

ВЛАСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ

С. В. Нарутто

ПРИНЦИП КОНСТИТУЦИОННОСТИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ¹

Аннотация. В статье анализируются проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Одним из принципов, лежащих в основе такого разграничения, является принцип конституционности. На основе изучения судебных решений, прежде всего Конституционного Суда РФ, автор рассматривает критерии конституционности разграничения предметов ведения и полномочий.

К данным критериям относятся: отражение конституционных идей и принципов; правильное использование конституционных понятий и терминов; принятие акта правомочным субъектом; учет места акта в правовой системе и требований к его форме; соблюдение установленной процедуры подготовки, принятия и вступления акта в силу; корреляция смысла норм правового акта и соответствующих норм Конституции; устойчивое правоприменительное толкование и разъяснение смысла правовых норм.

В практике судов общей и арбитражной юрисдикции также встречаются споры, связанные с разграничением компетенции между органами власти, и в статье они анализируются в контексте соблюдения принципа конституционности. Материалы судебной практики свидетельствуют о частом несоблюдении указанных критериев либо законодателем, либо правоприменителем.

Ключевые слова: юриспруденция, ведение, компетенция, конституционность, суд, правоприменение, федерация, региональный, субъект, разграничение.

Разграничение предметов ведения и полномочий в федеративном государстве является весьма сложной проблемой, поскольку от того насколько правильно он решен зависит политическая и социально-экономическая обстановка в стране, а также ее международное положение. Основу такого разграничения составляют определенные принципы – исходные нормативно-руководящие начала, главенствующее место среди которых занимает принцип конституционности разграничения компетенции, означающий, что конституционный способ разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами имеет бесспорный приоритет перед другими правовыми способами – законодательным,

договорным. Конституцией Российской Федерации закреплено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. В Конституции отсутствуют прямые указания о допустимости или недопустимости отличий договорного разграничения предметов ведения от конституционного. Согласно ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, договоры,

¹ Публикация подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Роль судебной практики в модернизации российского федерализма и местного самоуправления», проект №12-03-00369.

соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения. Данная норма исходит из ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации, провозглашающей высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории России федеральной Конституции.

Поскольку разграничение компетенции всегда облечено в ту или иную правовую форму, следовательно, принцип конституционности распространяется на правовые акты, регулирующие эти аспекты. Ю.А. Тихомиров выделяет семь критериев соответствия правовых актов Конституции Российской Федерации, которые, на наш взгляд, имеют значение *критериев конституционности разграничения предметов ведения и полномочий*: 1) отражение конституционных идей и принципов; 2) правильное использование конституционных понятий и терминов; 3) принятие акта правомочным субъектом; 4) учет места акта в правовой системе и требований к его форме; 5) соблюдение установленной процедуры подготовки, принятия и вступления акта в силу; 6) корреляция смысла норм правового акта и соответствующих норм Конституции; 7) устойчивое правоприменительное толкование и разъяснение смысла правовых норм².

В силу того, что Конституция является не только основным законом государства и общества, но и выступает как «нормативное выражение теоретической концепции и социально-политической модели, реализуемых в общественной практике, ее положения служат нормативным и ценностным ориентиром». Поэтому правовые акты должны исходить именно из такого концептуального понимания Конституции, обеспечивающего единство правовой системы в исходных и базовых позициях правовых актов³.

Критерию *отражения конституционных идей и принципов* в текущем федеральном и региональном законодательстве соответствуют положения законов, наполняющих конкретным содержанием принципы приоритета прав и свобод человека, народовластия, верховенства права, федерализма, разделения государственной власти, единства системы государственной власти, самостоятельности местного самоуправления и другие принципы, составляющие основы конституционного строя России.

В судебной практике немало примеров, связанных с их защитой. Например, проверку соответствия нормативного акта идеям и принципам, получившим выраже-

ние в Конституции Российской Федерации, осуществлял Конституционный Суд РФ в делах о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края⁴, Устава – Основного Закона Читинской области⁵, Конституции Республики Алтай⁶ и др. Эти дела касались понимания конституционных принципов разделения властей и единства системы государственной власти. Впрочем, решения Конституционного Суда показали неоднозначное восприятие как судьями, так и научной общественностью содержательной стороны этих принципов и степени их отражения в Конституции. Данный критерий конституционности правовых актов имеет в определенной мере доктринальный субъективный характер.

В одном из дел Конституционный Суд сформулировал следующую позицию: «субъекты Российской Федерации при образовании ими органов государственной власти и установлении порядка их формирования и функционирования обязаны обеспечивать соблюдение основ конституционного строя Российской Федерации как общих для Российской Федерации и ее субъектов конституционных ценностей и правовых императивов (статья 77, часть 1 Конституции Российской Федерации). Исходя из действующего федерального конституционного регулирования, государственная власть в субъектах Российской Федерации должна базироваться на тех же принципах формирования и функционирования, включая выборность и сменяемость, что и федеральная государственная власть⁷». Проверая в 2011 году конс-

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. №2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // Собрание законодательства РФ. №4. Ст. 409.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. №3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области // Собрание законодательства РФ. 1996. №7. Ст. 700.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. №10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. №25. Ст. 2728.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. №12-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» // Собрание законодательства РФ.

² Тихомиров Ю. А. Коллизии права: Учебное и научно-практическое пособие. М., 2000. С. 257.

³ Там же.

титucionalность норм, определяющих круг лиц, которых закон относит к категории ветеранов боевых действий, Конституционный Суд ориентировался на защиту государственного суверенитета России, ее целостности и неприкосновенности территории⁸.

Правильное использование конституционных понятий и терминов имеет существенное значение для правотворчества и правоприменения. К сожалению, юридическая практика дает немало примеров терминологических ошибок, искажающих смысл конституционных понятий. В деле о проверке конституционности правомочия третейских судов разрешать споры о недвижимости, Конституционный Суд РФ, исходя из конституционного понимания термина «суд», отметил, что третейские суды не относятся к системе государственных судов, они лишь реализуют альтернативную форму защиты прав⁹. Проверяя конституционность норм, касающихся выплаты пенсии по случаю потери кормильца детям погибших военнослужащих-контрактников, Конституционный Суд отметил, что термин «ребенок» может охватывать не только лиц, не достигших возраста окончания обязательного школьного образования, но и перешагнувших данный возрастной рубеж – при условии, что они проходят курс ученичества или продолжают учебу¹⁰. В решении по делу о призна-

нии конституционности законоположения, согласно которому на референдум не могут выноситься вопросы о принятии и об изменении федерального бюджета, Конституционный Суд РФ анализировал термин «федеральный закон», содержащийся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Суд указал, что «...поскольку иное специально не оговорено, этим термином охватываются как федеральные конституционные законы, так и собственно федеральные законы. Из того же исходил федеральный законодатель при определении основных гарантий реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации...»¹¹.

Отступление от такого критерия конституционности как *принятие акта правомочным субъектом* влечет нарушение компетенционных правил, вторжение в компетенцию других органов. Примеров такого рода нарушений достаточно много, особенно со стороны субъектов федерации. Конституционный Суд РФ неоднократно признавал не соответствующими Конституции положения конституций, уставов и законов субъектов РФ, относящих к их компетенции полномочия федеральных органов¹². Довольно подробный анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам разграничения компетенции между органами государственной власти РФ и субъектов РФ содержится в научных работах ряда ученых¹³.

Принцип конституционности разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ предполагает точное следование, как Федерации, так и ее субъектов положениям статей 71-73 Конституции

2002. №28. Ст. 2909.

⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2011 г. №24-П по делу о проверке конституционности положений статьи 3 Федерального закона «О ветеранах» в связи с запросом Казбековского районного суда Республики Дагестан // Собрание законодательства РФ. 2011. №48. Ст. 7012.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 26 мая 2011 г. №10-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации», статьи 28 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», пункта 1 статьи 33 и статьи 51 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2011. №23. Ст. 3356.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 ноября 2009 г. №18-П по делу о проверке конституционности пункта «а» части третьей статьи 29 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», пункта 3 статьи 57 Закона Российской Федерации «Об образовании» и подпункта 1 пункта 2 статьи 9 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.С. Лаппы // Собрание законодательства РФ. 2009. №49 (часть II). Ст. 6041.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. №3-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа // Собрание законодательства РФ. 2007. №14. Ст. 1741.

¹² См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области, определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 1998г. по запросу Воронежской областной Думы о проверке конституционности статей 19 и 20 Закона Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №51. Ст. 5877; 1998. №35. Ст. 4463.

¹³ См., напр.: Дербенев Е.А. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии федеративных отношений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. 2-е изд., доп. М.: Формула права, 2008.

Российской Федерации. Предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, установленные федеральной Конституцией, не могут быть перераспределены. В ранее действовавшем Федеральном законе «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁴ отдельная статья была посвящена принципу конституционности (ст. 3). В соответствии с данной статьей федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, договоры, соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения. Не могут быть приняты федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, заключены договоры, соглашения, если принятие (заключение) указанных актов ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта РФ, ущемлению или утрате установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации.

Частью 3 ст. 11 Конституции РФ установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Таким образом, Конституция предусмотрела наряду с конституционным договорный способ распределения компетенции, умолчав о роли федеральных законов в этом процессе. Конституционный Суд РФ, в известной мере восполняя этот пробел в Постановлении от 9 января 1998 г. по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации, показал значение федерального закона в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Суд отметил, что федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или

иные вопросы совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. В силу изложенного предметом федерального закона является определение компетенции органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения, установленным в Конституции Российской Федерации¹⁵. В последующем в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вошло положение о том, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенными в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Последнее дополнение «и федеральными законами» по сути, расширяет конституционную формулировку о способах распределения компетенции.

Одним из дискуссионных вопросов в науке и судебной практике является вопрос о предмете собственного правового регулирования субъекта федерации, когда в региональных нормативных актах дублируются (заимствуются) федеральные нормы. Иногда это расценивается как вторжение в предмет федерального правового регулирования. Р.А. Ромашов заявляет, что «региональные кальки» свидетельствуют об отсутствии у субъектов собственного законодательства. «... законы в собственном смысле существуют только на федеральном уровне. Нормативные акты, принимаемые на уровне субъектов федерации, имеют подзаконный характер и в лучшем случае уточняют и конкретизируют положения федеральных законов, «привязывая» их к особенностям соответствующего региона»¹⁶. Такое заявление представляется излишне категоричным. Конечно, если субъект федерации будет регулировать полномочия федеральных органов, которые урегулированы федеральным законом или по иному, чем в федеральном законе по предметам совместного ведения регулировать отношения, это будет

¹⁴ Федеральный закон от 24 июня 1999 г. №119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. №26. Ст. 3176. Утратил силу.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №3. Ст. 429.

¹⁶ Ромашов Р.А. Проблемы понимания и структурирования нормативной системы субъекта Российской Федерации / В кн.: Актуальные проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации. Сборник материалов научно-практической конференции «Байкальские юридические чтения – 2007». Иркутск, 13 сентября 2007 / Отв. ред. В.В. Игнатенко. Иркутск, 2007. С. 78.

расценено как вторжение в федеральную компетенцию, в предметы собственного правового регулирования Федерации. Вместе с тем Конституционный Суд РФ допускает дублирование положений федерального законодательства в законодательстве субъектов РФ, в частности, в отношении «общих терминов, понятий, определений и формулировок. Такое воспроизведение само по себе не может рассматриваться как нарушение Конституции Российской Федерации и установленно-го ею разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»¹⁷. Субъекты федерации могут в пределах своих полномочий предоставлять дополнительные права, которых нет в перечне прав на общедоинтерном уровне, а также дополнительно обеспечивать те права, которые закреплены в федеральной Конституции.

Немало компетенционных споров разрешают суды общей и арбитражной юрисдикции. Так, арбитражными судами установлено, что полномочие органов субъектов России по контролю платы за негативное воздействие на окружающую среду, установленное ст. 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды», заключается лишь в привлечении виновных лиц к административной ответственности по ст. 8.41 КоАП РФ по результатам проверки на объектах, не отнесенных к федеральному экологическому контролю¹⁸. Нередко в арбитражных судах разрешаются споры, связанные с компетенцией субъекта РФ по предоставлению детям-сиротам жилых помещений из муниципального жилищного фонда за счет казны субъекта¹⁹.

Наиболее обширная практика по спорам о разграничении компетенции между органами государственной власти РФ и ее субъектами сложилась в судах общей юрисдикции, и она затрагивает самые разнообразные сферы, чаще социальную, экологическую и экономическую.

Одним из критериев конституционности акта, разграничивающего компетенцию между органами двух уровней власти, является *учет места акта в правовой системе и требований к его форме*. Содержательная сторона данного критерия отражает четкую официальную классификацию правовых актов и их соотношение между собой, соответствие формы акта виду правомочного органа и его полномочиям, введение юридических приоритетов в системе законодательства, установление оснований признания актов недействительными и недействующими, введение процедур предотвращения и преодоления юридических коллизий²⁰. В отсутствие федерального закона о нормативных правовых актах судам приходится самостоятельно установить иерархию нормативных актов, регулирующих полномочия федеральных и региональных органов власти.

В этом отношении показательны правовые позиции Конституционного Суда РФ, свидетельствующие о недопустимости подмены федеральных законов актами Правительства²¹. Неконституционность постановления Правительства РФ была обусловлена не только его вмешательством в компетенцию Федерального Собрания, но и фактическим отстранением субъектов федерации от участия в федеральном законотворческом процессе (правда, в позиции Конституционного Суда этот аргумент не приводился). Небезынтересна правовая позиция о том, что процессуальные кодексы не предполагают распространение своего приоритета на разрешение коллизий с конституционными законами и в случаях расхождения их норм должны применяться именно конституционные законы, как обладающие большей юридической силой по отношению к обычному федеральному закону²².

¹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 7 октября 2005 г. №342-О по запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности пункта 1 статьи 4 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Документ опубликован не был.

¹⁸ См., например: Постановление апелляционной инстанции Арбитражного суда Республики Татарстан от 10.08.2006 по делу №А65-3827/2006-СГЗ-25, Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.12.2006 по делу №А65-18138/2006, Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 08.02.2007 по делу №А65-9429/2006-СГЗ-25 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 21.03.2012 №ВАС-2648/12 по делу №А46-5926/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999. С. 19-20, 25-28.

²¹ См., например: постановления Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности постановлений Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995г. «О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции» и от 1 апреля 1996г. «Об отмене вывозных таможенных пошлин, изменении ставок акциза на нефть и дополнительных мерах по обеспечению поступления доходов в федеральный бюджет» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №8. Ст. 1010; №14. Ст. 1729.

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. №13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Собрание законодательства РФ. 2004. №27. Ст. 2804.

Следующим критерием конституционности акта, разграничивающего компетенцию в федеративном государстве, является *соблюдение установленной процедуры подготовки, принятия и вступления акта в силу*. Нарушение законодательно определенной процедуры подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие федеральных и региональных актов, указанных в ч. 2 ст. 125 Конституции, является основанием для признания их неконституционными (п. 3 ч. 1 ст. 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Так, неконституционными и незаконными должны быть признаны нарушения положений ст. 13 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающих участие субъектов РФ в федеральном законодательном процессе.

Критерий *корреляции смысла норм правового акта и соответствующих норм Конституции* ярко прослеживается на примере практики Конституционного Суда РФ, способствующей «формированию правопонимания, адекватного духу и нормам Конституции»²³. Так, в Постановлении от 30 ноября 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»²⁴ Конституционный Суд признал неконституционными некоторые положения основополагающего документа области, хотя и не противоречащие буквальному смыслу Конституции, но не позволяющие с точностью определить их адекватность Конституции по причине возможного произвольного истолкования, ограничивающего реализацию права граждан на местное самоуправление областными органами государственной власти.

Одним из показателей конституционности правового акта является *устойчивое правоприменительное толкование и разъяснение смысла правовых норм*. Исходным для оценки конституционности правовых актов, как пишет Ю.А. Тихомиров, можно считать смысл толкований, разъяснений, даваемых Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ ввиду множественности этих актов и длинной «правовой цепи»²⁵. С помощью судебного толкования устраняются пробелы и коллизии законодательства.

Еще большую ценность судебное толкование имеет тогда, когда оно характеризуется единообразием, способствуя тем самым реализации принципа правовой определенности.

Любопытно, что дореволюционный ученый Н.С. Таганцев, указывая, что де-юре в России прецедент не признается, писал: «Здравые начала справедливости и общественной нравственности требуют, чтобы к каждому случаю, подлежащему рассмотрению суда, общий закон был применен в том же смысле, в каком он был уже применен к другому однородному делу; каждый тяжущийся имеет право ожидать, что его дело будет разрешено судом так же, как уже разрешено было другое, представлявшее однородные обстоятельства»²⁶. Вместе с тем Сенат в своих решениях, по утверждению А. Градовского, «нередко делал замечания подчиненным местам по поводу толкования законов, ложно понятых низшими инстанциями, и как инстанция, имевшие право высшего надзора, нередко требовал подчинения делаемым им изъяснениям точного смысла законов». Также впоследствии и Государственный Совет, как судебная инстанция, признал, что даваемые им по некоторым частным делам разъяснения закона должны быть почитаемы обязательными для будущего применения закона. Так, в Высочайше утвержденном 9 декабря 1849 г. мнении Государственного Совета по делу Сивцевых было выражено, что «эти соображения, как основанные на точной силе постановлений Уложения о наказаниях и вполне соответствующие цели и разуму оных, поставить в виду всех мест и лиц, рассматривающих уголовные дела, для руководства на будущее время, не издавая, впрочем, никакого дополнения к существующим постановлениям в порядке законодательном, так как соображения те не содержат в себе ничего нового, но только указывают и объясняют примерами образ применения действующего закона к могущим встретиться в юридической практике случаям»²⁷.

В современных постановлениях высших судебных инстанций нередко разъясняется смысл правовых норм, связанных с определением компетенции федеральных и региональных органов власти, в частности в законодательстве, конституционной (уставной) юстиции и т.д. Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда разъясняется, что при наличии в субъекте федерации конституционного (уставного) суда суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов и иных, нормативных правовых

²³ Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. С. 260.

²⁴ Собрание законодательства РФ. 2000. №50. Ст. 4943..

²⁵ См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч., С. 262.

²⁶ Таганцев Н. С. Курс уголовного права. С.-Петербург, 1902. С. 128.

²⁷ См.: Градовский А. Начала русского государственного права. Цит. по: Таганцев Н.С. Указ соч.

актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ, поскольку рассмотрение этих дел отнесено Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта РФ. Вместе с тем если в субъекте такой суд не создан (то есть отсутствует возможность осуществления иного судебного порядка оспаривания нормативных правовых актов на предмет соответствия их конституции или уставу субъекта РФ), то в целях реализации гарантированного ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации права на судебную защиту рассмотрение названных выше дел осуществляется судами общей юрисдикции. Исключение составляют случаи, когда рассмотрение таких дел передано Конституционному Суду РФ²⁸.

В отношении установления субъектами РФ административной ответственности Верховный Суд РФ разъяснил, что применению подлежат только те законы субъектов федерации, которые приняты с учетом положений статьи 1.3 КоАП РФ, определяющих предметы

ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации, а также статьи 1.3.1 КоАП РФ, определяющих предметы ведения субъектов РФ. В частности, законом субъекта РФ не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации. В качестве мер административного наказания могут быть предусмотрены предупреждение и административный штраф в размере, установленном абз. 1 ч. 3 ст. 3.5 КоАП РФ²⁹.

Подводя итоги, отметим исключительно важную роль судов в реализации принципа конституционности разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Правосудие, как подчеркивал О.Е. Кутафин, «выступает важнейшим организационно-правовым механизмом поиска и поддержания баланса интересов, соответствия нормотворческой и правоприменительной практики... конституционным принципам и высшим правовым ценностям общества и государства»³⁰.

Библиография

1. Дербенев Е.А. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии федеративных отношений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
2. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008.
3. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. 2-е изд., доп. М.: Формула права, 2008.
4. Ромашов Р.А. Проблемы понимания и структурирования нормативной системы субъекта Российской Федерации / В кн.: Актуальные проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации. Сборник материалов научно-практической конференции «Байкальские юридические чтения – 2007». Иркутск, 13 сентября 2007 / Отв. ред. В.В. Игнатенко. Иркутск, 2007.
5. Таганцев Н. С. Курс уголовного права. С.-Петербург, 1902.
6. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: Учебное и научно-практическое пособие. М., 2000.
7. Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999.

²⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации. 2008. №1.

²⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. №6.

³⁰ Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 518.

References (transliteration)

1. Derbenev E.A. Rol' Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii v razvitii federativnykh otnosheniy: Avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk. M., 2001.
2. Kutafin O.E. Rossiyskiy konstitutsionalizm. M., 2008.
3. Lazarev L.V. Pravovye pozitsii Konstitutsionnogo Suda Rossii. 2-e izd., dop. M.: Formula prava, 2008.
4. Romashov R.A. Problemy ponimaniya i strukturirovaniya normativnoy sistemy sub'ekta Rossiyskoy Federatsii / V kn.: Aktual'nye problemy razvitiya zakonodatel'stva sub'ektov Rossiyskoy Federatsii. Sbornik materialov nauchno-prakticheskoy konferentsii «Baykal'skie yuridicheskie chteniya – 2007». Irkutsk, 13 sentyabrya 2007 / Otv. red. V.V. Ignatenko. Irkutsk, 2007.
5. Tagantsev N. S. Kurs ugolovnogo prava. S.-Peterburg, 1902.
6. Tikhomirov Yu. A. Kollizionnoe pravo: Uchebnoe i nauchno-prakticheskoe posobie. M., 2000.
7. Tikhomirov Yu. A., Kotelevskaya I. V. Pravovye akty. Uchebno-prakticheskoe i spravochnoe posobie. M., 1999.