

УДК 342.25

А.В. Никитина,

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедры конституционного, административного и финансового права

юридического факультета

Хабаровской государственной академии экономики и права

РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ О КОМПЕТЕНЦИИ
КАК САМОСТОЯТЕЛЬНОЕ ПОЛНОМОЧИЕ
КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА)

On the basis of comparative analysis of regional legislation on the constitutional (authorized) courts in constituent territories of the Russian Federation there is an attempt to ascertain the reasons for the authority to resolve disputes about competence between public authorities became dormant, unused authority, constitutional (authorized) courts in constituent territories of the Russian Federation. Certain measures of improvement regional legislation which would have contributed to the expansion for the practice of implementation of this authority are proposed.

Keywords: *constitutional (authorized) court, debate about the competence, abstract norm control, authority, competence.*

Разрешение споров о компетенции между различными органами публичной власти зачастую осуществляется судами в рамках процедуры абстрактного нормоконтроля, то есть посредством проверки нормативных правовых актов на соответствие актам более высокой юридической силы. Вместе с тем законодательство закрепляет за различными судами – Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ – специальное полномочие по разрешению споров о компетенции, которое является невостребованным по разным причинам.

В рамках данной статьи автором предпринята попытка выяснить причины,

по которым полномочие по разрешению споров о компетенции между органами публичной власти стало «спящим», неиспользуемым, полномочием конституционных (уставных) судов субъектов РФ, и предложить меры по совершенствованию регионального законодательства, которые бы способствовали расширению практики реализации данного полномочия.

На сегодняшний день правом разрешать споры о компетенции в рамках самостоятельной процедуры наделено большинство созданных региональных конституционных (уставных) судов:

– Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики (п. 2 ст. 3 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О

Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики»);

– Конституционный Суд Республики Адыгея (п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона Республики Адыгея «О Конституционном Суде Республики Адыгея»);

– Конституционный Суд Республики Бурятия (ст. 3 Закона Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия»);

– Конституционный Суд Республики Карелия (п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона Республики Карелия «О Конституционном Суде Республики Карелия»);

– Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) (п. 2 ч. 1 ст. 3 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве»);

– Конституционный Суд Республики Северная Осетия – Алания (ст. 3 Закона Республики Северная Осетия – Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия – Алания»);

– Конституционный Суд Республики Татарстан (ч. 3 ст. 3 Закона Республики Татарстан «О Конституционном Суде Республики Татарстан»);

– Конституционный Суд Чеченской Республики (п. 3 ч. 1 ст. 3 Конституционного закона Чеченской Республики «О Конституционном Суде Чеченской Республики»);

– Уставный Суд Калининградской области (ч. 4 ст. 4 Закона Калининградской области «Об Уставном суде Калининградской области»).

Полномочия перечисленных органов конституционного контроля по разре-

нию споров о компетенции в целом схожи, однако в отдельных субъектах РФ имеются отличия: а) по видам споров о компетенции, подведомственных региональным органам конституционной юстиции; б) по особенностям организации конституционного судопроизводства по данной категории дел.

В большинстве субъектов Российской Федерации конституционные (уставные) суды разрешают три категории споров о компетенции: 1) между органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации; 2) между органами государственной власти и органами местного самоуправления субъекта РФ; 3) между органами местного самоуправления. Если вторая категория споров о компетенции характерна для всех перечисленных конституционных (уставных) судов, то споры о компетенции исключительно между органами государственной власти субъекта РФ не разрешаются в Чеченской Республике, а споры между органами местного самоуправления не разрешаются Конституционным Судом Республики Адыгея и Уставным судом Калининградской области.

Как и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ», региональные законы содержат главы об особенностях производства в региональном судебном органе конституционного контроля по делам о разрешении споров о компетенции, которые устанавливают: поводы и основания к рассмотрению дела, субъектов, имеющих право на обращение за разрешением спора о компетенции, условия допустимости обращения, пределы проверки, особенности итогово-

го решения по делу. Поводом к рассмотрению дела о разрешении спора о компетенции в конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации является обращение, поданное в форме ходатайства. Основанием же рассмотрения дела является обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия. В этом формулировки региональных законов совпадают. При этом обратиться за разрешением спора о компетенции вправе любой из участвующих в споре органов публичной власти.

В региональном законодательстве имеются попытки наделить высшее должностное лицо субъекта РФ правом обращаться в конституционный (уставный) суд субъекта РФ по аналогии с правом Президента РФ передавать разногласия на рассмотрение Конституционного Суда РФ. Так, в соответствии со ст. 76 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики» глава Республики, не участвующий в споре, в случае, предусмотренном ч. 5 ст. 86 Конституции Республики, вправе обратиться за разрешением спора о компетенции, однако данная часть ст. 86 утратила юридическую силу, что, в свою очередь, требует корректировки и ст. 76 Закона «О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики»). Вместе с тем участие высшего должностного лица субъекта РФ в разрешении споров о компетенции между органами публичной власти в пределах субъекта РФ и его право передавать разногласия на рассмотрение конституционного (уставного) суда субъекта РФ заслуживает внимания тем более, что в от-

дельных региональных основных законах закреплены полномочия глав субъектов РФ по использованию согласительных процедур. Например, в соответствии с п. «х» ч. 3 ст. 90 Устава Красноярского края губернатор Красноярского края использует согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти края. Аналогичное полномочие закреплено за главой Карачаево-Черкесской Республики ч. 2 ст. 73 Конституции Карачаево-Черкесской Республики.

Обращение соответствующего органа публичной власти о разрешении спора о компетенции в конституционный (уставный) суд субъекта РФ допустимо, если:

1) оспариваемая компетенция определяется конституцией (уставом) субъекта РФ; в отдельных субъектах РФ (например, в республиках Татарстан и Карелия) обращение допустимо, если оспариваемая компетенция определяется также и законодательством субъекта РФ, что, по нашему мнению, вполне приемлемо;

2) спор не касается вопроса о подведомственности дела судам или о подсудности;

3) спор не был или не может быть разрешён иным способом;

4) заявитель считает принятие нормативного правового акта или совершение действия правового характера либо уклонение от принятия нормативного правового акта или совершения такого действия нарушением установленного конституцией или уставом соответствующего субъекта РФ разграничения компетенции между соответствующими органами публичной власти.

Большинство региональных законов в качестве условия допустимости обраще-

ния вводят процедуру досудебного урегулирования спора. То есть до обращения в конституционный (уставный) суд заявитель обязан обратиться к органам государственной власти, местного самоуправления с письменным заявлением о нарушении ими компетенции заявителя либо об уклонении этих органов от осуществления входящей в их компетенцию обязанности. Заявитель вправе обратиться в судебный орган конституционного контроля только, если в течение месяца со дня получения заявления указанные в нём нарушения не были устранены. Исключение из этого правила составляют законы о конституционных (уставных) судах Республики Бурятия, Калининградской области, которые не устанавливают необходимости «претензионного» порядка урегулирования спора.

Характеризуя пределы проверки, региональные законы устанавливают, что конституционные (уставные) суды рассматривают споры о компетенции с точки зрения установленных региональными основными законами:

- разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;

- разграничения компетенции (или в отдельных законах – предметов ведения и полномочий) между органами государственной власти субъекта РФ; между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления; между органами местного самоуправления.

В Кабардино-Балкарской Республике и в Республике Северная Осетия – Алания в качестве предела проверки установлено также разграничение предметов ведения и

полномочий между органами государственной власти соответствующей Республики и органами государственной власти Российской Федерации (ст. 78 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики»; ст. 78 Закона Республики Северная Осетия – Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия – Алания»), что является довольно спорным, поскольку установить факт вмешательства органа государственной власти субъекта РФ в предметы ведения Российской Федерации может только федеральный суд (суд общей юрисдикции или Конституционный Суд РФ).

Как правило, особо отмечается, что рассмотрение дела о соответствии нормативного правового акта, являющегося предметом спора о компетенции, региональной конституции (уставу) по содержанию норм, по форме нормативного правового акта, по порядку подписания, принятия, опубликования или введения в действие возможно только на основании отдельного запроса в рамках судебного нормоконтроля.

Установление в региональных законах условий допустимости обращений и пределов проверки в рамках конкретной категории дел должно способствовать отграничению форм судебного конституционного контроля друг от друга. Основываясь на разных критериях, одним из которых выступают пределы проверки, заявитель должен иметь возможность выбора порядка оспаривания акта, действия или решения – в форме абстрактного нормоконтроля или в форме разрешения спора о компетенции. Вместе с тем в силу

того, что в рамках двух этих видов судопроизводств пределы проверки частично совпадают, происходит подмена одного вида производства другим в случаях, когда причиной спора о компетенции является издание органом публичной власти нормативного правового акта. В силу этого, рассмотрение дел в производстве по делам о разрешении споров о компетенции в региональных органах конституционного контроля, также как и в Конституционном Суде РФ, является малораспространенным. Поэтому в региональном законодательстве необходимо более чётко отграничить производства по спорам о компетенции от производств по осуществлению нормоконтроля.

Если орган публичной власти обращается за защитой своих интересов, усматривая в нормативном правовом акте нарушение собственной компетенции, то дело должно рассматриваться в процедуре разрешения спора о компетенции. Если же орган обращается за защитой публичного интереса, то в процедуре абстрактного нормоконтроля. По итогам рассмотрения спора о компетенции конституционный (уставный) суд принимает одно из следующих решений:

- 1) подтверждающее полномочия соответствующего органа публичной власти принять нормативный правовой акт или совершить действие правового характера, послужившие причиной спора о компетенции;
- 2) отрицающее полномочия соответствующего органа публичной власти принять нормативный правовой акт или совершить действие правового характера, послужившие причиной спора о компетенции.

В большинстве региональных законов указано, что в случае, если конституционный (уставный) суд признает принятие нормативного правового акта не входящим в компетенцию издавшего его органа публичной власти, нормативный правовой акт утрачивает силу со дня, указанного в решении конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации. Поскольку компетенция заявителя может быть нарушена изданием не только нормативного, но и индивидуального (ненормативного) правового акта, то полагаем, что более корректно эта норма представлена в законах о конституционных (уставных) судах республик Северная Осетия-Алания (ст. 79), Саха (Якутия) (ч. 2 ст. 106), Карелия (ч. 2 ст. 85.4), Кабардино-Балкарская Республика (ст. 79), Бурятия (ст. 83), в соответствии с которыми в случае, если конституционный (уставный) суд признает принятие акта не входящим в компетенцию издавшего его органа публичной власти, акт утрачивает силу со дня, указанного в решении конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации. Таким образом, сравнительный анализ региональных законов о конституционных (уставных) судах субъектов РФ в части регулирования процедуры разрешения споров о компетенции позволяет сформулировать следующие предложения по совершенствованию этой процедуры для расширения возможностей её применения.

Во-первых, следует расширить компетенцию отдельных конституционных (уставных) судов субъектов РФ за счёт следующего:

а) отнесения к их полномочиям споров о компетенции между органами местного самоуправления;

б) отнесения к их полномочиям споров о компетенции, определяемой не только региональными конституциями (уставами), но и законами субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, требуют корректировки условия допустимости и пределы проверки в делах, рассматриваемых в процедуре абстрактного нормоконтроля и в процедуре разрешения споров о компетенции. Если нормативный правовой акт оспаривается по содержанию норм, по форме акта, по порядку его принятия, подписания, опубликования, обнародования или введения в действие, его проверка должна осуществляться в порядке абстрактного нормоконтроля, а если оспаривается по таким критериям, как разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления, то выбор процедуры конституционного судопроизводства должен зависеть от того, чьи интересы отстаивает орган публичной власти, обращаясь в региональный орган конституционного контроля. Если орган публичной власти обращается за защитой своих интересов, усматривая в нормативном правовом акте нарушение собственной компетенции, то

дело должно рассматриваться в процедуре разрешения спора о компетенции. Если же орган обращается за защитой публичного интереса, то в процедуре абстрактного нормоконтроля.

Список использованных источников

1. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 г. № 28-РЗ (в ред. Закона Кабардино-Балкарской Республики от 23.04.2014 г. № 15-РЗ) // Кабардино-Балкарская правда. 2006. 29 августа.

2. Конституция Карачаево-Черкесской Республики от 05.03.1996 г. (в ред. Конституционного закона Карачаево-Черкесской Республики от 27.12.2013 г. № 98-РКЗ) // Сборник законов и постановлений КЧР. 1995 – 1999. Ч. I.

3. Устав Красноярского края от 05.06.2008 г. № 5-1777 (в ред. Закона Красноярского края от 04.04.2013 г. № 4-1178) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29.

4. О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики : закон Кабардино-Балкарской Республики от 12.12.1997 г. № 38-РЗ (в ред. Закона Кабардино-Балкарской Республики от 17.12.2013 г. № 83-РЗ) // Кабардино-Балкарская правда. 1997. 23 декабря, 25 декабря.

5. О Конституционном Суде Республики Адыгея : закон Республики Адыгея от 17.06.1996 г. № 11 (в ред. Закона Респуб-

лики Адыгея от 04.04.2013 г. № 173) // Ведомости Государственного Собрания – Хасэ Республики Адыгея. 1996. 22 мая.

6. О Конституционном Суде Республики Бурятия : закон Республики Бурятия от 25.10.1994 г. № 42-1 (в ред. Закона Республики Бурятия от 13.12.2013 г. № 249-V) // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1995. № 2.

7. О Конституционном Суде Республики Карелия : закон Республики Карелия от 07.07.2004 г. № 790-ЗРК (в ред. Закона Республики Карелия от 07.06.2013 г. № 1708-ЗРК) // Собрание законодательства Республики Карелия. 2004. № 7.

8. О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве : конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002 г. 16-з № 363-II (в ред. Закона Республики Саха (Якутия) от 31.05.2013 г. 1198-3 № 1289-IV) // Якутские ведомости. 2002. 3 июля.

9. О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания : закон Республики Северная Осетия-Алания от 15.06.2001 г. № 17-РЗ (в ред. Закона Республики Северная Осетия-Алания от 14.07. 2011 г. № 3-РКЗ) // Северная Осетия. 2001. 5 июля.

10. О Конституционном Суде Республики Татарстан : закон Республики Татарстан от 22.12.1992 г. № 1708-XII (в ред. Закона Республики Татарстан от 03.12.2009 г. № 57-ЗРТ) // Ведомости

Государственного Совета Татарстана. 1998. № 11. Ст. 312.

11. О Конституционном Суде Чеченской Республики : конституционный закон Чеченской Республики от 24.05.2006 г. № 2-РКЗ (в ред. Конституционного закона Чеченской Республики от 31.12.2010 г. № 5-РКЗ) // Вести Республики. 2006. 30 мая.

12. Об Уставном суде Калининградской области : закон Калининградской области от 02.10.2000 г. № 247 (в ред. Закона Калининградской области от 22.12.2009 г. № 407) // Дмитрия Донского, 1. 2000. 14 октября, 21 октября, 28 октября.