|  |  |
| --- | --- |
| ***Беньяминова Светлана Александровна*** | ***Beniaminova Svetlana Alexandrovna*** |
| Председатель Конституционного Суда Республики Карелия, аспирант кафедры конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) | Chairman of the Constitutional Court of the Republic of Karelia, the post-graduate of the Constitutional and International Law Chair of the All-Russian State University of Justice (Russian Law Academy of the Ministry of the Russian Federation) |
| **Контактная информация**: 185030, г. Петрозаводск, ул. Калинина, д.57 «а», кв.38. Т.:+79212275569, e-mail (для связи и для указания в открытом доступе): benyaminova@mail.ru | |
| **Нормоконтроль ведомственных и муниципальных нормативных правовых актов в конституционном судопроизводстве** | **The constitutional control of norms of legal acts of regional executive authorities and municipal-level acts** |
| **Аннотация:** В статье анализируются полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по проверке в порядке конституционного судопроизводства нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов. Указанные полномочия представляют собой восполнение предметной сферы судебного конституционного контроля и механизм обеспечения конституционности регионального законодательства и актов муниципального нормотворчества. При этом в региональных законах избраны различные подходы при определении круга субъектов, обладающих правом на обращение с соответствующим запросом | Abstract: The article analyzes the powers of constitutional (charter) courts of the subjects of Russian Federation to verify the consistency of normative legal acts of regional executive authorities, as well as municipal normative acts with the constitutions (charters) of Russian federal subjects. These powers represent the fulfillment of the subject sphere of judicial constitutional control and the mechanism of ensuring constitutionality of regional legislation and municipal normative acts. At the same time regional laws chose various approaches to determine a circle of eligible applicants to regional constitutional (charter) courts |
| **Ключевые слова:** конституционное судопроизводство, абстрактный и конкретный нормоконтроль, конституционные (уставные) суды, нормативные правовые акты органов исполнительной власти, муниципальные нормативные правовые акты | **Keywords:** constitutional proceeding, abstract and concrete control of norms, constitutional (charter) courts, normative legal acts of regional executive authorities, municipal-level normative acts |

Российская Федерация, определяя в Конституции Российской Федерации [1] (ст.125), Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [2] (ст.3) акты, подлежащие нормоконтролю в порядке конституционного судопроизводства, не включила в их число нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, муниципальные нормативные правовые акты.

Ограничение круга актов, подлежащих судебному конституционному контролю, по сравнению с Законом РСФСР от 6 мая 1991 г. **«**О Конституционном Суде РСФСР**»**, как указывают многие авторы [3], направлено на разграничение полномочий Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов. Между тем нормоконтроль, осуществляемый в конституционном судопроизводстве, и нормоконтроль в административном судопроизводстве имеют разные цели. В первом случае – установление в соответствующей процедуре с помощью определенных приемов и способов соответствия либо несоответствия Конституции России, во втором – установление соответствия либо несоответствия закону или иному акту, имеющему большую юридическую силу. В первом случае осуществляется охрана Конституции России как акта высшей юридической силы в системе действующего законодательства Российской Федерации, во втором обеспечивается соответствие между иными уровнями правовых актов. В первом случае разрешается конституционно-правовой спор, во втором – административно- правовой. Поскольку в целях охраны Конституции Российской Федерации был создан специальный судебный орган, то никакие иные суды не наделены полномочием устанавливать конституционность либо неконституционность нормативных правовых актов в Российской Федерации.

Так, в настоящее время нормоконтроль, осуществляемый судами общей юрисдикции, в том числе в отношении актов государственных органов исполнительной власти (далее – ведомственные акты, ведомственные акты субъектов РФ) и органов местного самоуправления, заключается в проверке указанных актов на соответствие закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, но не на соответствие Конституции Российской Федерации, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации (статьи 1, 15, 19, 20, 21, 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [4]). Если при разрешении административного дела суд придет к выводу о несоответствии закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом административном деле, Конституции Российской Федерации, он обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этого закона.

Фактически в системе действующего правового регулирования существует такая правовая ситуация, при которой невозможно в судебном порядке поставить вопрос об отмене противоречащего Конституции Российской Федерации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти или муниципального нормативного правового акта, что представляет собой нарушение конституционного права на судебную защиту [5].

Указанная непоследовательность реализации идеи судебного конституционного нормоконтроля в отношении нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) органами публичной власти, не может быть объяснена необходимостью разграничения компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов, поскольку, в силу различного «правового масштаба» проверки, их компетенция не является пересекающейся. Против указанного довода свидетельствует и то обстоятельство, что в отличие от федеральных ведомственных актов проверка конституционности региональных нормативных правовых актов в судебном порядке возможна.

Л.В. Лазарев, комментируя статью 125 Конституции Российской Федерации, указывал, что под нормативным актом субъекта Российской Федерации следует понимать только нормативные акты высших органов государственной власти субъектов, в связи с чем иные нормативные акты, издаваемые в субъектах Российской Федерации, например, акты министерств, а также нормативные акты органов местного самоуправления, не подпадают под юрисдикцию Конституционного Суда Российской Федерации. Они могут быть оспорены в других судах, в том числе в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации [6].

Однако региональные законы о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации к числу последних относят и ведомственные акты [7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21]. Согласно статье 27 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [22] правовыми актами субъекта Российской Федерации являются акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и всех иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а статья 21 этого же Федерального закона прямо предусматривает право законодательного органа субъекта Российской Федерации обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Следовательно, под иными нормативными актами субъектов Российской Федерации, изданными по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, конституционность которых может быть проверена Конституционным Судом Российской Федерации согласно пункту «б» части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, понимаются и региональные ведомственные акты.

В этих условиях включение в конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации норм, позволяющих в судебном порядке проверять ведомственные акты субъектов РФ, муниципальные нормативные правовые акты на соответствие учредительным актам субъектов Российской Федерации, представляет собой восполнение предметной сферы судебного конституционного контроля и механизм обеспечения конституционности регионального законодательства и муниципальных нормативных правовых актов.

Согласно статье 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [23] 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 (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

По состоянию на 1 апреля 2017 года в России действуют 16 конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Региональные законы, определяя модели конституционного судопроизводства, используют обе формы конституционного нормоконтроля: конкретный и абстрактный [24; 25; 26; 27; 28; 29; 30; 31; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 39; 40].

В порядке конкретного нормоконтроля по обращению граждан (их объединений) проверяется конституционность нормативного правового акта, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, и которым нарушены конституционные права и свободы заявителя. При абстрактном нормоконтроле проверка конституционности акта не связана с наличием конкретного дела (спора), в котором оспариваемый акт применен или подлежит применению.

Что касается ведомственных актов субъектов РФ, то в порядке абстрактного нормоконтроля они могут быть оспорены в 11 судах (в конституционные суды республик Башкортостан, Дагестан, Карелия, Саха (Якутия), Северная Осетия - Алания, Татарстан, Тыва, Чеченской Республики, уставные суды Калининградской области, Свердловской области, Санкт-Петербурга). Законы республик Адыгея, Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Коми, Марий Эл не включили в число нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, конституционность которых может быть проверена в указанном порядке, ведомственные акты субъекта РФ.

Воспользоваться механизмом абстрактного нормоконтроля в отношении ведомственных актов субъектов РФ в указанных 11 конституционных (уставных) судах могут, как правило, высшее должностное лицо (руководитель высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации, законодательный орган субъекта Российской Федерации, его депутаты (группа депутатов), высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления. Особенности установлены в Санкт-Петербурге, республиках Тыва, Дагестан: в Санкт-Петербурге высший орган исполнительной власти Санкт-Петербурга таким полномочием не наделен; в Тыве депутаты законодательного органа не указаны в качестве инициаторов абстрактного нормоконтроля ведомственных актов; в Тыве и Санкт-Петербурге из числа органов местного самоуправления оспорить ведомственные акты могут только представительные органы местного самоуправления, а в Дагестане – представительные органы местного самоуправления и главы муниципальных образований.

К иным субъектам права на обращение в конституционный (уставный) суд с запросом о проверке ведомственного акта вне связи с конкретным делом относятся Уполномоченные по правам (человека, ребенка, предпринимателей), прокурор субъекта Российской Федерации, граждане, организации.

Граждане могут выступить инициаторами абстрактного нормоконтроля ведомственных актов субъектов РФ только в конституционных судах республик Башкортостан, Северная Осетия-Алания, Карелия, Чеченской Республики (то есть в 4-х из 16).

Муниципальные нормативные правовые акты в порядке абстрактного нормоконтроля могут быть проверены во всех 16 конституционных (уставных) судах (в Адыгее могут быть проверены и ненормативные муниципальные акты). При этом инициировать в указанных судах такую проверку могут высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, законодательный орган субъекта Российской Федерации, его депутаты (группа депутатов), высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Граждане с запросом о проверке муниципальных нормативных правовых актов в порядке абстрактного нормоконтроля могут обратиться только в конституционные суды республик Башкортостан и Карелия.

В порядке конкретного нормоконтроля конституционность ведомственных актов субъектов РФ может быть проверена в 12 из 16 конституционных (уставных) судов: конституционных судах республик Адыгея, Башкортостан, Карелия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Коми, Марий Эл, Северная Осетия-Алания, Чеченской Республики, уставных судах Калининградской и Свердловской областей.

Проверка конституционности муниципальных нормативных правовых актов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле, возможна в конституционных судах республик Башкортостан, Дагестан, Карелия, Коми, Марий Эл, Татарстан, уставных судах Калининградской и Свердловской областей (в 8 из 16).

Субъектами обращения в региональные конституционные (уставные) суды по поводу проверки актов в порядке конкретного нормоконтроля выступают граждане, а также суды.

Таким образом, все действующие на сегодня конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации наделены полномочием проверять ведомственные акты субъекта РФ, муниципальные нормативные правовые акты на соответствие конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, однако в региональных законах избраны различные подходы при определении круга субъектов, обладающих правом на обращение с соответствующим запросом, в зависимости от вида оспариваемого акта, а также вида нормоконтроля.

*Пристатейный библиографический список*

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. ( в ред. от 21 июля 2014 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс». Версия «Проф».

2. О Конституционном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. конст. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 28 дек. 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс». Версия «Проф».

3. Комментарий к Конституции Российской Федерации/ под ред. В.Д. Зорькина. М.: Изд-во «Норма Инфра-М», 2013. С.946.; Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации»/ под ред. Г.А. Гаджиева М.: Изд-во «Норма Инфра-М», 2012. С.86.

4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс». Версия «Проф».

5. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности/ 2-е изд., исправленное и доп. М.: Изд-во «Норма», 2009. С.169.

6. Комментарий к Конституции Российской Федерации/ под ред. В.Д. Зорькина. С.946.

7. О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края [Электронный ресурс] : закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ (в ред. от 29 апр. 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

8. О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти Мурманской области [Электронный ресурс] : закон Мурманской области от 31 мая 1995 г. № 6-01-ЗМО (в ред. от 14 нояб. 2014 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

9. О нормативных правовых актах Воронежской области [Электронный ресурс] : закон Воронежской области от 1 февр. 1995 г. № 11-з (в ред. от 1 июня 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

10. О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области [Электронный ресурс] : закон Новгородской области от 6 янв. 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. от 30 июня 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

11. О нормативных правовых актах Республики Башкортостан [Электронный ресурс] : закон Республики Башкортостан от 12 авг. 1996 г. № 42-з (в ред. от 26 дек. 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

12. О нормативных правовых актах Липецкой области [Электронный ресурс] : закон Липецкой области от 27 марта 1997 г.№ 64-ОЗ (в ред. от 26 дек. 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

13. О нормативных правовых актах Республики Дагестан [Электронный ресурс] : закон Республики Дагестан от 16 апр. 1997 г.№ 8 (в ред. от6 мая 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

14. О нормативных и иных правовых актах [Электронный ресурс] : закон Республики Адыгея от 9 окт. 1998 г. № 92 (в ред. от 30 июля 2014 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

15. О нормативных и иных правовых актах Республики Ингушетия [Электронный ресурс] : закон от 07 дек. 1999 г. № 29-РЗ (в ред. от 23 мая 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

16. О нормативных правовых актах Томской области [Электронный ресурс] : закон Томской области от 7 марта 2002 г. № 9-ОЗ (в ред. от 6 сент. 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

17. О нормативных правовых актах Челябинской области [Электронный ресурс] : закон Челябинской области от 30 мая 2002 г. № 87-ЗО (в ред. от 6 апр. 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

18. О нормативных правовых актах Тверской области [Электронный ресурс] : закон Тверской области от 16 марта 2004 г. № 13-ЗО (в ред. от 25 июля 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

19. О нормативных правовых актах Курганской области [Электронный ресурс] : закон Курганской области от 08 окт. 2004 г. № 444 (в ред. от 27 февр. 2015 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

20. О нормативных правовых актах Нижегородской области [Электронный ресурс] : закон Нижегородской область от 10 февр. 2005 г. № 8-З (в ред. от 6 мая 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

21. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

22. О нормативных правовых актах Республики Карелия [Электронный ресурс] : закон Республики Карелия от 4 июля 2012 г. № 1619-ЗРК (в ред. от 31 мая 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

23. О судебной системе Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. конст. закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ (в ред. от 5 февр. 2014 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

24. О Конституционном Суде Республики Башкортостан [Электронный ресурс] : закон Республики Башкортостан от 27 окт. 1992 г. № ВС-13/7 (в ред. от 29 апр. 2014 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

25. О Конституционном суде Республики Татарстан [Электронный ресурс] : закон Республики Татарстан от 22 дек. 1992 г. № 1708-XII (в ред. от 26 марта 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

26. О Конституционном Суде Республики Коми [Электронный ресурс] : закон Республики Коми от 31 окт. 1994 г. № 7-РЗ (в ред. от 22 июня 2015 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

27. О Конституционном Суде Республики Адыгея [Электронный ресурс] : закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 (в ред. от 4 апр. 2014 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

28. О Конституционном суде Республики Марий Эл [Электронный ресурс] : закон Республики Марий Эл от 11 марта 1997 г. № 14-З (в ред. от 23 окт. 2013 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

29. Об Уставном Суде Свердловской области [Электронный ресурс] : областн. закон от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ (в ред. от 20 июня 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

30. О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики [Электронный ресурс] : закон Кабардино-Балкарской Республики от 12 дек. 1997 г. № 38-РЗ (в ред. от 16 нояб. 2015 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

31. Об Уставном суде Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] : закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 (в ред. от 23 апр.2014 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

32. Об Уставном Суде Калининградской области [Электронный ресурс] : уставн. закон Калининградской области от 2 окт. 2000 г. № 247 (в ред. от 12 авг. 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

33. О Конституционном Суде Республики Северная Осетия – Алания [Электронный ресурс] : конст. закон Республики Северная Осетия - Алания от 15 июня 2001 г. № 17-РЗ (в ред. от 14 июля 2011 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

34. О Конституционном Суде Республики Ингушетия [Электронный ресурс] : конст. закон Республики Ингушетия от 28 дек. 2001 г. № 10-РКЗ (в ред. от 30 нояб. 2015 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

35. О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве [Электронный ресурс] : конст. закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. 16-3 № 363-II (в ред. от 25 окт. 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

36. О Конституционном суде Республики Тыва [Электронный ресурс] : конст. закон Республики Тыва от 4 янв. 2003 г. № 1300 BX-1 (в ред. от 11 янв. 2014 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

37. О Конституционном Суде Республики Карелия [Электронный ресурс] : закон Республики Карелия от 7 июля 2004 г. № 790-ЗРК (в ред. от 4 апр.2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

38. О Конституционном Суде Чеченской Республики [Электронный ресурс] : конст. закон Чеченской Республики от 24 мая 2006 г. № 2-РКЗ (в ред. от 31 дек. 2010 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

39. О Конституционном суде Республики Дагестан [Электронный ресурс] : закон Республики Дагестан от 2 февр. 2010 г. № 8 (в ред. от 8 мая 2015 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

40. Конституция Республики Карелия [Электронный ресурс] : принята ВС КАССР 30 мая 1978 г. (в ред. от 31 мая 2016 г.). Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».