education. Practice. The Science*. 2015. No. 4 (88).
5. *Pavlikov S. G.* The System of Courts of the Constituent Entities of the Russian Federation: Constitutional Law Research: Synopsis of a Thesis for a Doctor Degree in Law Sciences. Moscow, 2010.
6. *Diachenko O. V., Tsaturian T. V.* Judicial Power of the Constituent Entities of the Russian Federation. *Law and Law*. 2014. No. 4.
7. *Meshcheriakov A. N.* The Specifics of the Implementation of the Principle of Separation of Powers in the Constituent Entities of the Russian Federation. *Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2014. No. 1.
8. *Kopiatina G. N.* Implementation of the Principle of Unity of the Judicial Power System in the Constituent Entities of the Russian Federation. *Modern Law*. 2013. No. 8.
9. *Shchipanov M. M.* The Constitutional Nature of the Principle of Separation of Powers of the Constituent Entities of the Russian Federation: Features of Legal Regulation. *Modern Law*. 2009. No. 3 (1).
10. *Kurmanov M. M.* Legislative (Representative) Body of State Power of the Constituent Entity of the Russian Federation in the Legislative Process. *Federalism*. 2004. No. 1.