Беньяминова Светлана Александровна,

Председатель Конституционного Суда

Республики Карелия

benyaminova@mail.ru

Ларичев Александр Алексеевич,

заведующий кафедрой государственного права

Карельского филиала РАНХиГС при Президенте РФ

Кандидат юридических наук, доцент

alexander.larichev@gmail.com

**Процессуальные и содержательные аспекты деятельности органов конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации: опыт Республики Карелия**

В настоящей статье рассматриваются процессуальные и содержательные аспекты деятельности Конституционного Суда Республики Карелия как органа региональной конституционной (уставной) юстиции. Авторы приходят к выводу, что в деятельности и решениях Суда находят отражение важнейшие вопросы социальной и политической повестки, как соответствующего субъекта РФ, так и федеративного государства в целом. В процессуальном аспекте деятельность Суда характеризуется возможностью рассмотрения обращений граждан в порядке абстрактного нормоконтроля, что расширяет возможности защиты их конституционных прав. В качестве конституционных критериев оценки нормативного правового регулирования в подавляющем большинстве случаев выступают принципы верховенства права, справедливости и равенства, что, в том числе, позволяет удалить из правового поля нормативные правовые акты, нарушающие конституционные права и свободы граждан, но не подлежащие федеральному конституционному контролю.

**Ключевые слова:** конституционная (уставная) юстиция субъектов РФ, Республика Карелия, деятельность Конституционного Суда РК, абстрактный нормоконтроль, конституционные принципы как критерии судебной оценки

Benyaminova Svetlana Alexandrovna

Chief Justice of Consitutional Court

of the Republic of Karelia

benyaminova@mail.ru

Larichev Alexander Alekseevich

PhD, Associate Professor,

Chair, Department of public law,

Karelian branch of RANEPA

alexander.larichev@gmail.com

**Procedural and substantive aspects of the activities of constitutional (statutory) justice bodies of the constituent entities of the Russian Federation: the experience of the Republic of Karelia**

This article discusses the procedural and substantive aspects of the activities of the Constitutional Court of the Republic of Karelia as a body of regional constitutional (statutory) justice. The authors come to the conclusion that the activities and decisions of the Court reflect the most important issues of the social and political agenda of both the relevant subject of the Russian Federation and the federal state as a whole. In the procedural aspect, the activity of the Court is characterized by the possibility of considering appeals of citizens through abstract normative control, which expands the possibilities of protecting their constitutional rights. In the overwhelming majority of cases, the principles of the rule of law, justice and equality serve as constitutional criteria for evaluating legal regulation, which, among other things, makes it possible to remove from the legal field the acts that violate constitutional rights and freedoms of citizens but are not subject to federal constitutional control.

**Key words:** constitutional (statutory) justice of the subjects of Russian Federation, the Republic of Karelia, the activities of the Constitutional Court of the Republic of Karelia, abstract norm control, constitutional principles as the criteria for judicial evaluation

Институт конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, начав свою историю более 25 лет назад, до сих пор находится в состоянии становления, поиска своего места в существующей системе органов государственной власти. Правовая природа указанного института, обусловливающая существование конституционных (уставных) судов субъектов РФ одновременно в двух системах органов государственной власти - в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в российской судебной системе, не получила надлежащего отражения в правовом регулировании и осмысления в теории.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ, изначально воспринимались региональными властными элитами и федеральным центром как неотъемлемый элемент государственности, который создавал завершенную полноценную систему региональных государственных органов, разделенных на три ветви. Такая система позволяла субъектам Российской Федерации выступать в качестве полноправных участников федеративных отношений с федеральным центром, самостоятельно решать вопросы по предметам своего ведения, в том числе политико-правовые споры между законодательной и исполнительной ветвями власти, что отвечало целям построения федерализма в указанный исторический период, в числе которых и разделение власти по вертикали.

Вместе с тем, значение указанного института для выстраивания федеративных отношений в настоящее время близится к нулю: федеральный законодатель, предусмотрев возможность создания конституционных (уставных) судов субъектов РФ и установив контуры их правового статуса, не предпринял необходимых мер для существования указанных судов в рамках единой судебной системы Российской Федерации. Неразрешенные до сих пор законодателем вопросы пересекающейся компетенции конституционных (уставных) судов субъектов РФ и иных судов в части осуществления судебного нормоконтроля приводят к появлению противоположных судебных решений в отношении одного и того же акта[[1]](#footnote-1), к невозможности приостановки гражданского судопроизводства по делу в случае обращения в конституционный (уставный) суд[[2]](#footnote-2), невозможности пересмотра решения судов общей юрисдикции, арбитражных судов на основании решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ[[3]](#footnote-3), что обесценивает рассматриваемый институт как для конкретных лиц, обратившихся за защитой в конституционный (уставный) суд, так и в целом для общества. Кроме того, снизилась потребность применения конституционного судопроизводства и для разрешения политико-правовых споров между законодательной и исполнительной ветвями региональной власти, так как за последние два десятилетия ими выработаны иные способы согласования позиций. В указанных условиях действуют все шестнадцать конституционных (уставных) судов субъектов РФ, в том числе и Конституционный Суд Республики Карелия.

Конституционный Суд Республики Карелия существует с 1994 года. Первоначально Конституция РК предусматривала в составе суда пять судей, с 2010 года численный состав уменьшен до трех судей. К компетенции Конституционного Суда РК в настоящее время помимо полномочий, предусмотренных в ст.27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», отнесены дела по спорам о компетенции между органами государственной власти Республики Карелия, между органами государственной власти Республики Карелия и органами местного самоуправления в Республике Карелия, между органами местного самоуправления в Республике Карелия, а также направление Законодательному Собранию РК послания.

За период своей деятельности Конституционный Суд РК вынес 220 решений, из них 72 постановления о признании проверяемого акта не соответствующим Конституции Республики Карелия. В 143 делах предметом рассмотрения являлись положения законов Республики Карелия, в 44 – иные акты органов государственной власти Республики Карелия, в 28 – муниципальные нормативные правовые акты; толкование Конституции РК было дано в одном постановлении.

Инициаторами конституционного судопроизводства в большинстве случаев являются граждане и их объединения (138 дел), на втором месте – депутаты Законодательного Собрания РК (35), прокуратура РК и органы местного самоуправления (по 12), Глава Республики Карелия (6), Правительство РК (4), суды (5). При этом, с 2011 года заявителями выступают только граждане, их объединения и депутаты Законодательного Собрания РК. Последнее по дате обращение Главы Республики Карелия в Конституционный Суд РК состоялось в 2001 г., Законодательного Собрания РК – в 2000 г., Правительства РК – в 1995 г.

Начиная с 2005 года, повышенная востребованность Конституционного Суда РК наблюдается в сфере социальной защиты и социальной поддержки населения. Так, из 67 итоговых решений, вынесенных Конституционным Судом РК с 1 января 2005 г. по настоящее время, 35 состоялись в отношении актов, регулирующих предоставление отдельных мер социальной поддержки. Это обусловлено изменением системы социальной поддержки на федеральном уровне с принятием Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», заменившим натуральные льготы на денежные компенсации, и последовавшим пересмотром системы мер социальной поддержки, предоставляемых за счет средств бюджетов субъектов РФ. Правовые позиции Конституционного Суда РК, сформулированные в период 2005-2008 годов, явились сдерживающим фактором для внесения произвольных изменений в действующую систему норм, регулирующих предоставление мер социальной поддержки: суд неоднократно указывал нормотворческим органам на необходимость соблюдения принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства (Постановления от 15.09.2005, 17.05.2006, 18.11.2007 г.).

Следует отметить, что нормоконтроль указанных актов в порядке административного судопроизводства не эффективен, так как правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в пределах собственных полномочий субъектов РФ, либо по предметам ведения субъектов РФ осуществляется, в отсутствие конкретных обладающих большей юридической силой правовых норм федерального уровня, субъектами РФ самостоятельно.

Указанные решения повысили авторитет Конституционного Суда РК и наглядно показали его возможности при разрешении конституционно-правовых споров в связи с принятием неконституционных актов в такой чувствительной для населения сфере как социальная защита и социальная поддержка.

В практике Конституционного Суда РК находят отражение и актуальные вопросы государственного и муниципального строительства, возникающие, в том числе, в контексте осуществляемых реформ на федеральном уровне. Например, в сфере местного самоуправления широкий резонанс вызвали изменения в правовом регулировании его организационных основ, предусматривающие возможность определения региональным законодателем моделей избрания глав муниципальных образований и формирования представительных органов местного самоуправления. Принятие соответствующего закона в Республике Карелия, и последующее внесение в него изменений[[4]](#footnote-4), определившее, в частности, отход от прямых выборов глав городских округов, послужили основанием для обращения ряда граждан в Конституционный Суд РК.

Следует отметить, что в данном случае предметом рассмотрения в рамках конституционно-правового спора являлось не только содержание самого закона, решение по которому вполне логично увязывалось с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П, но и некоторые процедурные аспекты - порядок принятия, подписания и опубликования рассматриваемого закона. Решение по данному делу, соответственно, позволило уяснить ряд важных аспектов, связанных с обеспечением функционирования механизма законотворчества в Республике сквозь призму правовой позиции Конституционного Суда, снять возможные вопросы со стороны граждан и иных субъектов обращения в Конституционный Суд по схожим обстоятельствам[[5]](#footnote-5).

В деятельности Конституционного Суда РК отражается и специфика этнического состава Республики Карелия, характеризуемая как наличием титульной нации, так и ряда коренных малочисленных народов. Реализация прав указанных групп может быть затронута правовым регулированием на уровне Республики Карелия, при этом отдельные правовые позиции Суда позволили не только защитить, но и отнести права коренных малочисленных народов, включая права на традиционное природопользование, защиту исконной среды обитания и традиционный образ жизни, к ценностям защищаемым конституционно, наряду с основными правами и свободами[[6]](#footnote-6).

Единство правовой системы страны и влияние федерального законодательства на содержание правового регулирования и правоприменение на территории Республики Карелия влекут за собой необходимость вовлечения Конституционного Суда РК в обсуждение актуальных конституционно-правовых вопросов в общегосударственном масштабе, в том числе через механизмы обращения органа конституционной юстиции Республики Карелия в Конституционный Суд Российской Федерации.

Примером может служить проблема реализации органами государственной власти и местного самоуправления полномочий, связанных с привлечением физических и юридических лиц к административной ответственности по составам правонарушений, предусматриваемых республиканским законодательством. Согласно положениям КОАП РФ (ст.28.3), протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов РФ, составляются должностными лицами ОВД (полиции) в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между МВД и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче осуществления части полномочий.

При осуществлении указанных полномочий органы и должностные лица Республики Карелия и муниципальных образований РК сталкиваются с целым рядом трудностей. К ним, в частности, относится невозможность осуществления обеспечительных мер, таких, например, как доставление (ст. 27.2 КоАП РФ). Присутствует сложность в составлении протоколов postfactum, на основании передаваемых от полиции материалов, когда застать нарушителя для вручения ему постановления не в момент, но после совершения правонарушения становится затруднительно. Следует отметить, что Конституционный Суд РК, усмотрев в положениях КОАП РФ нарушение принципов единства конституционно-правового пространства и обеспечения правового порядка и общественной безопасности единым органом государственной власти (федеральной полицией), обращался в 2014 году с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации с просьбой дать правовую оценку данной ситуации. Конституционный Суд РФ не принял запрос к рассмотрению по процессуальным соображениям[[7]](#footnote-7), однако в 2018-м году соответствующий вопрос на основании другого обращения был все же рассмотрен Судом по существу[[8]](#footnote-8).

Высоко оценивая возможности регионального конституционного судопроизводства и стремясь к оптимизации деятельности Конституционного Суда РК в условиях рассогласованности законодательства о судебной системе РФ и процессуального законодательства, законодатель Республики Карелия расширил круг лиц, имеющих право инициировать конституционный нормоконтроль, в том числе за счет применения модели абстрактного нормоконтроля по обращениям граждан на основе опыта Баварского Конституционного суда в Германии.

Так, правом инициировать проверку конституционности акта имеют Глава Республики Карелия, Законодательное Собрание РК, депутаты Законодательного Собрания РК, прокурор РК, Уполномоченный по правам человека в Республике Карелия, Уполномоченный по правам ребенка в Республике Карелия, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Республике Карелия, любые органы местного самоуправления в Республике Карелия, общественные объединения, юридические лица и граждане. Следует отметить, что столь широкий перечень субъектов обращения содержится далеко не во всех региональных законах о конституционных (уставных) судах.

Предоставление возможности для граждан оспаривать конституционность актов вне связи с конкретным правоприменительным делом было вынужденной мерой, поскольку Верховный Суд РК своим решением от 21.03.2001 г. признал статью 68 Конституции Республики Карелия, устанавливавшую, что Конституционный Суд РК по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод и по запросам судов проверяет конституционность закона или иного нормативного правового акта, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, недействующей и не подлежащей применению, так как она противоречила ст.27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», не предусматривающей такое полномочие конституционных и уставных судов субъектов РФ.

Вместе с тем, именно благодаря этой модели региональное конституционное судопроизводство является востребованным в Республике Карелия. Абстрактный нормоконтроль, инициируемый гражданами, позволяет осуществить превентивную защиту конституционных прав граждан, не дожидаясь их нарушения и наступления негативных последствий. Указанное имеет особую ценность, например, для оспаривания гражданами законов, устанавливающих публично-правовую ответственность, поскольку в рамках конкретного нормоконтроля гражданин вправе оспорить в Конституционном Суде Российской Федерации уголовный закон или закон, устанавливающий административную ответственность, только в том случае, если закон был применен в отношении гражданина, то есть гражданин был привлечен к уголовной или административной ответственности.

Кроме того, использование вышеуказанной модели помогает преодолеть пробел федерального законодательства в части, не предусматривающей возможность пересмотра решений судов общей юрисдикции, арбитражных судов на основании решения конституционного (уставного) суда, поскольку признание конституционным (уставным) судом субъекта РФ нормативного правового акта неконституционным лишает акт юридической силы, следовательно он не может быть применен в конкретном деле.

Параллельно с законодателем Республики Карелия, расширившим компетенцию Конституционного Суда, и сам суд при осуществлении конституционного правосудия искал способы гармоничного встраивания в судебную систему РФ. Так, Конституционный Суд РК, проверяя акты на соответствие Конституции Республики Карелия в период до 2009 г., зачастую констатировал их неконституционность в связи с противоречием федеральному законодательству. Основанием для использования такого подхода служило положение части 2 статьи 5 Конституции РК о том, что законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Республики Карелия, не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам и Конституции РК[[9]](#footnote-9). Такая практика, по сути являющаяся вторжением в компетенцию судов общей юрисдикции и не соответствующая природе конституционного судопроизводства, широко применялась и иными конституционными (уставными) судами субъектов РФ[[10]](#footnote-10).

Начиная с июня 2009 года, Конституционный Суд РК вышеуказанный способ проверки конституционности акта не использует. В качестве конституционных критериев оценки нормативного правового регулирования в подавляющем большинстве случаев выступают принципы верховенства права, справедливости и равенства. Наличие в Конституции Республики Карелия, также как и в Конституции Российской Федерации норм о равенстве всех перед законом и судом, о верховенстве права предопределено естественным происхождением прав и свобод человека, их неотъмлемостью и неотчуждаемостью, что обязывает Конституционный Суд РК, осуществляя конституционное судопроизводство в целях разрешения конституционно-правового спора между обществом и государством по поводу принятия последним неконституционного нормативного правового акта и защиты человека, его прав и свобод как высшей ценности, использовать указанные конституционные положения. Указанный способ позволяет, при этом, осуществлять полноценный конституционный нормоконтроль в отношении нормативных правовых актов и их отдельных положений, не подлежащих соответствующему виду нормоконтроля на федеральном уровне.

Из 19 постановлений, вынесенных в период с июня 2009 г. по настоящее время, в 17 случаях Конституционный Суд РК проверял оспариваемый акт на соответствие указанным критериям; в 10 постановлениях было установлено их нарушение, и акты были признаны не соответствующими Конституции РК.

Конституционный Суд РК констатирует нарушение указанных принципов при отсутствии формальной определенности, выражающейся в установлении правовых норм, допускающих неограниченное усмотрение в процессе правоприменения и приводящих к произволу (Постановления от 21.10.2009, от 14.11.2013, от 02.12.2014 г., Постановление от 22.02.2017 г., Постановление от 23.04.2018 г.); при выявлении дискриминации в правовом регулировании (Постановление от 14.01.2014 г.); при внесении произвольных изменений в действующую систему правовых норм (Постановление от 25.03.2011г.); при установлении норм, не обеспечивающих индивидуализацию административной ответственности (Постановление от 08.07.2015 г.).

Подводя итог настоящему краткому анализу деятельности Конституционного Суда РК, следует, на примере опыта Республики Карелия, признать наличие потенциала у регионального конституционного нормоконтроля, выражающегося в следующем.

Во-первых, в деятельности и решениях Суда находят отражение важнейшие вопросы социальной и политической повестки, как соответствующего субъекта РФ, так и федеративного государства в целом. При этом, в конституционном (уставном) суде гражданин может оспорить не только законы субъекта РФ, но иные нормативные правовые акты, в том числе и муниципальные, что позволяет защитить конституционные права граждан от их нарушения в нормативных правовых актах любого уровня.

Во-вторых, в Конституционном Суде РК гражданин может оспорить нормативный правовой акт в порядке абстрактного нормоконтроля, что помогает избежать нарушения конституционных прав и наступления негативных последствий, сократить временной ресурс для защиты прав, а также устранить из правового поля неконституционные акты в интересах всего общества при системном сбое в деятельности органов государственной власти, приводящем к искажению конституционных ценностей в нормотворческой деятельности. Кроме того, абстрактный нормоконтроль, осуществляемый по инициативе граждан, позволяет избежать рассогласованности между решениями судов общей юрисдикции, арбитражных судов и конституционных (уставных) судов.

В-третьих, активное использование в региональном конституционном судопроизводстве естественно-правовых принципов верховенства права, равенства и справедливости позволяет обеспечить согласованное существование конституционных (уставных) судов субъектов РФ в судебной системе РФ и зачастую является единственной возможностью удалить из правового поля нормативные правовые акты, нарушающие конституционные права и свободы граждан, но не подлежащие федеральному конституционному контролю в силу закрытого перечня актов, которые могут быть оспорены в Конституционном Суде РФ, и неподлежащие нормоконтролю в порядке административного судопроизводства в силу регулирования ими вопросов исключительного ведения субъектов РФ или предметов совместного ведения в пределах собственных полномочий субъектов РФ .

Библиографический список:

1. Кряжков В.А. Традиционный образ жизни коренных малочисленных народов в конституционно-правовом измерении // Государство и право. 2017. № 12.
2. Малютин Н.С. Исчерпан ли интерпретационный потенциал региональной конституционной юстиции в Российской Федерации? // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 5.
3. Умнова (Конюхова) И.А., Алешкова И.А. Применение Конституции Российской Федерации судами общей юрисдикции: актуальные вопросы теории и практики: монография. М.: РГУП, 2016.
1. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.12.2013 № 26-П; Умнова (Конюхова) И.А., Алешкова И.А. Применение Конституции Российской Федерации судами общей юрисдикции: актуальные вопросы теории и практики: монография. М.: РГУП, 2016 ; Малютин Н.С. Исчерпан ли интерпретационный потенциал региональной конституционной юстиции в Российской Федерации? // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 5. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ст.215 ГПК, ст.350 КАС РФ [↑](#footnote-ref-2)
3. Ст.392 ГПК РФ, ст.311 АПК РФ, ст.350 КАС РФ. См., вместе с тем: Определение КС РФ от 5 июня 2012 г. № 1239-О. [↑](#footnote-ref-3)
4. Закон РК от 30.09.2014 № 1835-ЗРК «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав муниципальных образований и о сроках полномочий органов местного самоуправления в Республике Карелия» (в ред. от 29.11.2017 № 2191-ЗРК) [↑](#footnote-ref-4)
5. Постановление Конституционного Суда РК от 11.11.2016 [↑](#footnote-ref-5)
6. Кряжков В.А. Традиционный образ жизни коренных малочисленных народов в конституционно-правовом измерении // Государство и право. 2017. № 12. С.48; См., также: Постановление Конституционного Суда РК от 11.07. 2014 [↑](#footnote-ref-6)
7. Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2014 № 6-О [↑](#footnote-ref-7)
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2018 № 27-П [↑](#footnote-ref-8)
9. См. Постановления Конституционного Суда РК от 30.04.2009, от 12.03.2009, от 09.11.2006 [↑](#footnote-ref-9)
10. См., например: [↑](#footnote-ref-10)