

**РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫМИ И УСТАВНЫМИ  
СУДАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ОРГАНИЗАЦИИ  
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Аннотация.* В статье анализируются правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации по вопросам организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

*Ключевые слова:* конституционное правосудие, органы государственной власти, правовые позиции.

*Abstract.* In the article law positions of the constitutional and statute courts of the subjects of the Russian Federation on the questions of organization and activity of the State power organs of the Russian Federation are analyzed.

*Keywords:* constitutional justice, State power organs, law position.

Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации выработали ряд правовых позиций, касающихся организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, Конституционный суд Республики Тыва дал толкование ч. 3 ст. 96, ч. 1, 3 ст. 98 и п. «о» ч. 2 ст. 111 Конституции Республики Тыва в связи с запросом Председателя Правительства Республики Тыва [1].

Конституция Республики Тыва предусматривает, что каждая из палат Великого хурала Республики Тыва собирается на свое первое заседание не позднее чем на 30-й день после избрания двух третей от установленного числа депутатов соответствующей палаты; с момента начала работы палаты представителей, Законодательной палаты нового созыва полномочия палаты представителей, Законодательной палаты прежнего созыва прекращаются; первое заседание каждой из палат Великого хурала Республики Тыва правомочно в присутствии не менее двух третей депутатов от установленного численного состава соответствующей палаты Великого хурала Республики Тыва; Председатель Правительства Республики Тыва вправе требовать созыва внеочередного заседания Великого хурала Республики Тыва и его палат, а также созывать вновь избранную палату Великого хурала Республики Тыва на первое заседание ранее срока, установленного Конституцией Республики Тыва.

Председатель Правительства Республики Тыва усмотрел неопределенность в понимании приведенных выше положений Конституции Республики Тыва в частях, касающихся определения: 1) момента избрания и начала осуществления полномочий депутатов Великого хурала Республики Тыва; 2) истечения срока полномочий палат или депутатов палат Великого хурала Республики Тыва; 3) возможности продления срока полномочий палат или депутатов палат Великого хурала Республики Тыва; 4) даты начала осуществления деятельности палат парламента; 5) государственного органа Республики Тыва или должностного лица Республики Тыва, наделенного правом созыва

депутатов на первое заседание палаты, если истек срок полномочий палаты прежнего состава, а первое заседание палаты нового созыва не состоялось.

Конституционный суд Республики Тыва по перечисленным вопросам сформулировал следующие правовые позиции.

Днем окончания срока, на который избираются палаты Великого хурала Республики Тыва, а также днем истечения полномочий палат Великого хурала Республики Тыва и их депутатов является день выборов депутатов нового созыва. Поскольку полномочия палат Великого хурала Республики Тыва заканчиваются в день выборов парламента нового созыва, то и полномочия должностных лиц (председателей, заместителей председателей, председателей комитетов палат) тоже заканчиваются в этот день.

Установленное в Конституции Республики Тыва положение о предельном 30-дневном сроке начала работы палат Великого хурала Республики Тыва во взаимосвязи с правом Председателя Правительства Республики Тыва созывать вновь избранную палату ранее этого срока и обязанностью депутатов собраться на первое заседание палат обеспечивает реализацию принципа непрерывности работы законодательного (представительного) органа государственной власти республики и является конституционным механизмом защиты от необоснованного затягивания начала работы законодательного (представительного) органа государственной власти.

В случае если депутаты палат не собрались на первое заседание палаты в течение 30-дневного срока со дня проведения выборов депутатов, то началом работы Великого хурала Республики Тыва следует считать следующий день по истечении 30-дневного срока со дня проведения выборов. В Конституции Республики Тыва отсутствует норма, определяющая государственный орган или должностное лицо, наделенное правом созыва вновь избранных депутатов на первое заседание по истечении 30-дневного срока. Если палата парламента не начинает свою работу по истечении указанного срока и депутаты не собираются на первое заседание, Председатель Правительства Республики Тыва вправе созвать депутатов на внеочередное заседание, поскольку из правовой логики п. «о» ч. 2 ст. 111 Конституции Республики Тыва следует, что первое заседание вновь избранной палаты и внеочередное заседание палат парламента являются однородными по своей природе.

Таким образом, вкладом Конституционного суда Республики Тыва в развитие конституционной теории стали конкретизация прекращения полномочий палат парламента прежнего созыва и начала работы палат парламента нового созыва, а также вывод о том, что первое заседание вновь избранной палаты и внеочередное заседание палат парламента являются однородными по своей природе. Эти выводы соответствуют принципу народовластия и принципу непрерывности работы законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Конституционный суд Республики Северная Осетия – Алания 10 июля 2006 г. принял постановление по делу о проверке конституционности п. 3 раздела 1 Положения о Министерстве финансов Республики Северная Осетия – Алания, утвержденного постановлением Правительства Республики Северная Осетия – Алания 28 декабря 1995 г. [2].

Указанный пункт Положения установил, что Министерство финансов Республики Северная Осетия – Алания осуществляет в соответствии с действующим законодательством управление деятельностью районных и город-

ских финансовых отделов, других органов управления финансами, координацию деятельности финансово-кредитных учреждений, налоговой инспекции, налоговой полиции, таможни, контроль за организацией учета и контрольно-ревизионной работы, контроль за ценообразованием, управление Федеральной службой России по надзору за страховой деятельностью по Республике Северная Осетия – Алания, страховую деятельность финансовых и контрольно-учетных служб министерств и ведомств в Республике Северная Осетия – Алания.

Заявитель полагает, что указанные положения оспариваемого им нормативного правового акта, уполномочивающие орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществлять контрольные, распорядительные и управленческие функции по отношению к органам местного самоуправления и территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, не соответствуют Конституции Республики Северная Осетия – Алания.

Конституционный суд Республики согласился с доводами заявителя и признал оспариваемую норму неконституционной. При этом он высказал ряд положений, которые можно отнести к вкладу Конституционного суда республики в теорию конституционного права. Их суть состоит в следующем.

Для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования является допустимым взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. Однако осуществление Министерством финансов Республики Северная Осетия – Алания как органа государственной власти управления деятельностью районных и городских финансовых отделов, являющихся структурными подразделениями органов местного самоуправления, выходит за рамки допустимого взаимодействия. Управление предполагает фактическое руководство чьими-либо действиями, которое может реализовываться посредством указаний, распоряжений, приказов, обязательных к исполнению, т.е. наделение федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации распорядительными полномочиями в отношении местного самоуправления, что не предусмотрено законодательством. Иное означало бы вмешательство государства в самостоятельную, под свою ответственность, деятельность органов местного самоуправления, что допустимо только в случаях, прямо предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

21 апреля 2006 г. Конституционный суд Республики Северная Осетия – Алания принял постановление по делу о толковании ч. 1 ст. 76 Конституции Республики Северная Осетия – Алания [3]. Указанной статьей Конституции республики предусмотрено, что право законодательной инициативы принадлежит Главе Республики Северная Осетия – Алания, Правительству Республики Северная Осетия – Алания, депутатам Парламента Республики Северная Осетия – Алания, представительным органам местного самоуправления Республики Северная Осетия – Алания. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному суду Республики Северная Осетия – Алания, Верховному суду Республики Северная Осетия – Алания, Арбитраж-

ному суду Республики Северная Осетия – Алания, Прокурору Республики Северная Осетия – Алания по вопросам их ведения.

Конституционный суд Республики Северная Осетия – Алания в толковании указанной статьи Конституции Республики Северная Осетия – Алания высказал ряд правовых позиций, которые углубляют теорию конституционного права. Он исходил из того, что законодательная инициатива в Парламенте Республики Северная Осетия – Алания по своей сути относится к числу институтов конституционного законодательства. Поэтому определение субъектов права законодательной инициативы, равно как и форма ее выражения, производится конституционными нормами. Внесение в Парламент Республики Северная Осетия – Алания законопроекта в порядке законодательной инициативы корреспондирует обязанность Парламента рассмотреть законопроект и принять или отклонить его.

В качестве субъектов права законодательной инициативы Глава Республики Северная Осетия – Алания, Правительство Республики Северная Осетия – Алания, депутаты Парламента Республики Северная Осетия – Алания, представительные органы местного самоуправления Республики Северная Осетия – Алания предлагают правовые решения любых проблем, возникающих в социально-экономической и культурной сферах, а также в области государственного строительства и управления Республики Северная Осетия – Алания. Их право законодательной инициативы не ограничено компетенционными рамками, его границы совпадают с правотворческими полномочиями республики, основанными на Конституции Российской Федерации.

Право законодательной инициативы Конституционного Суда Республики Северная Осетия – Алания, Верховного суда Республики Северная Осетия – Алания, Арбитражного суда Республики Северная Осетия – Алания, Прокурора Республики Северная Осетия – Алания ограничено предметами их ведения.

Следовательно, субъектов права законодательной инициативы можно разделить на две группы: те субъекты права, законодательные полномочия которых не ограничены, и те субъекты, законодательные полномочия которых ограничены их предметами ведения.

Правовая логика деления субъектов права законодательной инициативы на две группы заключается в том, чтобы ограничить правоспособность судебных органов, а также Прокурора Республики Северная Осетия – Алания как субъектов права законодательной инициативы в Парламенте Республики Северная Осетия – Алания. Подобный подход соответствует особому статусу указанных органов государственной власти.

Предоставляя право законодательной инициативы судебным органам и Прокурору Республики Северная Осетия – Алания только по вопросам их ведения, Конституция республики исходит из их предназначения и характера полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Конституционный суд Республики Северная Осетия – Алания, Верховный суд Республики Северная Осетия – Алания, Арбитражный суд Республики Северная Осетия – Алания, осуществляя судебную власть в Республике Северная Осетия – Алания, являющуюся самостоятельной ветвью государственной власти, обособленной и независимой в своей деятельности от органов законодательной и исполнительной власти, разрешают конкретные споры о праве, обеспечивают соблюдение предписаний

норм права всеми субъектами права: государством, органами публичной власти, должностными лицами, гражданами и их объединениями. Основная задача правосудия – защита прав и охраняемых законом интересов личности, юридических лиц и их объединений, а также Российской Федерации и ее субъектов, органов государственной власти и органов местного самоуправления. На достижение общегосударственных целей – обеспечение верховенства закона, укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина – направлена и деятельность Прокуратуры Республики Северная Осетия – Алания, входящей в единую систему органов прокуратуры Российской Федерации.

Отождествление вопросов ведения, по которым эти субъекты могут инициировать законотворческий процесс, с их компетенцией либо полномочиями является расширительным подходом к данной проблеме и может фактически привести к предоставлению им неограниченного права законодательной инициативы, что недопустимо. Подобное расширительное толкование понятия «вопросы ведения» противоречило бы природе, сущности и назначению указанных органов, служило бы чрезмерно активному их вовлечению в процесс законотворчества, а следовательно, и в политический процесс и, таким образом, противоречило бы принципу разделения властей.

Вместе с тем не исключается право Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания, Верховного суда Республики Северная Осетия – Алания, Арбитражного суда Республики Северная Осетия – Алания и Прокурора Республики Северная Осетия – Алания при выявлении пробелов в ходе правоприменительной деятельности, несоответствия законодательства Республики Северная Осетия – Алания Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству вносить в Парламент Республики Северная Осетия – Алания законодательные предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов Республики Северная Осетия – Алания.

Таким образом, вкладом Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания в теорию конституционного права следует считать его выводы о классификации субъектов права законодательной инициативы в парламенте субъекта РФ, ограничительное толкование права законодательной инициативы судебных органов и республиканской прокуратуры, возможность внесения законодательных инициатив в случае выявления ими правовых пробелов и несоответствий в республиканском законодательстве.

10 июня 2005 г. Уставный суд Калининградской области принял Постановление по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области закона Калининградской области от 4 декабря 2004 г. «О внесении изменения в закон Калининградской области «"О Калининградской областной Думе"» [4].

В своем обращении в суд заявитель указал, что первоначально п. 2 ст. 18 закона Калининградской области «О Калининградской областной Думе» был сформулирован следующим образом: «Заседания Калининградской областной Думы правомочны, если на них присутствуют не менее чем две трети от установленного числа депутатов областной Думы». Оспариваемый законом Калининградской области п. 2 ст. 18 изложен в новой редакции: «Заседание областной Думы правомочно, если на нем присутствует более 50 процентов от установленного числа депутатов областной Думы».

По мнению заявителя, указанная норма не соответствует Уставу (Основному Закону) Калининградской области, поскольку не позволяет рассмат-

ривать на заседании областной думы вопросы, для принятия решений по которым требуется квалифицированное большинство депутатов областной думы.

Рассматривая этот вопрос, Уставный суд Калининградской области выработал ряд правовых позиций, которые можно считать его вкладом в развитие конституционной теории. Их суть состоит в том, что органы государственной власти Калининградской области обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Важнейшим условием реализации и защиты этих прав является соблюдение законности при принятии решений по осуществлению государственной власти. Законность деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемой в интересах населения, должна обеспечиваться, в том числе, определенными и одинаково понимаемыми правилами внутренней работы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и порядка принятия ими решений.

Личное присутствие на заседании депутатов областной думы, принимающих решение, является гарантией принятия взвешенного решения с учетом высказанных на нем позиций выступающих. Устанавливая кворум присутствия на заседании более 50 процентов от установленного числа депутатов областной думы, законодатель исключает ситуацию, когда решение может быть принято большинством голосов, но при фактическом отсутствии большинства депутатов на своем заседании. Иное противоречило бы представительному характеру депутатской деятельности, основное предназначение которой состоит в выражении воли своих избирателей.

Установление кворума заседаний в количестве более 50 процентов от установленного числа депутатов областной думы согласуется с общепризнанным конституционным принципом народовластия и позволяет учитывать баланс интересов явившихся на заседание депутатов и принцип представительности при принятии решений.

Таким образом, оспариваемые положения закона соответствуют Уставу Калининградской области. В то же время оспариваемые заявителем положения закона области о правомочности заседания областной думы, если на нем присутствуют более 50 процентов от установленного числа депутатов областной думы, не могут трактоваться как нормы, в какой-либо мере препятствующие реализации права иных депутатов областной думы участвовать в ее заседании. Кроме того, Уставный суд указал на тот факт, что отсутствие отдельного законодательного регулирования правомочности заседаний областной думы по рассмотрению вопросов, для принятия решений по которым требуется квалифицированное большинство голосов от установленного числа депутатов, не отвечает требованиям определенности оспариваемой правовой нормы, порождает двусмысленность ее понимания и неоднозначность применения. Поэтому Уставный суд указал на необходимость законодательного закрепления порядка рассмотрения на заседаниях областной думы при кворуме более 50 процентов от установленного числа депутатов вопросов, для принятия решения по которым в соответствии с действующим законодательством требуется большинство голосов в две трети.

Таким образом, вкладом Уставного суда Калининградской области в конституционную теорию стала увязка принципа законности в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъ-

ектов Российской Федерации с присутствием депутатов на их заседаниях и принятием решений по осуществлению государственной власти.

Анализ правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по вопросам организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ показывает, что выводы, содержащиеся в них, можно считать вкладом указанных судов в теорию конституционного права. Наиболее значимые из них состоят в следующем:

1. Конкретизация правовых норм о прекращении полномочий палат парламента прежнего созыва и начале работы палат парламента нового созыва, а также вывод о том, что первое заседание вновь избранной палаты и внеочередное заседание палат парламента являются однородными по своей природе. Эти выводы соответствуют принципу народовластия и принципу непрерывности работы законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

2. Выдвижение дополнительных аргументов в обоснование позиции о том, что для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования является допустимым взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления.

3. Разделение субъектов права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации на две группы: те субъекты права, законодательные полномочия которых не ограничены, и те субъекты, законодательные полномочия которых ограничены их предметами ведения.

4. Включение принципа законности в организацию и деятельность органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ. Его суть состоит в том, что органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Важнейшим условием реализации и защиты этих прав является соблюдение законности при принятии решений по осуществлению государственной власти. Законность деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемой в интересах населения, должна обеспечиваться, в том числе, определенными и одинаково понимаемыми правилами внутренней работы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Вкладом конституционных (уставных) судов в конституционную теорию стала увязка принципа законности в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с присутствием депутатов на их заседаниях и принятием решений по осуществлению государственной власти.

#### *Список литературы*

1. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2006. – № 11. – С. 58.
2. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2006. – № 9. – С. 64.
3. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2006. – № 5.
4. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2005. – № 7. – Ч. 2. – С. 12.

**Бочкарева Наталья Васильевна**  
аспирант, Пензенский  
государственный университет

**Bochkareva Natalya Vasilyevna**  
Postgraduate student,  
Penza State University

E-mail: ufdek@pnzgu.ru

---

УДК 342

**Бочкарева, Н. В.**

**Развитие конституционными и уставными судами субъектов Российской Федерации конституционно-правовых основ организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации / Н. В. Бочкарева // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2010. – № 4 (16). – С. 55–62.**