

# РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ В РОССИИ

## Введение

Павел Блохин

Ни для кого не секрет, что становление в России региональной конституционной юстиции происходит крайне тяжело. Конституционные (уставные) суды субъектов, словно редкие ростки, едва-едва пробиваются через не слишком благодатную почву политических амбиций, бюджетных трудностей и неразрешенных концептуальных противоречий. Обо всех этих проблемах в литературе многократно писалось уже давно; говорилось, что «преодоление отрицательных тенденций в развитии региональной конституционной юстиции требует значительного времени, адаптации ее к новым условиям развития федеративных отношений, «пропагандистских» усилий конституционалистов и конституционных (уставных) судов, поддержки со стороны Конституционного Суда Российской Федерации»<sup>1</sup>. Надо сказать, что эти усилия были сделаны, в том числе и со стороны Конституционного Суда РФ<sup>2</sup>. От того особенно обидно, что по прошествии многих лет приходится констатировать наличие все тех же проблем и продолжать надеяться на те же решения. На сегодняшний день на территории России функционирует всего 19 специализированных органов конституционного контроля вместе с федеральным Конституционным Судом. Но даже некоторые из этих судов, в силу обозначенных проблем, долгое время остаются недееспособными (или частично дееспособными). Так, в 2012 году Уставный суд Санкт-Петербурга снял с рассмотрения дело по жалобе гражданина Н. А. Алексеева на том основании, что отсутствует кворум: из четырех судей один участвовал ранее в принятии оспариваемого закона, в связи с чем он заявил самоотвод, а

пятый судья в течение длительного времени не назначен на должность<sup>3</sup>. Поскольку фактически заявитель получил отказ, а его дело «зависло», он вынужден был обратиться в Конституционный Суд РФ. Конституционный Суд Республики Бурятия подошел к празднованию юбилея Конституции в составе двух судей из пяти, предусмотренных законом. Поскольку кворум отсутствует и Суд не может функционировать, его деятельность «приостановлена». Естественно, что найдутся желающие и вовсе ликвидировать его<sup>4</sup>.

На этом фоне ощущается необходимость новой струи в старой дискуссии, и такой новой струей, по нашему мнению, могло бы стать весьма содержательное мнение судьи Г. А. Гаджиева к Постановлению Конституционного Суда РФ от 2 декабря 2013 года № 26-П<sup>5</sup>. Не ставя под сомнение названное постановление, полагаем, что предлагаемое особое мнение способно стать немалым вкладом в дискуссию о региональном конституционном правосудии. Основная часть его посвящена размышлениям о юридической силе итоговых постановлений конституционного (уставного) суда субъекта и о правовых последствиях, которые влекут такие постановления для всех правотворческих и правоприменительных органов. Эта проблема рассматривается ученым через призму принципа правовой определенности и требования *res judicata*. Специалистам в области конституционного судебного процесса интересной будет и позиция судьи по вопросу о полномочии Конституционного Суда России подтверждать конституционность закона, которое зафиксировано в статье 85 Федерального конститу-

ционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Наконец, третий самостоятельный блок особого мнения посвящен содержательному анализу различий в подходах Конституционного Суда РФ и Уставного суда Челябинской области к оценке критериев конституционности норм налогового права с учетом немецкой доктрины. Поскольку обозначенные проблемы освещены судьей настолько глубоко, что добавить к этому что-либо не представляется возможным, мы позволим себе акцентировать внимание на некоторых иных идеях, которые, как нам кажется, также затронуты в особом мнении.

Не последнее место отводится идее о социальной ценности конституционных (уставных) судов субъектов, решения которых могут иметь «важное превентивное значение». В. Н. Демидов, статья которого также публикуется в настоящей рубрике, многократно подчеркивал, что конституционные (уставные) суды субъектов повсеместно несут огромную нагрузку по защите социальных прав граждан; инициаторами этой категории дел являются обычно «пенсионеры, ветераны войны и труда, труженики тыла, лица с ограниченными физическими возможностями, репрессированные и реабилитированные граждане, многодетные матери, а также лица, получающие или претендующие на получение мер социальной поддержки», при этом наиболее востребованными суды оказываются в таких сферах, как «льготное приобретение жилья, вопросы ЖКХ в части предоставления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, а также вопросы государственного социального обеспечения и адресной социальной поддержки населения», равно как «механизм пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан, условия проведения капитального ремонта в многоквартирных жилых домах, порядок оказания бесплатной медицинской помощи» и др.<sup>6</sup>

В своем особом мнении судья Г. А. Гаджиев делает предположение о том, что именно региональные органы конституционного контроля способны наиболее эффективно решать такого рода вопросы как в силу своей приближенности к населению и лучшего понимания социально-экономических проблем региона на том или ином этапе его развития, так и в силу особенностей региональных учредительных актов, которые полнее гаранти-

руют социальные права, задавая и законодателю, и правоприменителю более высокий стандарт правовой защиты. К этому можно добавить, что конституционный (уставной) суд при рассмотрении дела обычно имеет в своем распоряжении достаточно доказательств, он вправе выслушать мнения и истребовать документы и материалы от всех заинтересованных государственных органов субъекта и иных лиц, проживающих и ведущих свою деятельность в его пределах<sup>7</sup>. Все это может быть сделано гораздо более оперативно и с меньшими финансовыми затратами как для самого суда, так и для участников процесса.

Проблема соотношения критериев (масштабов) конституционного контроля на федеральном и региональном уровне, затронутая в особом мнении, заслуживает самостоятельного теоретического осмысления. В конституционном праве Федеративной Республики Германии, из которой во многом и проистекает российская федеративная модель конституционной юстиции, эта проблема также до сих пор не нашла своего разрешения. Анализируя известное дело Эрика Хонеккера, исследователи отмечают, что «берлинские судьи, отстаивая свою точку зрения, ссылались на то, что основные права и свободы граждан, закрепленные в федеральном Основном законе, “проникают” в земельную конституцию и благодаря этому становятся объектом ее защиты»; в то же время Федеральный конституционный суд ФРГ утверждал, что «основные права земельных конституций и Основного закона существуют независимо друг от друга» и что «земельный конституционный суд осуществляет толкование Основного закона, но используя его в качестве масштаба при проверке конституционности»<sup>8</sup>. В других работах подчеркивается, что, «если конституционный суд земли расходится в толковании Основного закона с решением ФКС или конституционного суда другой земли, он должен обратиться за решением в ФКС... На практике это происходит в случае, если нормы конституции земли и Конституции ФРГ совпадают». И далее: «Ввиду того, что многие нормы земельных конституций дублируют положения Федеральной Конституции, возникает конкуренция в компетенции при рассмотрении дел конституционными судами...»<sup>9</sup> В итоге, делают вывод третьи, «об-

щепринятой точки зрения на соотношение земельных и федерального каталога прав и свобод по-прежнему не существует», вследствие чего рассмотрение индивидуальных конституционных жалоб чревато конфликтами юрисдикций<sup>10</sup>.

В заключении судья Г. А. Гаджиев делает вывод о том, что ценности верховенства права и верховенства (примата) Конституции не только органически связаны между собой, но и могут вступать в противоречие друг с другом, особенно в федеративном государстве с разветвленной судебной системой. Лишь методология взвешивания ценностей, нахождения оптимального баланса и компромисса между ними позволяет выйти из этого противоречия. По мнению судьи, мнение федерального Конституционного Суда, не совпадающее с решением суда регионального, во всяком случае, не должно восприниматься законодателем как карт-бланш на игнорирование последнего и попытку всякий раз, будучи не удовлетворенным этим решением, вступать с ним в спор посредством обращения в Конституционный Суд РФ как к арбитру.

Законодательным Собранием Санкт-Петербурга, столь активным на правотворческую деятельность в последнее время, в Государственную Думу был внесен законопроект № 643410-5, предусматривавший возможность пересмотра федеральным Конституционным Судом итоговых решений конституционных (уставных) судов субъектов, то есть инстанционность. Правда, региональный законодатель не учёл, что это противоречит Конституции РФ, а потому законопроект так и не стал законом. Хочется надеяться, что этот северный ветер, равно как и последние веяния «объединительных» тенденций, не перерастут со временем в тот «девятый вал», который окончательно предопределил судьбу региональной конституционной юстиции.

*Блохин Павел Дмитриевич — главный консультант аппарата судьи Конституционного Суда РФ, преподаватель юридического факультета Национального исследовательского университета «Выс-*

*шая школа экономики» (Санкт-Петербургский филиал).*

dartpaulus@mail.ru

<sup>1</sup> Митюков М. А. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции (опыт социологического осмысления) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. С. 19–23.

<sup>2</sup> Достаточно вспомнить столь важные определения от 6 марта 2003 года № 103-О и от 4 октября 2005 года № 396-О.

<sup>3</sup> Определение Уставного суда Санкт-Петербурга от 25 сентября 2012 года № 002/12-3.

<sup>4</sup> См.: Барасова Н. К юбилею Бурятия подошла с «зависшим» Конституционным судом республики // Байкал-Daily. 2013. 3 декабря (<http://www.baikal-daily.ru/news/19/80146/>).

<sup>5</sup> Обзор настоящего постановления приводится в номере. См.: С. 139–140.

<sup>6</sup> См.: Демидов В. Н. Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по реализации принципа социального государства // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 26–29; Демидов В. Н. Конституция Республики Татарстан и российский федерализм (опыт деятельности Конституционного суда Татарстана) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 44–48 и др.

<sup>7</sup> См. наряду с решением Уставного суда Челябинской области также Постановление Конституционного Суда Республики Адыгея от 27 марта 2003 года № 1-П.

<sup>8</sup> Кровельщикова В. В. Конституционные суды земель Германии // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02. Томск, 2004.

<sup>9</sup> Болдырева Е. В. Конституционное правосудие в субъектах федерации: Россия и зарубежный опыт (США и ФРГ): Дисс. ... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02. М., 2013.

<sup>10</sup> Брусин А. М. Защита конституционных прав и свобод личности как направление деятельности федерального конституционного суда и конституционных судов земель ФРГ: Сравнительно-правовой аспект: Дисс. ... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02. СПб., 2002.

## Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г. А. Гаджиева

по Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2013 года № 26-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области

1. В Постановлении от 2 декабря 2013 года № 26-П Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что пункт 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в части, регулирующей предоставление налоговой льготы по транспортному налогу пенсионерам, в собственности которых находятся легковые автомобили, не противоречит Конституции Российской Федерации. С этим выводом Конституционного Суда Российской Федерации возможно согласиться, однако следующее за ним утверждение о том, что названное законоположение, как *не утрачивающее юридическую силу и действующее*, подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами, нуждается, с моей точки зрения, в серьезном дополнительном обосновании. Существуют все основания полагать, что утрата указанной нормой своей юридической силы произошла задолго до принятия Конституционным Судом Российской Федерации данного Постановления, а именно в момент признания ее противоречащей Уставу Челябинской области соответствующим Уставным судом субъекта Российской Федерации.

Закон Челябинской области от 30 сентября 2008 года № 312-ЗО «О внесении изменений в статьи 2 и 4 Закона Челябинской области “О транспортном налоге”» ограничил круг лиц, которым ранее была предоставлена налоговая льгота по транспортному налогу и которая состояла в том, что пенсионеры уплачивали налог по значительно сниженной, по

сравнению с обычной, налоговой ставке. Согласно норме пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге», действовавшей до 12 февраля 2013 года (дата принятия Уставным судом Челябинской области постановления от 12 февраля 2013 года № 001/13-П в связи с жалобой гражданки Н. П. Андреевой), пенсионеры, в собственности которых находятся легковые автомобили с мощностью двигателя до 150 лошадиных сил, уплачивают налог по ставке 1 рубль с каждой лошадиной силы. Те же пенсионеры, в собственности которых находятся легковые автомобили с мощностью более 150 л. с., стали уплачивать налог по общей ставке, что привело к тому, что транспортный налог для них одномоментно возрос в 75 раз, причем независимо от года выпуска автомобиля и от его стоимости. Челябинский областной суд отказал в удовлетворении заявления гражданки Н. П. Андреевой о признании данной нормы противоречащей федеральному законодательству. Уставный суд Челябинской области, рассмотрев жалобу заявительницы, пришел к выводу о том, что указанная норма противоречит части 1 статьи 2 и части 1 статьи 69 Устава (Основного закона) Челябинской области. Законодательное собрание Челябинской области обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, в котором просило подтвердить конституционность пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в части, признанной не соответствующей Уставу Челябинской области и объявленной утра-

тившей юридическую силу, то есть недействительной. Какую цель преследовало Законодательное Собрание Челябинской области, обращаясь в Конституционный Суд Российской Федерации? Видимо, она состояла в том, чтобы добиться признания названной нормы подлежащей применению без возобновления законодательного процесса, имея в виду полномочие Конституционного Суда Российской Федерации, предусмотренное в части 1 статьи 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Необходимо учитывать особенности конституционно-правового статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Конституционный законодатель исходит из того, что их решения являются окончательными и обязательными для исполнения — в этом отношении они схожи с решениями Конституционного Суда Российской Федерации. В силу части 4 статьи 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом. Согласно части 1 статьи 6 того же Закона, вступившие в законную силу постановления судов субъектов Российской Федерации являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Одновременно в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации, вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти — в том числе региональный законодатель, отталкиваясь от Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», вправе предусмотреть собственное правовое регулирование по вопросу юридической силы итоговых постановлений своего конституционного (уставного) суда. Так, согласно статье 5 Закона Челябинской области «Об Уставном суде Челябинской области», законы, иные норма-

тивные правовые акты либо отдельные их части или положения, признанные Уставным судом Челябинской области противоречащими Уставу Челябинской области, утрачивают силу; в случае если решением Уставного суда Челябинской области закон Челябинской области признан не соответствующим Уставу Челябинской области полностью или частично либо из решения Уставного суда Челябинской области вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, орган государственной власти области, принявший этот акт, рассматривает вопрос о принятии нового акта, который должен, в частности, содержать положения о признании утратившим силу акта, признанного не соответствующим Уставу Челябинской области полностью, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в акт, признанный не соответствующим Уставу Челябинской области в отдельной его части. При этом согласно статье 75, постановление Уставного суда Челябинской области окончательно, обжалованию не подлежит и вступает в законную силу немедленно после его провозглашения; оно действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления Уставного суда Челябинской области о признании правового акта не соответствующим Уставу Челябинской области не может быть преодолена повторным принятием того же правового акта; правовые акты или их отдельные положения, признанные не соответствующими Уставу Челябинской области, не подлежат применению независимо от решения об отмене органами, их принявшими. Согласно части 1 статьи 6 указанного Закона, решение Уставного суда Челябинской области, принятое в пределах его полномочий, является окончательным и не может быть пересмотрено иным судом. В литературе справедливо отмечается, что истолкование механизма исполнения решений конституционного (уставного) суда субъекта, как предполагающего, что действие нормативного акта, признанного не соответствующим конституции (уставу), продолжается вплоть до его отмены соответствующим органом, противоречит духу региональной конституции и принципам конституционной юстиции в субъектах<sup>1</sup>.

Кроме того, в одном из определений Конституционного Суда Российской Федерации

содержится указание на то, что если суд выносит решение на основании правовых норм, «которые впоследствии будут признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации или конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, то лица, участвующие в деле, имеют право обжаловать его в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством, на основе решения Конституционного Суда Российской Федерации или конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации»<sup>2</sup>. В большинстве законов субъектов такие последствия прямо закреплены: правоприменительные решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных не соответствующими уставу (конституции), не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены. По моим оценкам, такие нормы содержатся не менее чем в 15 региональных законах<sup>3</sup>. Если предположить, что на основании решения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации происходит пересмотр дела по нормам процессуального законодательства, но затем такое решение регионального органа конституционного контроля де-факто преодолевается, то не вполне ясны правовые последствия этого для заявителя, выигравшего дело. Может ли он находиться сколь угодно долго в состоянии правовой неопределенности, в зависимости от того, какие действия предпримет законодатель и обратится ли он в федеральный Конституционный Суд?

Из этой логики неизбежно следует, что запрос Законодательного Собрания Челябинской области являлся недопустимым. Конституционный Суд Российской Федерации по результатам изучения дела в предварительном порядке должен был отказать в принятии запроса к рассмотрению (статья 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), а рассмотрев его в публичном слушании, должен был прекратить производство по делу (статья 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). В противном случае можно утверждать, что постановление Суда по этому делу юридически является беспредметным, поскольку в нем дается оценка норме права, уже не существующей в правовом пространстве.

Часть 2 статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривает исключительные случаи, когда допускается проверка конституционности нормы, не имеющей более юридической силы. Если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан. Следовательно, предполагаемое нарушение прав гражданина только и является тем единственным условием, при соблюдении которого производство по делу в подобных случаях допустимо. Так, можно предположить, что как заявитель жалобы в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации, так и третья сторона — гражданин, на чье правовое положение влияет решение, недовольные им, могут прибегнуть к помощи федерального Конституционного Суда (впрочем, этот вопрос также еще нуждается в осмыслении). В настоящем деле в Конституционный Суд Российской Федерации обратилась сторона, противостоящая первоначальному заявителю — гражданину, а именно Законодательное Собрание. Следовательно, вопрос о защите нарушенных прав человека посредством федерального конституционного судопроизводства не ставился и не мог быть поставлен. К слову, как указал Суд в одном из своих недавних определений, утративший силу нормативный правовой акт во всяком случае не может быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации в порядке абстрактного нормоконтроля<sup>4</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации в настоящем деле руководствовался статьей 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» исходя из того, что запрос о подтверждении конституционности нормативного акта органа государственной власти допустим, если заявитель считает его подлежащим действию вопреки официально принятому решению высших государственных органов субъекта Российской Федерации об отказе применять и исполнять его как не соответствующий Конституции Российской Фе-

дерации. Конституционный Суд Российской Федерации, расширительно толкуя эту норму, сформулировал следующую правовую позицию: 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 Российской Федерации — обращается с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, если считает признанный не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации закон подлежащим действию вопреки официально принятому решению органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации»<sup>5</sup>. Этот подход Суда во многом корреспондирует той позиции, которую он занял еще в Постановлении от 11 апреля 2000 года № 6-П, указав, что суд общей юрисдикции вправе признавать закон субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим и не подлежащим применению (но не недействительным), что влечет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации. Этим не затрагивается право соответствующих органов и лиц на основании статьи 125 Конституции Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о проверке конституционности федерального закона или закона субъекта Российской Федерации<sup>6</sup>.

Однако возникает вопрос: до каких пределов правовая позиция Суда по вопросу о нормоконтроле, осуществляемому судами общей юрисдикции, могла быть расширена, насколько она применима к нормоконтролю, осуществляемому конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Принципиальное отличие между юридической силой решений органов конституционной юстиции и решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов, принимаемых в порядке судебного нормоконтроля, состоит в том, что первые являются окончательными, не подлежащими обжалованию. Что же каса-

ется решений иных судов, то их юридическая сила означает признание акта недействующим, а не недействительным. Не возвращаясь к деталям упомянутого дела 2000 года, напомним, что судья Г. А. Жилин в своем особом мнении указывал, что обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством о подтверждении конституционности закона субъекта Российской Федерации, дисквалифицированного Верховным Судом Российской Федерации, не может основываться на статье 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Напомню также позицию, изложенную мною в особом мнении по другому делу: «В данном случае Верховный Суд Российской Федерации, принимая решение, и не исполнял и не применял Постановление Правительства Российской Федерации, поскольку оно выступало в качестве объекта проверки в процедуре судебного нормоконтроля». В таком случае Конституционный Суд Российской Федерации не вправе был отменить решение Верховного Суда Российской Федерации, коль скоро в нем констатировалось лишь несоответствие Постановления Правительства нормам федерального закона<sup>7</sup>.

Тем более встает вопрос о том, насколько процедура, предусмотренная статьей 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», была применима в настоящем деле. Используемые в конструкции статьи 85 формулировки «официально принятое решение», «государственные органы и должностные лица», «отказ применять и исполнять» косвенным образом свидетельствуют о том, что в данной норме не имеются в виду случаи осуществления нормоконтрольной деятельности уполномоченным на то законом специализированным судебным органом. Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации в процессе проверки нормы закона на соответствие ее учредительному акту этого субъекта не отказывается и не может отказаться ее применять или исполнять, а может лишь установить посредством предназначенной для этого юрисдикционной процедуры, что эта норма не должна более применяться и исполняться всеми иными органами, должностными лицами, организациями и гражданами. Вдобавок существенным условием за-

проса по статье 85 является то, что орган (должностное лицо), отказывающееся в применении акта, делает это по мотивам его предполагаемого несоответствия Конституции Российской Федерации, однако конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации формально никак о соответствии акта Конституции Российской Федерации не высказывается, ибо имеет другой масштаб проверки — региональный учредительный акт.

2. Из конституционных положений, а именно статьи 55 (часть 1) (перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина) и статьи 72, пункты «б», «ж» части 1 (в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе социальная защита, включая социальное обеспечение), следует, что на региональном уровне законодателем может устанавливаться более высокий стандарт защиты (социальных) прав и свобод. Сообразно этому и региональные органы конституционного контроля могут принимать решения, полнее обеспечивающие права человека на том или ином этапе социально-экономического развития региона, чем это мог бы сделать федеральный Конституционный Суд, будучи ограниченным тем масштабом контроля, который заложен в федеральной Конституции.

Проблемы, которые могут быть поставлены перед региональными органами конституционного контроля гражданами, зачастую отражают специфическую социально-экономическую ситуацию именно этого региона и могут быть лучше разрешены органами судебной власти, максимально к ним приближенными. В литературе отмечается, что «органы региональной конституционной юстиции, осуществляя нормоконтроль и отменяя не соответствующие основному закону субъекта Российской Федерации акты органов региональной государственной власти субъекта и органов местного самоуправления, создают дополнительный механизм защиты основных прав и свобод граждан, и прежде всего в социальной сфере, сфере образования, здравоохранения и культуры»<sup>8</sup>.

Необходимо учитывать определенную степень автономности и независимости регио-

нального конституционного правосудия от федерального, обусловленную некоторой автономностью и независимостью друг от друга масштабов конституционного контроля, используемых конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации. Одновременно нельзя не признать и того, что каталог прав и свобод, установленный Конституцией Российской Федерации 1993 года, зачастую дублируется региональными учредительными актами. Кроме того, существуют такие конституционно-правовые ценности-принципы, как правовая определенность, равенство перед законом, принцип законного ожидания и др., которые не могут принадлежать исключительно к одному уровню конституционного контроля, ибо они являются общеправовыми ценностями, имманентными всякому достаточно развитому правопорядку. Таково требование гомогенности правовой системы.

Решение Уставного суда Челябинской области базируется на части 1 статьи 69 Устава Челябинской области, которая требует, чтобы при оказании социальной поддержки создавались равные условия для всех граждан. Вполне допустима ситуация, когда орган конституционной юстиции субъекта Российской Федерации исходит из более высоких стандартов оценки оспариваемых норм, то есть иных масштабов (критериев) «уставности» (конституционности), опираясь в том числе на правовые позиции других конституционных судов России. Исходя из того что в уставе (конституции) субъекта Российской Федерации может содержаться более высокий уровень социальной защиты, объективно может возникнуть и различная оценка: норма регионального закона может не соответствовать более высоким критериям устава (конституции) этого субъекта Российской Федерации, но при этом не противоречить Конституции Российской Федерации. Такая ситуация не может рассматриваться во всех случаях как фундаментальное, существенное нарушение Конституции Российской Федерации, свидетельствующее о ненадлежащем отправлении правосудия органом конституционной юстиции субъекта Российской Федерации, автоматически, без участия регионального законодателя приводящее к тому, что норма, признанная недействительной решением устав-



ного (конституционного) суда Российской Федерации, объявлялась бы действующей и подлежащей применению. Постановление Уставного суда Челябинской области имеет очень важное превентивное значение, особенно в преддверии введения регионального налога на недвижимость. Оно предупреждает регионального законодателя о том, что в налоговой политике нельзя руководствоваться исключительно фискальными соображениями, что законодатель ограничен конституционными принципами, и прежде всего принципом равенства, предполагающим, что каждое нормативное решение должно носить конституционно-обоснованный характер. По сути, Уставный суд Челябинской области сформулировал важную универсальную правовую позицию, состоящую в том, что и при отмене действия налоговых льгот законодатель должен привести конституционно-правовое обоснование. Тем самым законодатель не может исходить из презумпции «я установил льготу — я ее и отменю»; он ограничен в своей дискреции принципами Конституции Российской Федерации и конституционно значимыми принципами, содержащимися в статье 3 Налогового кодекса Российской Федерации, в том числе принципом экономической обоснованности налога.

В Постановлении Федерального конституционного суда ФРГ от 9 декабря 2008 года по делу о проверке конституционности положений Закона ФРГ о налоговых изменениях в 2007 году содержится важная правовая позиция о том, в каких случаях норма налогового законодательства может быть признана неконституционной. Этим решением было признано, что ограничение вычета расходов на проезд от места жительства до места работы при налогообложении не соответствует требованиям общего принципа равенства, закрепленного в пункте 1 статьи 3 Основного закона ФРГ только лишь по причине отсутствия веского конституционно-правового обоснования. Именно такое соображение положено в основу решения Уставного суда Челябинской области, который подробно исследовал цели принятия закона, изложенные в пояснительной записке к проекту Закона «О внесении изменений в статьи 2 и 4 Закона Челябинской области “О транспортном налоге”» (с. 11). Им было обращено внимание и на то, что законодателем не представлено

обоснования утверждения о зависимости между мощностью и стоимостью транспортного средства, положенной в основу вывода о том, что пенсионеры — собственники транспортных средств повышенной мощности относятся к обеспеченным налогоплательщикам. Уставный суд Челябинской области исходил из того, что Законодательным Собранием Челябинской области не предоставлено доказательств того, что оно руководствовалось конституционными принципами при внесении изменений в правовое регулирование. Недаром А. Бланкенагель пишет, что с точки зрения немецкой правовой доктрины, установление того, является ли налог экономически обоснованным, возможно лишь при условии установления «полноты и качества» намерений законодателя, выраженных им в ходе законодательной процедуры, что требует от него «качественно обосновывать свои решения и качественно документировать основы этих решений», а от суда — работать с материалами законотворческого процесса<sup>9</sup>. Очевидно, то же касается и проверки обоснованности налоговых льгот.

Это весьма серьезный аргумент, основанный на том, что только лишь фискальные соображения не могут оправдать одновременное увеличение налогового бремени в 75 раз. Разумно исходить из того, что законодатель мог бы для тех пенсионеров, в собственности которых находятся легковые автомобили мощностью более 150 л. с., оставить прежнюю льготную налоговую ставку за первые 150 л. с., в то время как мощность, превышающая это значение, оплачивалась бы по общей для всех плательщиков ставке. В этом случае законодатель учел бы, что все пенсионеры образуют особую категорию налогоплательщиков, доходы которых, в отличие от доходов иных налогоплательщиков, практически неизменны. Законодатель не должен руководствоваться ложными презумпциями и недоказанными предположениями. Автомобиль мощностью 240 л. с., много лет эксплуатируемый, не является свидетельством того, что его собственник — пенсионер относится к обеспеченной категории граждан. Вряд ли можно согласиться с таким пониманием адресности оказываемой социальной помощи.

3. Согласно практике Европейского Суда по правам человека, требование правовой определенности предполагает, что судебные

решения, по общему правилу, должны оставаться окончательными. Правовая определенность предполагает уважение принципа «*res judicata*», то есть принципа недопустимости повторного рассмотрения уже разрешенного дела (Постановление от 28 октября 1999 года по делу «Брумареску против Румынии»). Суд не вправе пересматривать вступившее в законную силу постановление только в целях проведения повторного слушания и получения нового судебного постановления. Отступление от принципа правовой определенности может быть оправдано только обстоятельствами существенного и непреодолимого характера. Оно возможно для исправления существенного (фундаментального) нарушения, свидетельствующего о ненадлежащем отправлении правосудия (постановления от 18 ноября 2004 года по делу «Праведная против России», от 23 июля 2009 года по делу «Сутяжник против России»).

Из постановления Уставного суда Челябинской области от 12 февраля 2013 года № 001/13-П усматривается, что к участию в деле привлекались и давали устные пояснения представители Законодательного собрания Челябинской области, Правительства, Министерства финансов, исследовались представленные материалы и документы. Эти доказательства нашли свое отражение и в самом тексте решения (с. 3–4); принципы состязательности и равноправия сторон не были нарушены. При таких обстоятельствах нет оснований усомниться в обоснованности и справедливости принятого Уставным судом Челябинской области решения, счесть его выводы явно ошибочными, содержащими фундаментальные нарушения. Даже если оно, с точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, несовершенно, дефектно, оно все равно должно уважаться им как вступившее в законную силу решение, вынесенное судом в пределах его полномочий.

В настоящем деле имела место коллизия двух конституционных ценностей: с одной стороны, это ценность принципа верховенства права и, в частности, *res judicata*, предполагающего уважение всякого окончательного судебного решения, а с другой — ценность верховенства федеральной Конституции и ценность «последнего слова» ее охранителя и гаранта — Конституционного Суда Российской Федерации. При этом, по всей

видимости, Суд столкнулся с коллизией относительно равнозначных ценностей — во всяком случае, ни одна из них очевидно не превалирует над другой. Коллизия конституционных ценностей, как самая сложная проблема аксиологии конституционного права, может быть разрешена с использованием той юридической методологии, которую предложил Европейский Суд по правам человека в Постановлении от 19 февраля 1998 года по делу «Боуман против Соединенного Королевства». Она состоит в том, что необходимо искать справедливый баланс между равнозначными конституционными ценностями. Баланс можно считать справедливым, когда ни одной из этих ценностей не отдается безусловный приоритет, а действие одного принципа (ценности, права) создает имманентные пределы для другого принципа (права или конституционной ценности). Следовательно, для того чтобы ценностям верховенства права и правовой определенности, принципу *res judicata* не наносился чрезмерный ущерб, выхолащивающий само их содержание, Конституционному Суду Российской Федерации не стоило делать в резолютивной части своего решения такого вывода, который позволял бы региональному законодателю полностью игнорировать решение Уставного суда Челябинской области. И если даже мы исходим из приоритета ценности верховенства федеральной Конституции, то верным ориентиром для него, напротив, был бы поиск компромиссного решения, отражавшего бы умозаключения обоих высоких судов — Конституционного и Уставного. Строго говоря, на поиск такого компромисса ориентирует и сам Конституционный Суд Российской Федерации, указывающий в конце пункта 3.2 мотивировочной части своего Постановления, что вывод о том, что норма пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» не противоречит Конституции Российской Федерации, не исключает правомочия законодателя Челябинской области — исходя из требований Конституции Российской Федерации (я бы добавил также — и Устава Челябинской области) и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в этом Постановлении (я бы добавил — и правовых позиций Уставного суда Челябинской области, не утративших своей силы), — внести изменения в действующее правовое

регулирование в порядке совершенствования механизма предоставления плательщикам транспортного налога — пенсионерам, как социальной уязвимой категории населения (я бы добавил — особой категории плательщиков), налоговых льгот с учетом их социальной направленности. С этим окончательным выводом Конституционного Суда Российской Федерации я не могу не согласиться.

<sup>1</sup> См.: *Гоцуляк В. В.* Тенденции развития законодательства в части, касающейся исполнения решений конституционных (уставных) судов // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 28–32.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2005 года № 396-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности абзацев пятого и шестого статьи 215 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

<sup>3</sup> См., например: Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 года № 16-з № 363-П «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве»; Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 года № 11 «О Конституционном Суде Республики Адыгея»; Закон ХМАО от 22 сентября 1997 года № 43-оз «Об Уставном Суде Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» и др.

<sup>4</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 года № 332-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности Закона Республики Башкортостан «О реестре муниципальных

должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан».

<sup>5</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 года № 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».

<sup>6</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 года № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

<sup>7</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 года № 284-О по запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

<sup>8</sup> *Пантелеев Ю. В.* Актуальные вопросы модернизации и повышения эффективности работы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 46–51.

<sup>9</sup> См.: *Бланкенагель А.* Экономическая сущность налога и ее правовое значение. Конституционное понимание и функции экономически обоснованных налогов — с точки зрения специалиста из Германии // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2008 года. М.: Статут, 2010.