

КРАСИКОВ Д.В.¹ СУДЕБНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЕДЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. В научно-исследовательской практике понятием судебного федерализма охватываются различные аспекты организации и отправления судебной власти в федеративных государствах, а также участия судов в федеративных отношениях, в их формировании и развитии. Настоящий обзор посвящен изложению результатов ряда современных исследований судебного федерализма в Австралии, Европейском союзе, Индии, России и США.

Ключевые слова: судебный федерализм; федерализм в Австралии; федерализм в Европейском союзе; федерализм в США; федерализм в Индии; федерализм в России.

KRASIKOV D.V. Judicial Federalism: Comparative Legal Aspects

Abstract. In academic research practice, the concept of judicial federalism covers various aspects of the organization and administration of judicial power in federal states, as well as the participation of courts in federal relations, their formation and development. The present review contains a brief overview of selected modern studies of judicial federalism in Australia, the European Union, India, Russia, and the USA.

Keywords: judicial federalism; federalism in Australia; federalism in the European Union; federalism in the USA; federalism in India; federalism in Russia.

¹ © Красиков Дмитрий Владимирович, заведующий кафедрой международного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук.

Для цитирования: Красиков Д.В. Судебный федерализм: сравнительно-правоведческие аспекты // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 114–125. – DOI: 10.31249 /iajpravo/2024.03.09

Введение

Суды играют важную роль в процессах формирования и регулирования федеративных отношений. Толкуя и применяя конституционные и иные правовые нормы, распределяющие компетенцию между центром и федеративными единицами, разрешая соответствующие споры с их участием, судебные органы оказывают значительное влияние на степень региональной автономии, а также на реализацию соответствующих конституционных прав граждан. Кроме того, федеративное устройство государства и его особенности определяют и организацию самой судебной власти. Различные концепции судебного федерализма используются для исследования этих и иных аспектов функционирования судов в федеративных государствах.

Измерения судебного федерализма. В своей статье, посвященной сравнительному судебному федерализму, Джеффри Стивен Гордон, лектор Юридической школы Сиднейского университета (Австралия) [2] развивает отстаиваемую в современной науке [3, р. 15–16] идею о восприятии судебного федерализма в качестве континуума: если традиционный сравнительно-правовой подход к классификации интегрированных и дуалистических систем судебного федерализма способен лишь обозначить полярные конструкции различающихся национальных систем, то концепция континуума предполагает, что надлежащая характеристика той или иной системы определяется более сложным комплексом факторов, таких как распределение компетенции, возможность осуществления федерального конституционного контроля, существование региональных конституций и т.д. По мнению автора, существует не одно, а, как минимум, три измерения судебного федерализма как континуума – институциональное, юрисдикционное и юриспруденциальное [2, р. 979].

В контексте данных измерений Дж.С. Гордон рассматривает судебный федерализм в США и в Австралии и исследует влияние

интеграционных взаимосвязей центральных и местных судов на объем признаваемых в этих государствах конституционных прав [2, р. 979–991].

Институциональное измерение касается сосуществования систем центральных и местных судов. В отличие от США, где система федеральных судов (нижестоящих по отношению к Верховному суду) была учреждена по воле Первого Конгресса в 1789 г., в Австралии вплоть до 1970-х годов существовали лишь два федеральных суда ограниченной компетенции, а первичную юрисдикцию практически по всем делам, охватываемым апелляционными полномочиями высшего судебного органа – Высокого Суда (High Court), – осуществляли суды штатов. С 1976 г. в Австралии функционирует Федеральный суд, распространяющий свою компетенцию на большинство дел, связанных с применением федерального законодательства. В США общая юрисдикция по федеральным правовым вопросам была передана федеральным судам в 1875 г. Суды штатов как в США, так и в Австралии являются судами общей юрисдикции и выполняют роль «естественных инструментов содействия исполнению» федерального закона. Верховный Суд США и австралийский Высокий суд являются высшими федеральными судами; при этом, в отличие от первого, последний является высшей судебной инстанцией по вопросам как федерального законодательства, так и законодательства штатов.

С точки зрения *юрисдикционного измерения* в США действует «атомизированная» модель: федеральная юрисдикция не может быть возложена Конгрессом на суды штатов, которые применяют федеральное законодательство в соответствии с конституционным принципом его верховенства, однако действуют при этом в порядке осуществления судебной власти штатов. Федеральная судебная власть распространяется, среди прочего, на все дела, возникающие в соответствии с федеральным законодательством, а также на споры, в которых Соединенные Штаты являются стороной, споры между двумя или более штатами, а также между гражданами разных штатов. Верховный Суд обладает юрисдикцией первой инстанции, в частности, по делам, в которых штат выступает стороной, а также апелляционной юрисдикцией во всех других случаях, на которые распространяется федеральная судебная власть. Австралийская модель федеральной юрисдикции – «гештальт-модель»

– отличается интегрированностью судов штатов и федеральных судов. Статья 77 Конституции Австралии уполномочивает законодателя наделять федеральной судебной юрисдикцией не только федеральные суды, но и суды штатов. Кроме того, в отличие от Верховного суда США, обширная первичная и апелляционная юрисдикция Высокого суда Австралии (включающая полномочия в отношении применения законодательства штатов) играет важную роль в тесной интеграции федеральных судов и судов штатов. Различия американской и австралийской моделей иллюстрируются также концепциями дополнительной юрисдикции в США и ассоциированной юрисдикции в Австралии. Разграничение требований на основании федерального законодательства и законодательства штатов имеет значение для федеральных судов США, которые могут отказаться осуществлять дополнительную юрисдикцию при возникновении новых или сложных вопросов применения законодательства штатов. В австралийской же «гештальт-модели» судебного федерализма подобная необходимость отсутствует, как отсутствует и соответствующая возможность.

Третье измерение – *юриспруденциальное* – касается источников права, обязывающего центральные и местные суды. Отрицание в современной практике Верховного суда США существования «федерального общего обычного права», независимого от воли штатов, резко отличается от позиции австралийского Высокого суда, воспринимающего обычное право как единый целостный комплекс, сформированный на общегосударственном уровне и распространяющий свое действие на штаты. Различается и отношение судебных органов США и Австралии к федеральным законам и законам штатов. Хотя суды в обеих странах воспринимают законодательство штатов как обязывающее их, благодаря «гештальт-модели» федеральные суды в Австралии выступают одним из его творцов наряду с судами штатов, в отличие от судов США. Аналогичным образом, суды штатов в Австралии, осуществляя федеральную юрисдикцию, участвуют в формировании федерального права, в то время как в США федеральная юрисдикция судами штатов не осуществляется.

Сквозь призму этих трех измерений Дж.С. Гордон демонстрирует, каким образом судебный федерализм влияет на подход высших судов Австралии и США в отношении содержания кон-

ституционных прав на примере свободы политической коммуникации и свободы слова [2, р. 992–1009].

Очевидно, что Первая поправка к Конституции США содержит гарантию защиты свободы слова более обстоятельную, чем признание в Австралии подразумеваемой свободы политической коммуникации в качестве неотъемлемой части системы представительного и ответственного правительства. В отличие от американской свободы слова, австралийская ограничена политическими вопросами, позволяет оспаривать лишь нормативные основания ее ограничения (а не их применение в конкретном деле) и обеспечена лишь ординарными условиями правомерности вмешательства в нее (критериями разумной приемлемости и преследования законной цели). Вместе с тем подход австралийского Высокого суда к применению конституционных гарантий свободы слова в противовес общему праву имеет эффект, схожий с последствиями соответствующего подхода Верховного суда США. С одной стороны, Высокий суд напрямую отверг американскую доктрину восприятия Конституции в качестве автономного внешнего препятствия для применения противоречащих ей норм обычного права. С другой – достижение возможности на федеральном уровне «переписывать» право штатов, признанной в США в силу авторитета гарантии свободы слова, обеспеченной Первой поправкой, в Австралии состоялось благодаря подразумеваемой свободе политической коммуникации в сочетании с более тесно интегрированной судебной системой. Дж.С. Гордон приходит к этому выводу, обращаясь к практике по делам о правонарушениях и контрактах, связанных с публичными высказываниями [ibid].

Эволюция судебного федерализма в Европейском союзе. Ян Зглински, доцент Юридической школы Лондонской школы экономики, научный сотрудник Оксфордского института европейского и сравнительного правоведения, исследует изменения, произошедшие в судебной архитектуре Европейского союза (далее – ЕС, Союз) в течение последнего десятилетия, и отстаивает позицию о появлении на уровне ЕС новой формы судебного федерализма, отличной от традиционного способа выстраивания отношений между судами Союза и его государств-членов [5, р. 345–371].

Автор приходит к выводу о том, что, хотя этот «новый федерализм» многогранен и характеризуется как центростремительны-

ми, так и центробежными силами, его отличительной чертой является усиление централизации.

Судебная система ЕС с течением времени менялась благодаря конституционным или институциональным реформам, в результате политических трансформаций на более низком уровне, а также за счет судебной практики толкования и применения европейского права и конституционных норм государств-членов.

Некоторые изменения стали воплощением тенденции централизации судебной власти в правовой системе Союза [5, р. 350–360]. Во-первых, постепенно растут масштабы общеевропейской судебной системы: с принятием новых государств увеличивалось число судей, расширялся корпус генеральных адвокатов, росло количество рассматриваемых дел; был учрежден Общий суд (General court), компетенция которого последовательно расширяется, появилась возможность создания специализированных судов в рамках европейской судебной системы. Во-вторых, происходит «иерархизация» судебного федерализма в ЕС, несмотря на отсутствие формальных отношений верховенства и подчинения между судебными органами ЕС и государств-членов. Об этом свидетельствует повышение востребованности процедуры преюдициальных запросов в Суд ЕС со стороны высших внутригосударственных судов, которые ранее, в отличие, от нижестоящих судов, традиционно уклонялись от ее использования, и усиление требовательности Суда ЕС в отношении применения европейского права высшими внутригосударственными судами. В-третьих, усиливается дифференциация приоритетов в деятельности Суда ЕС, что находит отражение во внутренних структурных изменениях, во введении ограничений в отношении обжалования решений Общего суда, в перспективе наделения данного суда компетенцией по рассмотрению преюдициальных запросов, а также в ужесточении подхода Суда ЕС к приемлемости таких запросов. В-четвертых, повышается уровень контроля со стороны ЕС в отношении национальной судебной власти, считающейся, в принципе, автономной, но постепенно испытывающей все большее давление со стороны Суда ЕС и некоторых политических акторов. Об этом свидетельствует и интервенционалистский подход Суда ЕС к национальным процедурам, призванным обеспечить защиту гарантированных на уровне ЕС прав, и усиление контроля со стороны Суда ЕС в отно-

нении «макровопросов» организации национальной судебной власти с точки зрения принципа верховенства права – состава судов, их взаимоотношений с другими ветвями власти и их статусу в рамках правового порядка в целом.

При этом в развитии судебной системы ЕС наблюдаются и некоторые децентрализационные тенденции, связанные с «сопротивлением» высших судов государств-членов верховенству права ЕС и с автономной интерпретацией ими права ЕС [5, р. 361–366].

Вместе с тем, по мнению Я. Зглински, в ЕС все же преобладают тенденции централизации судебной власти, приводящие к осязательному перемещению ее с национального уровня на европейский и имеющие своим результатом «федерализацию судебной системы ЕС» [5, р. 370].

Судебный федерализм в Индии. Уилфрид Свенден, профессор южно-азиатской и сравнительной политики Школы социальных и политических наук Эдинбургского университета (Великобритания), и Рекха Саксена, профессор политологии факультета социальных наук Делийского университета (Индия) – исследуют судебный федерализм в Индии в контексте роли индийского Верховного суда в качестве политического актора, оказывающего влияние на формирование контуров федерализма в стране [4, р. 12–31].

Особенности закрепления в индийской Конституции государственного устройства Индии в качестве «союза» (а не «федерации») оставляют определенную гибкость для толкования ее положений как «федеративной» или «унитарной», и значительная роль в этом отводится Верховному суду. У. Свенден и Р. Саксена оценивают его деятельность в контексте трех выдвигаемых в науке гипотез о влиянии высших государственных судов на архитектуру федеративных отношений в разных государствах [4, р. 15–17]. Согласно первой гипотезе – гипотезе «политического превосходства», высшие суды, как правило, почтительно относятся к исполнительной и законодательной ветвям центральной власти и редко противостоят политическим процессам, имеющим широкую поддержку на местах: суды нуждаются во властном содействии реализации их решений, и если политический контекст благоприятствует централизации, они отдают предпочтение централистскому прочтению конституционных норм, в ином же случае (например, в

условиях крайне децентрализованной партийной системы) они склонны толковать основной закон в пользу расширения автономии субъектов федераций.

Вторая гипотеза – «судебной защиты» – исходит из того, что суды, толкующие конституцию, больше защищают региональную автономию в случаях ограниченности встроенных в центральный аппарат государственного управления механизмов выражения воли федеративных единиц. Если субъекты федераций не имеют достаточных инструментов влияния на национальную политику через такие механизмы, как «вторая палата» парламента или децентрализованная система партийных организационных структур, высшие суды будут поддерживать их посредством конституционного толкования.

Третья гипотеза – «судебной доктрины» – предполагает, что на позиции верховных и конституционных судов влияют, прежде всего, эндогенные факторы, включая авторитет предшествующей судебной практики или в целом значение, придаваемое правовым источникам и толкованию права.

Проверяя справедливость этих гипотез в отношении Верховного суда Индии, авторы проанализировали 40 его решений, посвященных различным аспектам «федерализации» этой страны в течение периода с 1950 г. до настоящего времени [4, р. 15–31].

В отношении президентских чрезвычайных полномочий (в частности, позволяющих «приостанавливать автономию штатов» в случае несостоятельности их конституционных механизмов) и инкорпорации федерализма в «базовую структуру» индийской конституции У. Свенден и Р. Саксена пришли к выводу о том, что гипотеза «политического превосходства» подтверждается лишь фрагментарно: Верховный суд стоял на стороне центральной власти на протяжении большей части периода однопартийного режима (1952–1989) и практиковал более благоприятное для штатов толкование конституционных норм в эпоху правления многопартийного и/или правительств меньшинства (1989–2014); однако несмотря на возвращение однопартийного доминирования в 2014 г., он продолжил свою линию поддержки большей автономии штатов. В контексте политически менее заметных споров, связанных с распределением законодательных полномочий между центром и штатами, авторы заключают, что теории, лежащие в основе гипо-

тез «политического превосходства» и «судебной защиты», не пригодны для объяснения направлений развития практики индийского Верховного суда. Дела, в которых он поддержал штаты, как и дела с решениями в пользу центра встречаются и в период однопартийного управления, и в эпоху коалиционных властей и экономической либерализации. Скорее, в отношении этой категории споров Верховный суд руководствовался идеями «судебной доктрины», связанными с сущностью и содержанием норм, с национальными общественными интересами и со своими представлениями об остаточных и совпадающих полномочиях штатов и центра. Обращение к практике по спорам, связанным с асимметрией индийского федерализма (проявляющейся в наличии специальных конституционных режимов для определенных регионов), показывает, что Верховный суд терпимо относился к соответствующей дифференциации без заметных различий в зависимости от политического контекста, что также не позволяет подтвердить гипотезы «политического превосходства» и «судебной защиты». Аналогичные выводы авторы делают в отношении участия штатов в решении вопросов их территориального изменения, участия в международных договорах и выдвижения кандидатов в Сенат (Rajya Sabha), поскольку практика Верховного суда шла в основном по пути поддержки центра как в условиях однопартийности, так и в период коалиционного правления [4, p. 15–31].

Исследование судебного федерализма в России. Александр Владимирович Саленко – доцент кафедры международного и европейского права Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта (г. Калининград) исследует специфику судебного федерализма в России в контексте упразднения региональных органов конституционной юстиции, децентрализации местонахождения высших судов и значения сохранения института мировых судей [1, с. 99–123].

Рассматривая судебный федерализм в качестве «одной из важнейших основ российской судебной системы», А.В. Саленко негативно в контексте данного принципа оценивает упразднение конституционных и уставных судов субъектов РФ вследствие конституционной реформы 2020 г. [1, с. 101–110]. В результате данной реформы Конституции РФ был закреплен закрытый перечень судов (в котором региональные органы конституционной юстиции

не упоминаются), а Конституционный суд РФ получил дополнительные полномочия предварительного регионального нормоконтроля. Не были приняты во внимание роль и потенциал конституционных/уставных региональных судов в обеспечении подлинного федерализма и плюралистической демократии. Не имеющее достаточных оснований и поспешное решение о ликвидации всех этих органов было принято без должной оценки индивидуальных достижений и показателей их работы. Так, по мнению автора, результаты деятельности Уставного суда Калининградской области, его эффективность, авторитет и популярность у граждан порождают серьезные сомнения в рациональности такого аргумента в пользу прекращения существования рассматриваемых органов как озабоченность экономией бюджетных средств. Неубедительными выглядят и доводы о чрезвычайно малом количестве дел, основанных на нерелевантном сопоставлении с числом дел, рассматриваемых федеральными судами и мировыми судьями. Подлинными же причинами упразднения региональных органов конституционной юстиции А.В. Саленко считает их автономность, неподчиненность каким-либо высшим инстанциям, а также встречавшиеся проблемы негативного восприятия их решений со стороны исполнительной и законодательной власти субъектов РФ (как это происходило, например, с отдельными решениями санкт-петербургского и челябинского уставных судов). Критически автор оценивает и появившуюся в результате конституционной реформы 2020 г. возможность создания (вместо ликвидированных органов) конституционных и уставных советов при региональных законодательных органах: существует значительный риск того, что в отсутствие реальных полномочий и институциональной независимости они станут лишь «имитационными атрибутами остатков судебного федерализма».

Принятие решений об изменении местонахождения Конституционного суда РФ и Верховного Суда РФ А.В. Саленко считает важными реальными воплощениями судебного федерализма в российском конституционном устройстве, однако отмечает ряд недостатков реализации этих решений [1, с. 110–115]. Во-первых, в связи с переездом Конституционного суда РФ из Москвы в Санкт-Петербург не произошла окончательная его «регионализация»: в российской столице было учреждено его постоянное представи-

тельство, существование которого вызывает сомнения с точки зрения оправданности и экономической целесообразности. Во-вторых, есть веские основания для дополнительной проработки вопроса о выборе перспективного местонахождения Верховного Суда РФ. С одной стороны, решение о его переезде из Москвы заслуживает поддержки в контексте значимости территориальной децентрализации высших судов (подобная модель используется, например, в ФРГ). С другой – размещение в Санкт-Петербурге и Конституционного, и Верховного Судов РФ, по сути, подменяет московскую централизацию петербургской. Выбор места для резиденции Верховного Суда РФ в том или ином регионе значительно повлияет на экономическое, научное, образовательное и культурное развитие соответствующего субъекта РФ. С точки зрения общегосударственных интересов, потенциалов соответствующих регионов, а также принципа их конкуренции уместным было бы рассмотреть возможность переезда Верховного Суда РФ, например, в Екатеринбург, Казань, Саратов, либо в Калининград – город, заслуживающий рассмотрения в качестве одного из наиболее серьезных претендентов в этом отношении. В целях изменения вектора российской государственности, направленного на не всегда оправданную «унитаризацию федеральных отношений», автор считает целесообразным руководствоваться принципом судебного федерализма с использованием механизмов открытой конкуренции регионов при выборе места размещения Российского суда по правам человека, если будет принято положительное решение о его учреждении.

Принцип судебного федерализма в Российской Федерации, по мнению А.А. Саленко, нельзя считать полноценно реализуемым, но и полный отказ от данного принципа не состоялся; одним из его практических воплощений остается (хотя и в большей степени формально-юридически) институт мировой юстиции, который заслуживает сохранения и «ограждения» от рисков усиления федерального влияния [1, с. 115–117].

Заключение

Проблемы судебного федерализма являются важным направлением конституционно-правовых и сравнительно-

правоведческих исследований в связи со значительным его влиянием на баланс властных полномочий и обеспечение прав человека внутри государств. Изложенные выше результаты исследований учёных в данной сфере позволяют сравнить отдельные внутригосударственные модели судебного федерализма, выявить их преимущества и недостатки, в том числе в контексте оценки эффективности правовых механизмов и совершенствования правовых систем.

Список литературы

1. Саленко А.В. Судебный федерализм в России: новейший этап конституционной эволюции // *Антиномии*. – 2021. – Т. 21, вып. 1. – С. 99–123.
2. Gordon J.S. Comparative Judicial Federalism // *International Journal of Constitutional Law*. – 2023. – Vol. 21, N 4. – P. 976–1010.
3. Delaney E.F. Judicial Federalism in Comparative Perspective // *Federalism and the Courts in Africa* / ed. by Y.T. Fessha, K. Kössler. – 2020. – P. 10–23.
4. Swenden W., Saxena R. Policing the Federation: The Supreme Court and Judicial Federalism in India // *Territory, Politics, Governance*. – 2022. – Vol. 10, N 1. – P. 12–31.
5. Zglinski J. The New Judicial Federalism: The Evolving Relationship between EU and Member State Courts // *European Law Open*. – 2023. – Vol. 2, N 2. – P. 345–371.