

*Благинина Н.А., студентка Уральский государственный юридический университет*

*Благинин В.А., студент Уральский государственный экономический университет*

## **АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Анализируются точки зрения о возможности создания единой системы конституционного правосудия во главе с Конституционным Судом Российской Федерации.

**Ключевые слова:** компетенции, конституция, конституционное правосудие, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

**Abstract.** The article is devoted to the problems of legal regulation of competence of the constitutional courts of the subjects of the Russian Federation. Considers the perspective on the possibility of creating a unified system of constitutional justice, headed by the Constitutional Court of the Russian Federation.

**Keywords:** competence, constitution, constitutional justice, constitutional courts of the subjects of the Russian Federation, the problems of competence of the constitutional courts of the subjects of the Russian Federation.

Компетенция конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации установлена частью 1 статьи 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Согласно этому Закону, конституционные (уставные) суды проверяют конституционность нормативных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, а также осуществляют официальное толкование основного закона субъекта Российской Федерации.

До 2003 г. в юридической науке шла дискуссия о возможности закрепления за органами конституционного правосудия субъектов Российской Федерации полномочий,

не указанных в цитируемой статье. Так, одни авторы (В.А. Кряжов, М.А. Митюков, А.М. Барнашов) считают, что федеральный законодатель сформулировал лишь рекомендуемую компетенцию, которая получает свое развитие в региональном законодательстве [9, с. 156; 10, с. 102]. Другие авторы (С.Э. Несмеяова) считают, что настоящим федеральным конституционным законом установлены минимальные, но обязательные полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. [11, с. 162].

Возникшие в юридической науке и практике вопросы о компетенции конституционных (уставных) судов были разрешены судебной практикой. В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2003 г. № 103-О закреплено, что содержащийся в части 1 статьи 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» перечень вопросов, для рассмотрения которых могут создаваться конституционные (уставные) суды, нельзя считать исчерпывающим. Поэтому допускается закрепление иных полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, не вторгающихся в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации и других федеральных судов и соответствующих компетенции субъекта Российской Федерации.

Различные авторы предлагают отличную друг от друга классификацию полномочий конституционных (уставных) судов.

Так, В.А. Кряжков предложил провести классификацию полномочий по принципу типичных, достаточно распространенных или нетипичных и эксклюзивных [9].

И.В. Зыкова предлагает полномочия конституционных (уставных) судов делить на основные (определенные в ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации») и дополнительные (определяемые самим субъектом). Последние, в свою очередь, можно подразделить на общие (характерные для всех субъектов Федерации) и специальные (присущие только конкретному субъекту ввиду его отличительных особенностей) [7, с. 46.].

В.В. Гошуляк, Л.Е. Ховрина и Т.И. Геворкян предложили иную классификацию: общие полномочия, которые характерны для всех конституционных (уставных) судов, особенные - для группы субъектов Российской Федерации и отдельные - для единичного субъекта Российской Федерации. К числу общих полномочий относятся нормы, установленные ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», к особенным - те,

которые берут свое начало в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и были адаптированы к условиям региональной конституционной (уставной) юстиции [6, с. 33.].

К числу первых и общих полномочий для всех конституционных (уставных) судов отнесен абстрактный нормоконтроль.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации по большей части занимаются проверкой законов и нормативно-правовых актов органов государственной власти регионов и местного самоуправления на предмет соответствия уставу (конституции) субъектов РФ. При этом отсутствует связь толкования с любым конкретным делом, это является отличительной чертой такого толкования.

В одних субъектах Российской Федерации устанавливается неограниченный перечень нормативных актов, подлежащих толкованию, а в других - примерный, также и перечень органов, акты которых подлежат проверке, закрепляется как исчерпывающий или примерный.

В Республике Саха (Якутия), Татарстане и Дагестане контролю подлежат нормативные акты не только высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, но также иных органов исполнительной власти, а в Карелии - иных должностных лиц. В Башкортостане помимо «иных республиканских органов государственной власти» Конституционный Суд проверяет конституционность нормативных правовых актов также и местных органов государственной власти. В Северной Осетии - Алании, Ингушетии, Калининградской области особо подчеркивается, что суды вправе осуществлять проверку нормативных актов законодательного органа субъекта Российской Федерации. В Чеченской Республике предметом проверки со стороны конституционного суда могут быть нормативные акты только представительных органов местного самоуправления, в то время как в Тыве и Карелии, помимо органов местного самоуправления, также должностных лиц местного самоуправления. Широко предмет абстрактного контроля решается в Свердловской области - проверяются положения правовых актов, за исключением ненормативных (индивидуальных), принимаемых органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления. В Республиках Адыгея, Марий Эл, Ингушетия, Саха (Якутия), Тыва, Карелия установлено, что предметом контроля являются уставы муниципальных образований. Думается, что такое уточнение оправданно, поскольку

уставы муниципальных образований могут приниматься на местном референдуме и в этом случае они выпадают из числа объектов регионального конституционного (уставного) контроля, если полномочия конституционных (уставных) судов рассматривать исключительно в свете федерального законодательства.

Вопрос о возможности рассмотрения положений договоров (соглашений) между органами МСУ на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ на данный момент стоит остро.

В соответствии с частью 4 статьи 8 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данные договоры могут заключаться органами местного самоуправления в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения, образования межмуниципальных объединений, учреждения хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций.

Конституции (уставы) ряда субъектов Российской Федерации предоставляют право конституционным (уставным) судам осуществлять конституционный контроль в отношении не вступивших в силу международных соглашений субъекта Российской Федерации [2, статья 93], в некоторых случаях межрегиональных договоров (соглашений) субъекта Российской Федерации [3, статья 122] либо договоров и соглашений между органами государственной власти субъекта и органами местного самоуправления [4, статья 119], при этом договоры между органами местного самоуправления остаются без внимания.

Думается, что региональному законодателю следует особо предусмотреть договоры между органами местного самоуправления как объект конституционного контроля.

По мнению А.О. Казанцева, выход из этой ситуации видится в законодательстве Свердловской области. Уставный Суд Свердловской области рассматривает вопросы соответствия законов Свердловской области и иных правовых актов, за исключением ненормативных (индивидуальных), принимаемых органами государственной власти Свердловской области, иными государственными органами Свердловской области, органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области. Такая формулировка компетенции регионального органа конституционной юстиции акцентирует внимание не на источнике (форме) правового акта, а на признаке нормативности правового акта, подлежащего проверке, а,

следовательно, позволяет исключить «пробельность» в закреплении полномочий конституционных (уставных) судов по осуществлению конституционного контроля [8, с. 66].

Достаточно часто в законодательстве субъектов Российской Федерации закрепляется конкретный конституционный контроль по обращениям граждан или судов в отношении нормативных актов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле. К их числу относятся:

- законы субъекта Российской Федерации (Санкт-Петербург, Саха (Якутия), Тыва) и иные нормативные акты субъекта Российской Федерации (Адыгея, Марий Эл, Северная Осетия - Алания, Кабардино-Балкария, Чечня, Ингушетия);

- нормативные акты органов государственной власти и местного самоуправления (Дагестан, Татарстан, Башкортостан, Бурятия, Коми, Свердловская область).

В некоторых субъектах Российской Федерации конституционные (уставные) суды конкретный конституционный контроль за нарушением конституционных прав и свобод граждан согласно законодательству не осуществляют (в Карелии и Калининградской области, в которых граждане наделены правом обращаться в суды рамках абстрактного конституционного контроля), а в Республике Тыва подобные дела рассматриваются только по обращениям судов, но не граждан.

Достаточно часто в законодательстве субъектов Российской Федерации к числу полномочий конституционных (уставных) судов отнесено разрешение споров о компетенции (между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между ними и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления). Именно так предусмотрено в законодательстве Бурятии, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии - Алании, Республики Саха (Якутия), Татарстана. Однако в Чечне суд не рассматривает споры о компетенции между органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а в Адыгее и Калининградской области - между органами местного самоуправления. Представляет интерес норма статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) о Конституционном Суде, согласно которой Конституционный Суд участвует в решении конституционно-правовых споров между Республикой Саха (Якутия) и Российской Федерацией. Однако, формулировка «участвует в решении», а не «разрешает споры» означает вторичную роль Конституционного Суда Республики в сравнении с Конституционным Судом Российской Федерации без

вторжения в компетенцию последнего, который разрешает споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В некоторых законах о конституционных (уставных) судах предусматривается предоставление этим органам полномочий по осуществлению превентивного конституционного контроля в отношении:

- актов и вопросов, выносимых на референдум субъекта Российской Федерации (Калининградская область) или республиканского и местного референдума (Чечня, Адыгея), порядка назначения и проведения референдума в Республике Саха (Якутия);

- актов, изменяющих и дополняющих Основной Закон субъекта Российской Федерации (Республика Саха (Якутия), Калининградская область);

- договоров и соглашений субъекта Российской Федерации.

Действующее законодательство уже не содержит крайне спорных формулировок о праве конституционных (уставных) судов проверять конституционность международных договоров субъектов Российской Федерации. В настоящее время конституционные (уставные) суды проверяют не вступившие в силу:

- международные и межрегиональные соглашения (Кабардино-Балкария, Северная Осетия - Алания);

- договоры с субъектами Российской Федерации, а также с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств (Тыва) и иные договоры субъекта Российской Федерации (Ингушетия).

По субъектному составу конституционные (уставные) суды осуществляют проверку не вступивших в силу договоров и соглашений, заключаемых между органами государственной власти субъектов Российской Федерации в Республике Саха (Якутия), а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления (Чечня, Тыва, Адыгея).

Последнюю группу полномочий конституционных (уставных) судов образуют те, в рамках которой органы конституционного правосудия осуществляют консультативные контрольно-удостоверительные полномочия. Объектом контроля в этом случае выступают действия и решения органов власти.

Используя указанные полномочия, конституционные (уставные) суды участвуют в

процедурах, связанных с роспуском парламента (Саха (Якутия), Кабардино-Балкария, Северная Осетия - Алания), отрешением от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (Северная Осетия - Алания, Саха (Якутия), Татарстан), вынесением заключения о наличии или отсутствии препятствий для проведения выборов в органы государственной власти в Республике Саха (Якутия).

Помимо данных полномочий, конституционные (уставные) суды также наделяются и иными полномочиями, не связанными с осуществлением конституционного контроля:

- участие в процедуре присяги высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (во всех регионах, кроме Калининградской области, Республик Тыва и Марий Эл),

- право законодательной инициативы (в настоящий момент предусмотрено во всех субъектах, кроме Санкт-Петербурга),

- принятие регламента (во всех субъектах за исключением Санкт-Петербурга). Регламент конституционного (уставного) суда регулирует вопросы организации деятельности суда: порядок предварительного рассмотрения поступивших обращений, порядок рассмотрения дел в судебных заседаниях, другие вопросы, затрагивающие права и обязанности граждан, т.е. устанавливают правила поведения для широкого круга лиц. Эти правила поведения действуют постоянно и не исчерпываются однократным применением, иными словами, регламенты конституционных (уставных) судов содержат все признаки нормативного правового акта. А поскольку это так, то они должны быть обнародованы в силу части третьей статьи 15 Конституции Российской Федерации. Также их принятие следует отнести к компетенции законодательного органа субъекта Российской Федерации. Следует отметить, что в Санкт-Петербурге регламент Уставного суда принимает Законодательное Собрание.

- предоставление посланий региональному парламенту о состоянии конституционной законности (Чечня, Карелия, Дагестан, Адыгея, Бурятия).

Важное значение для деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации является разграничение их компетенции и компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Здесь следует отметить, что в АПК РФ не встречается упоминание об органах конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. Так, например, в соответствии со статьей 192 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в Суд по интеллектуальным правам с заявлением о

признании недействующими нормативных правовых актов, если полагают, что такой оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы.

Следует отметить, что в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации упоминание о юрисдикции конституционных (уставных) судов присутствует. Так, в соответствии с п. 4 ст. 1 КАС РФ «не подлежат рассмотрению в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства дела, возникающие из публичных правоотношений к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации...»

Еще одним аспектом, требующим внимания, по мнению большинства авторов, является отсутствие правового регулирования отношений между конституционными (уставными) судами и Конституционным Судом Российской Федерации.

В юридической литературе сложилась точка зрения, в соответствии с которой конституционные (уставные) суды и Конституционный Суд Российской Федерации не составляют единую систему. Данный вывод основывается на том, что Конституционный Суд Российской Федерации не является высшей судебной инстанцией по отношению к конституционным (уставным) судам субъектов.

При этом в некоторых своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации все же указывает на возможность обращения в Конституционный Суд Российской Федерации при наличии решения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации о признании закона субъекта несоответствующим его конституции (уставу).

Так, Конституционный Суд установил, что в случае признания закона субъекта Российской Федерации не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации либо принимает закон во исполнение решения органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации, либо - исходя из верховенства Конституции РФ - обращается с запросом в Конституционный Суд, если считает признанный не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации закон подлежащим действию вопреки официально принятому решению органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации. Одновременное же



использование обоих механизмов юридически невозможно, поскольку в силу ст. 125 (п. «а», «б» ч. 2) Конституции РФ и ст. 3, 36, 43, 84 и 85 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд осуществляет проверку конституционности действующих законов и иных нормативных правовых актов; в случае если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом производство прекращается, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан [5, абз. 3, 4 п. 2 мотивировочной части].

Решения и Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов являются окончательными. Однако следует отметить, что в ряде конституционных (уставных) судов Российской Федерации все же предусмотрена процедура пересмотра решений принявшим это решение судом (пересмотр решения иным судом не допускается). Так, например, Областной закон от 06.05.1997 № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» закрепляет право на обращение в Уставный Суд Свердловской области с запросом о пересмотре решения Уставного Суда за Губернатором Свердловской области, Законодательным Собранием Свердловской области, Уполномоченным по правам человека в Свердловской области, Уполномоченным по правам ребенка в Свердловской области. Законом также предусмотрен закрытый перечень основания для пересмотра решения.

В отношении органов конституционного правосудия уместнее было бы говорить не об отсутствии системы, а об отсутствии в данной системе принципа централизма.

Существует сфера конкурирующей компетенции федерального и регионального судебного конституционного контроля. Во-первых, по вопросу разграничения полномочий по оценке конституционности законов субъектов Российской Федерации, принятых в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Конституция Российской Федерации не разграничила компетенцию Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, а лишь установила перечень вопросов, подлежащих разграничению [1, статья 72]. В данном случае разграничение компетенции производится на основе нормативных правовых актов, в том числе на основе федеральных законов и принятых в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Если такой федеральный закон принят и в нем четко разграничена компетенция Российской Федерации и ее субъектов, то Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает конституционность правовых норм федерального закона и конституционность закона субъекта Российской Федерации, принятого на основе федерального закона, в вопросах, отнесенного к компетенции Российской Федерации. Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации принимает к рассмотрению такой закон субъекта Российской Федерации только в части компетенции субъекта Российской Федерации и проверяет его на соответствие конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

Гораздо сложнее проблема разграничения компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в случае, если федеральный закон в сфере совместного ведения не принят, а закон субъекта Федерации в порядке опережающего законоотворчества принят и вступил в законную силу либо федеральный закон в сфере совместного ведения не разграничил или нечетко разграничил компетенцию Российской Федерации и ее субъектов по вопросам совместного ведения. Такие законы субъектов Российской Федерации могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов Российской Федерации, при этом не исключен и тот вариант, что и федеральный и региональный конституционные суды примут разные решения, причем оба этих решения будут окончательными.

Так произошло в Челябинской области. Уставный суд Челябинской области, рассматривало положения Закона Челябинской области «О транспортном налоге» по жалобе пенсионерки Н. П. Андреевой. Разрешая дело, суд пришел к выводу, что отмена налоговой льготы для определенной категории пенсионеров представляет собой отказ Челябинской области от взятых ею на себя обязательств по обеспечению условий для социальной поддержки и социального обслуживания населения. Постановлением от 12 февраля 2013 года Уставный суд Челябинской области признал п. 2 ст. 4 названного областного закона не соответствующим ч. 1 ст. 2 и ч. 1 ст. 69 Устава (Основного Закона) Челябинской области.

Законодательное Собрание Челябинской области, посчитав постановление суда вмешательством в его дискреционные полномочия как законодателя субъекта Российской Федерации, обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о

соответствии Конституции России п. 2 ст. 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге». Отметим, что данный закон был уже фактически отменен вступившим в законную силу решением Уставного суда Челябинской области.

Рассмотрев дело, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о соответствии оспариваемых положений Конституции России. В решении суда было указано, что «пункт 2 статьи 4 Закона Челябинской области “О транспортном налоге”, как не утрачивающий юридическую силу и действующий, подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами».

Однако не все судьи Конституционного Суда Российской Федерации оказались согласны с такой позицией. Так, Г. А. Гаджиевым было представлено особое мнение, в котором обоснован тезис о том, что на региональном уровне законодателем может устанавливаться более высокий стандарт защиты (социальных) прав и свобод. Из чего следует, что соответствие акта Конституции России не обязательно означает его соответствие основному закону субъекта Федерации, предоставляющему больший объем гарантий, чем федеральная конституция.

Получив подтверждение своей правоты по вопросу лишения пенсионеров налоговой льготы, законодатель Челябинской области пошел дальше и ликвидировал суд, исключив саму возможность оспаривания его актов на соответствие Уставу.

Второй проблемой является разрешение споров о компетенции между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, которые могут быть в одинаковой степени предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

В юридической литературе встречается точка зрения о возможности создания единой системы конституционного правосудия во главе с Конституционным Судом Российской Федерации по аналогии с судами общей юрисдикции и арбитражными судами, предусмотрев в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» обязанность, а не право субъектов создавать конституционные (уставные) суды с наделением Конституционного Суда Российской Федерации полномочиями вышестоящей инстанции по отношению к конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации. Отдельные ученые считают создание вышестоящей инстанции для конституционных (уставных) судов гарантией от различного рода злоупотреблений и судебных ошибок, полагая, что подобного рода изменения позволят пресечь и возможные споры о

компетенции органов конституционного контроля. Также это поможет разгрузить судей Конституционного Суда Российской Федерации, куда ежегодно поступает около 20 тысяч обращений, поскольку определенную их часть можно будет решить на региональном уровне. Однако, существует и противоположная позиция, которая по мнению автора является более приемлемой. Идея создания единой «вертикали» региональных органов конституционного правосудия во главе с Конституционным Судом Российской Федерации представляется противоречащей принципам российского федерализма и вызвана чрезмерным стремлением к созданию вертикальных структур управления.

### **Библиографический список**

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Конституция Республики Дагестан // Дагестанская правда, 26.07.2003, № 159.
3. Конституция Кабардино-Балкарской Республики // Кабардино-Балкарская правда, № 108, 29.05.1978.
4. Конституция Республики Тыва // Тувинская правда, 15.05.2001.
5. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 г. № 494-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Народного Хурала Республики Бурятия о проверке конституционности ряда положений Закона Республики Бурятия «О республиканских целевых программах» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, № 2, 2006.
6. Гошуляк В.В., Ховрина Л.Е., Геворкян Т.И. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. М.: Альфа-М, 2006. 240 с.
7. Зыкова И.В. Определение полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Рос. юстиция. 2012. № 10. С. 44 - 48.
8. Казанцев А.О. Некоторые вопросы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 63 - 66.
9. Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М., 1999. 768 с.

10. Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999. 405 с.

11. Несмеянова С.Э. Конституционный судебный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2004. 278 с.