

Содержание

РАЗДЕЛ I. Нормативные и иные акты

Конституционный закон Республики Ингушетия от 30.11.2015 N 3-РКЗ «О внесении изменения в статью 8 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия».....	4
Решение №11-р от 30 декабря 2014 года о присвоении второго квалификационного класса Председателю КС РИ А.К. Гагиеву.....	5
Решение №12-р от 30 декабря 2014 года о присвоении третьего квалификационного класса судье КС РИ И.Б. Доскиеву.....	6
Решение №13-р от 30 декабря 2014 года о присвоении третьего квалификационного класса судье КС РИ И.М. Евлоеву.....	7

РАЗДЕЛ II. Обзор практики Конституционного Суда Республики Ингушетия

Постановление №10-П от 19.03.2015г. по делу о проверке конституционности части 8 статьи 5 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года № 2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия» в связи с жалобой гражданки Л.В. Мальсаговой.....	8
Постановление №11-П от 20.01.2016г. по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Республики Ингушетия от 19 ноября 2001 года №184 «О мерах по защите государственных интересов Республики Ингушетия» в связи с жалобой гражданина М.А. Даурбекова.....	16
Постановление №12-П от 30.11.2016г. по делу о проверке конституционности статьи 32 Устава муниципального образования «Сельское поселение Барсуки» Назрановского муниципального района в связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия.....	22

Постановление №13-П от 19.12.2016г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Приказа Министерства здравоохранения Республики Ингушетия от 25 декабря 2013 года №591 «Об утверждении методических указаний по осуществлению выплат стимулирующего характера с использованием показателей эффективности деятельности отдельных категорий медицинских работников» в связи с жалобой гражданки Арчаковой Ашат Исаевны.....	30
Постановление №14-П от 12.01.2017г. по делу о проверке конституционности пункта 1.11 Положения об отраслевой системе оплаты труда работников государственных учреждений здравоохранения Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 1 июня 2016 года №91, и Приложения 2 к нему, в связи с жалобой гражданки Зурабовой Мадины Умаровны.....	37
Постановление №15-П от 26.05.2017г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Постановления Правительства Республики Ингушетия от 15 декабря 2003 года №397 «О государственном учете и регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Ингушетия» связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия.....	42
Постановление №16-П от 31.10.2017г. по делу о проверке конституционности пунктов 13 и 17 Положения об отраслевой системе оплаты труда работников государственных учреждений образования Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 22 мая 2014 года №93, в связи с жалобой гражданки Килиматовой Хадижат Султановны.....	51
Определение 26-О от 1 февраля 2016 г. об отказе в принятии к рассмотрению обращения гражданина Костоева Хаджимурата Абукаровича.....	59
Определение 36-О от 23 ноября 2017 г. прекращении производства по делу по запросу Городского совета депутатов муниципального образования «Городской округ город Сунжа» о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 1 Закона Республики Ингушетия от 30 октября 2010 года №53-РЗ «О должностных лицах, уполномоченных на составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15 ¹⁴ –	

15 ^{15.16} Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении средств местных бюджетов».....	61
--	----

III. Научная жизнь

Беньяминова С.А. Нормоконтроль ведомственных и муниципальных нормативных правовых актов в конституционном судопроизводстве.....	64
---	----

Гагиев А.К. Дефекты правового регулирования в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.....	70
--	----

Озиев Т.Т. Джанкёзов Б.М. Некоторые вопросы взаимодействия Конституционного Суда России с конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации: состояние и перспективы.....	75
--	----

Тлехатук А.К. К вопросу о реализации нормоконтроля органами конституционной юстиции.....	82
--	----

Тухватуллин Т.А. К вопросу о конституционной законности в Российской Федерации.....	86
---	----

Фаргиев И.А. Забытое имя юриста (Магомед Гайтиевиц Мальсагов).....	98
--	----

Хуснутдинов Ф.Г. Место региональных омбудсменов в конституционном судебном процессе (на примере Республики Татарстан).....	101
--	-----

РАЗДЕЛ IV. Иная деятельность Конституционного Суда Республики Ингушетия	108
--	------------

**РЕСПУБЛИКА ИНГУШЕТИЯ
КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ В СТАТЬЮ 8 КОНСТИТУЦИОННОГО
ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ ИНГУШЕТИЯ «О КОНСТИТУЦИОННОМ
СУДЕ РЕСПУБЛИКИ ИНГУШЕТИЯ»**

Принят
Народным Собранием
Республики Ингушетия
25 ноября 2015 года

Статья 1

Внести в статью 8 Конституционного закона Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 года N 10-РКЗ «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» (газета «Ингушетия», 2002, 16 января; 2012, 13 апреля; 2013, 9 апреля; 2014, 10 ноября) изменение, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 8. Требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи Конституционного Суда Республики Ингушетия

Судьей Конституционного Суда Республики Ингушетия может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения возраста не менее 25 лет, имеющий высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция» или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации (степени) «магистр», при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция» и стаж работы в области юриспруденции не менее пяти лет, обладающий высокой квалификацией в области права и безупречной репутацией, не вызывающей сомнений в том, что назначение его судьей Конституционного Суда не умалит авторитет судебной власти и что при исполнении полномочий судьи он будет объективен, справедлив и беспристрастен, не имеющий заболеваний, препятствующих исполнению полномочий судьи, согласно утвержденному в установленном порядке перечню.».

Статья 2

Настоящий Закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

Глава
Республики Ингушетия
Ю.Б.ЕВКУРОВ

г. Магас
30 ноября 2015 года
N 3-РКЗ

Конституционный Суд Республики Ингушетия

Решение

О присвоении второго квалификационного класса Председателю Конституционного Суда Республики Ингушетия А.К. Гагиеву

г.Магас

30 декабря 2014 г.

№ 11-р

В соответствии со статьей 20.2 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», статьей 13.1 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» и Положением о порядке проведения квалификационной аттестации судей Конституционного Суда Республики Ингушетия, утвержденным решением Конституционного Суда Республики Ингушетия от 10.12.2014 №6-р, и в связи с истечением срока пребывания в третьем квалификационном классе, Конституционный Суд Республики Ингушетия по результатам квалификационной аттестации

решил:

1. Присвоить второй квалификационный класс Председателю Конституционного Суда Республики Ингушетия Гагиеву Аюпу Каримсултановичу.
2. Настоящее решение вступает в силу со дня его принятия.

Конституционный Суд
Республики Ингушетия

Конституционный Суд Республики Ингушетия

Решение

О присвоении третьего квалификационного класса судье Конституционного Суда Республики Ингушетия И.Б. Доскиеву

г.Магас

30 декабря 2014 г.

№ 12-р

В соответствии со статьей 20.2 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», статьей 13.1 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» и Положением о порядке проведения квалификационной аттестации судей Конституционного Суда Республики Ингушетия, утвержденным решением Конституционного Суда Республики Ингушетия от 10.12.2014 №6-р, и в связи с истечением срока пребывания в четвертом квалификационном классе, Конституционный Суд Республики Ингушетия по результатам квалификационной аттестации

решил:

1. Присвоить третий квалификационный класс судье Конституционного Суда Республики Ингушетия Доскиеву Ибрагиму Башировичу.
2. Настоящее решение вступает в силу со дня его принятия.

Конституционный Суд
Республики Ингушетия

Конституционный Суд Республики Ингушетия

Решение

О присвоении третьего квалификационного класса судье Конституционного Суда Республики Ингушетия И.М. Евлоеву

г.Магас

30 декабря 2014 г.

№ 13-р

В соответствии со статьей 20.2 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», статьей 13.1 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» и Положением о порядке проведения квалификационной аттестации судей Конституционного Суда Республики Ингушетия, утвержденным решением Конституционного Суда Республики Ингушетия от 10.12.2014 №6-р, и в связи с истечением срока пребывания в четвертом квалификационном классе, Конституционный Суд Республики Ингушетия по результатам квалификационной аттестации

решил:

1. Присвоить третий квалификационный класс судье Конституционного Суда Республики Ингушетия Евлоеву Ильясу Муслимовичу.
2. Настоящее решение вступает в силу со дня его принятия.

Конституционный Суд
Республики Ингушетия

РАЗДЕЛ II. Обзор практики Конституционного Суда Республики Ингушетия

Именем Республики Ингушетия

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Конституционного Суда Республики Ингушетия

по делу о проверке конституционности части 8 статьи 5 Закона
Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года № 2-РЗ
«О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим
государственные должности и должности государственной
гражданской службы в Республике Ингушетия»
в связи с жалобой гражданки Л.В. Мальсаговой

г. Магас

19 марта 2015 года

Конституционный Суд Республики Ингушетия в составе: Председателя
А.К. Гагиева, судей И.Б. Доскиева и И.М. Евлоева,
с участием:

гражданки Л.В. Мальсаговой,
представителя Народного Собрания Республики Ингушетия в
Конституционном Суде Республики Ингушетия - Ф.М. Евкуровой,
полномочного представителя Главы Республики Ингушетия в
Конституционном Суде Республики Ингушетия М.А. Горчханова,
руководствуясь статьей 96 (часть 3) Конституции Республики
Ингушетия, пунктом 3 части 1 статьи 3, статьями 34, 70, 92-96
Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном
Суде Республики Ингушетия»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке
конституционности части 8 статьи 5 Закона Республики Ингушетия от 29
февраля 2000 года № 2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам,
замещавшим государственные должности и должности государственной
гражданской службы в Республике Ингушетия».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Л.В.
Мальсаговой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся
неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции
Республики Ингушетия оспариваемое заявителем нормативное положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика И.Б.Доскиева, объяснения
заявительницы Л.В. Мальсаговой, представителя Народного Собрания
Республики Ингушетия в Конституционном Суде Республики Ингушетия -
Ф.М. Евкуровой, полномочного представителя Главы Республики Ингушетия
в Конституционном Суде Республики Ингушетия М.А. Горчханова,
выступления приглашенных в заседание представителей: от Правительства

Республики Ингушетия - М.М. Дзарахова, от Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия - М.Х. Цицкиева и Л.В. Хамхоеву, от Министерства труда, занятости и социального развития Республики Ингушетия - С.А. Барахоева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Ингушетия

установил:

1. В соответствии с частью 8 статьи 5 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года №2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия» Министерство труда, занятости и социального развития Республики Ингушетия в десятидневный срок со дня получения решения руководителя государственного органа об установлении стажа государственной гражданской службы и пенсии за выслугу лет и прилагаемых к нему документов, осуществляет их проверку, определяет размер пенсии за выслугу лет и принимает решение (согласно приложению 6), копия которого направляется в государственный орган, принявший решение об установлении пенсии за выслугу лет.

1.1. Конституционность названного законоположения оспаривается гражданкой Л.В. Мальсаговой, которая замещала должность начальника протоколно-редакционного отдела Аппарата Народного Собрания Республики Ингушетия и уволилась в апреле 2006 года в связи с выходом на пенсию по возрасту. Решениями комиссии Народного Собрания Республики Ингушетия, оформленными протоколами № 21 от 15 марта 1999 года и №2 от 21 апреля 2006 года, в соответствии с действовавшим на тот период законодательством Республики Ингушетия (Закон Республики Ингушетия от 24 мая 1998 года №5-РЗ «О стаже государственной службы государственного служащего Республики Ингушетия», Закон Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года №2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия», Закон Республики Ингушетия от 30 ноября 2005 года № 45-РЗ «О государственной гражданской службе Республики Ингушетия») ей были зачтены в стаж гражданской службы 15 лет работы преподавателем в качестве периода работы, опыт и знание в которой необходимы для выполнения должностных обязанностей по занимаемой должности. Решением Председателя Народного Собрания Республики Ингушетия от 3 мая 2006 года ей установлена ежемесячная доплата к трудовой пенсии в размере 75% месячного денежного содержания, исходя из общего стажа государственной гражданской службы - 25 лет. Это решение вместе с другими документами в соответствии со статьей 5 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года №2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия» направлено в Министерство труда и социального развития Республики

Ингушетия (впоследствии реорганизованное в Министерство труда, занятости и социального развития Республики Ингушетия).

Однако, Министерство труда и социального развития Республики Ингушетия не засчитало Л.В.Мальсаговой в стаж государственной службы 15-летний период работы в качестве преподавателя и в связи с отсутствием требуемого стажа государственной гражданской службы отказало ей в назначении ежемесячной доплаты к трудовой пенсии. Письмом от 5 июня 2006 года указанное министерство вернуло представленные документы в Народное Собрание Республики Ингушетия, указав, что Л.В. Мальсаговой доплата к трудовой пенсии не полагается, а протокол комиссии Народного Собрания Республики Ингушетия по установлению ей стажа государственной службы не имеет юридической силы.

1.2. Л.В. Мальсагова обратилась в Назрановский районный суд Республики Ингушетия с заявлением о признании незаконным решения Министерства труда и социального развития Республики Ингушетия об отказе в назначении доплаты к трудовой пенсии, который решением от 8 ноября 2006 года признал такое решение незаконным и обязал данное министерство установить ей указанную доплату. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Ингушетия определением от 21 декабря 2006 года данное решение отменила и вынесла новое решение об отказе в удовлетворении требований Л.В. Мальсаговой. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2009 года Л.В. Мальсаговой отказано в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в Судебную коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Постановлением Конституционного Суда Республики Ингушетия от 29 июня 2010 года №1-П по жалобе гражданки Л.В. Мальсаговой часть 1 статьи 5 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года №2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия» признана не соответствующей Конституции Республики Ингушетия, что послужило основанием для пересмотра ее дела Верховным Судом Республики Ингушетия. При новом рассмотрении дела, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Ингушетия, вынесла определение от 21 октября 2010 года, которым отказано в удовлетворении требований Л.В. Мальсаговой.

Суд, отказывая Л.В. Мальсаговой в удовлетворении ее требований, исходил из того, что стаж государственной службы установлен ей решением комиссии Народного Собрания Республики Ингушетия неправомерно и тем самым подтвердил право Министерства труда и социального развития Республики Ингушетия не соглашаться с решением руководителя государственного органа об установлении ежемесячной доплаты к трудовой пенсии и самостоятельно принимать решение о зачете периодов трудовой деятельности государственного служащего в стаж государственной гражданской службы.

По мнению Л.В. Мальсаговой, оспариваемое законоположение по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, не отвечает принципу правовой определенности, поскольку позволяет Министерству труда, занятости и социального развития Республики Ингушетия произвольно действовать при проверке поступивших документов и предоставляет ему право не соглашаться с решением руководителя государственного органа об установлении стажа государственной службы и ежемесячной доплаты к трудовой пенсии, что нарушает ее права, гарантированные статьями 16, 17, 18 (части 1 и 2), 38 (части 1 и 2), 45 (части 1 и 2) Конституции Республики Ингушетия, и противоречит требованиям ее статей 6, 7 (части 1 и 2), 18 (части 1 и 2) и 53 (часть 1).

1.3. Законом Республики Ингушетия от 11 апреля 2014 года №15-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Ингушетия «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия» введено новое правовое регулирование, которым для лиц, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы вместо доплаты к трудовой пенсии установлена пенсия за выслугу лет.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Ингушетия по настоящему делу является положение части 8 статьи 5 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года №2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия», которое, по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, предоставляет Министерству труда, занятости и социального развития Республики Ингушетия право не соглашаться с решением руководителя государственного органа об установлении стажа государственной службы и пенсии за выслугу лет и отказывать гражданам на этом основании в предоставлении указанной социальной гарантии.

2. Конституция Республики Ингушетия (статья 38, часть 1) гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. При этом определение условий и порядка реализации данного конституционного права, в том числе установление видов государственных пенсий, оснований приобретения права на них отдельными категориями граждан, отнесено к компетенции законодателя (часть 2 статьи 38 Конституции Республики Ингушетия). Социальная защита, включая социальное обеспечение, в рамках которого реализуется право на получение пенсии, находится, согласно статье 72 (пункт «ж» части 1) Конституции Российской Федерации, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные

законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2).

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» к числу основных государственных гарантий, призванных обеспечивать правовую и социальную защищенность гражданских служащих, повышение эффективности исполнения ими своих обязанностей, а также компенсировать установленные для гражданских служащих ограничения, относится государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей (пункт 11 части 1 статьи 52), в соответствии с которым должен устанавливаться стаж государственной гражданской службы Российской Федерации, предоставляющий гражданскому служащему право на получение пенсии за выслугу лет (часть 3 статьи 54). Такой федеральный закон до настоящего времени не принят.

Согласно пункту 4 статьи 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» условия предоставления государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации права на пенсию за счет средств субъектов Российской Федерации определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. К числу таких условий относится также определение порядка исчисления стажа гражданской службы, дающего право на получение доплаты к трудовой пенсии, и периодов предшествующей работы, которые засчитываются в указанный стаж.

В связи с этим вопросы пенсионного обеспечения лиц, замещавших государственные должности и должности гражданской службы Республики Ингушетия, в том числе установление порядка исчисления стажа гражданской службы, дающего право на пенсию за выслугу лет, назначения пенсии за выслугу лет, определение лиц, наделенных правом принимать соответствующие решения, подлежат регулированию законами Республики Ингушетия, с соблюдением Конституции Российской Федерации и с учетом положений федерального законодательства.

3. Вопросы, связанные с установлением пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы Республики Ингушетия, регулируются Законом Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года №2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия».

В соответствии с частью 1 статьи 5 данного закона стаж государственной гражданской службы, дающий право на пенсию за выслугу лет, и пенсия за выслугу лет устанавливаются решением руководителя соответствующего государственного органа, в котором указанное лицо замещало государственную должность или должность государственной гражданской службы (согласно приложению 2, устанавливающему форму

решения об установлении пенсии за выслугу лет). Часть 4 этой статьи предоставляет руководителю данного органа также право отказывать в установлении стажа и пенсии за выслугу лет с указанием причины этого решения. То есть закон прямо определяет, что уполномоченным лицом по установлению стажа государственной гражданской службы и пенсии за выслугу лет является руководитель органа, в котором лицо замещало государственную должность или должность государственной гражданской службы.

Согласно части 6 рассматриваемой статьи решение руководителя государственного органа об установлении стажа государственной гражданской службы и пенсии за выслугу лет направляется в Министерство труда, занятости и социального развития Республики Ингушетия, которым устанавливается размер пенсии за выслугу лет и оформляется соответствующее решение. Часть 8 указанной статьи предусматривает, что Министерство труда, занятости и социального развития Республики Ингушетия в десятидневный срок со дня получения документов об установлении стажа государственной гражданской службы и пенсии за выслугу лет осуществляет их проверку, определяет размер пенсии за выслугу лет и принимает решение (согласно приложению 6), копия которого направляется в государственный орган, принявший решение об установлении пенсии за выслугу лет.

Из положений статьи 5 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года №2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия» и приложения 6 к нему следует, что министерство: 1) определяет размер пенсии за выслугу лет, 2) приостанавливает выплату пенсии за выслугу лет, 3) возобновляет выплату пенсии за выслугу лет, 4) прекращает выплату пенсии за выслугу лет.

Системное толкование указанных норм свидетельствует о том, что Министерство труда, занятости и социального развития Республики Ингушетия наделено правом определения размера пенсии за выслугу лет. Право установления стажа и пенсии (за исключением случаев принятия решения в отношении лиц, замещавших должности в самом министерстве) и тем более право проверки обоснованности решения уполномоченного органа об установлении стажа и пенсии за выслугу лет или возврата документов уполномоченному органу в связи с несогласием с принятым им решением, министерству законом не предоставлено.

Иное истолкование оспариваемой нормы означает наделение Министерства труда, занятости и социального развития Республики Ингушетия правом проверки обоснованности принятых на основании прямого указания закона решений уполномоченных органов, которые не являются ни подчиненными, ни подконтрольными министерству. Между тем, решение государственного органа, принятое в пределах его полномочий, может быть отменено только вышестоящим органом в случаях, установленных законом, либо судом.

Следовательно, предусмотренное частью 8 статьи 5 вышеуказанного закона полномочие министерства осуществлять проверку представленных документов не означает, что министерство наделяется правом проверки обоснованности решения уполномоченного органа об установлении стажа и пенсии за выслугу лет или возврата документов уполномоченному органу в связи с несогласием с принятым им решением. Как орган, выполняющий определенную государственную функцию, министерство должно проверять полноту представленных документов и соответствие их требованиям, установленным действующим законодательством. В случае отсутствия необходимых документов либо выявления несоответствия представленных документов предъявляемым к ним требованиям, препятствующим определению размера и выплате пенсии за выслугу лет, министерство вправе вернуть документы в соответствующий государственный орган для устранения этих недостатков.

Таким образом, положение части 8 статьи 5 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года №2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия» не содержит правовой неопределенности и не противоречит Конституции Республики Ингушетия, поскольку оно - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - не предполагает, что Министерство труда, занятости и социального развития Республики Ингушетия при осуществлении проверки документов, поступивших из государственного органа, в котором лицо, претендующее на получение пенсии за выслугу лет замещало государственную должность или должность государственной гражданской службы имеет право проверять обоснованность и не соглашаться с решением руководителя государственного органа об исчислении стажа государственной службы и установлении пенсии за выслугу лет и отказывать на этом основании в назначении и выплате указанной пенсии, а лишь принимает по установленной форме решение об определении размера пенсии за выслугу лет.

Это не препятствует республиканскому законодателю - исходя из требований Конституции Республики Ингушетия и с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Республики Ингушетия в настоящем Постановлении, - внести в действующее правовое регулирование изменения, направленные на конкретизацию порядка установления стажа, дающего права на получение пенсии за выслугу лет, и назначения пенсии за выслугу лет для лиц, замещавших государственные должности или должности государственной гражданской службы Республики Ингушетия.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью первой статьи 68, статьями 69-71, 75, 96 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», Конституционный Суд Республики Ингушетия

постановил:

1. Признать положение части 8 статьи 5 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года №2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия» не противоречащим Конституции Республики Ингушетия, поскольку оно – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не предполагает право Министерства труда, занятости и социального развития Республики Ингушетия отказывать в определении размера пенсии за выслугу лет или возвращать документы органу, принявшему решение об установлении стажа государственной гражданской службы и пенсии за выслугу лет, в связи с несогласием с этим решением.

2. Конституционно-правовой смысл положения части 8 статьи 5 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года №2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия», выявленный в настоящем Постановлении является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения по делу гражданки Л.В. Мальсаговой, основанные на положении части 8 статьи 5 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года №2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия», в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Согласно статье 74 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Республики Ингушетия. Постановление должно быть также опубликовано в Вестнике Конституционного Суда Республики Ингушетия и на официальном сайте Конституционного Суда Республики Ингушетия в сети Интернет (www.ks-ri.ru).

**Конституционный Суд
Республики Ингушетия**

№10-П

Именем Республики Ингушетия

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Конституционного Суда Республики Ингушетия

по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа
Президента Республики Ингушетия от 19 ноября 2001 года №184
«О мерах по защите государственных интересов Республики Ингушетия»
в связи с жалобой гражданина М.А. Даурбекова

г. Магас

20 января 2016 года

Конституционный Суд Республики Ингушетия в составе: Председателя
А.К. Гагиева, судей И.Б. Доскиева и И.М. Евлоева,
с участием:

гражданина М.А. Даурбекова,
полномочного представителя Главы Республики Ингушетия в
Конституционном Суде Республики Ингушетия – Ф.М. Костоевой,
руководствуясь статьей 96 (часть 3) Конституции Республики
Ингушетия, пунктом 3 части 1 статьи 3, статьями 34, 70, 92-96
Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном
Суде Республики Ингушетия»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке
конституционности пункта 2 Указа Президента Республики Ингушетия от 19
ноября 2001 года №184 «О мерах по защите государственных интересов
Республики Ингушетия».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина
М.А. Даурбекова. Основанием к рассмотрению дела явилась
обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли
Конституции Республики Ингушетия оспариваемое заявителем нормативное
положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика И.М. Евлоева, объяснения
заявителя М.А. Даурбекова, полномочного представителя Главы Республики
Ингушетия в Конституционном Суде Республики Ингушетия –
Ф.М. Костоевой, представителя Народного Собрания Республики Ингушетия
в Конституционном Суде Республики Ингушетия - З.С. Хаутиева,
полномочного представителя Правительства Республики Ингушетия в
Конституционном Суде Республики Ингушетия – А.Б. Аушева, выступления
приглашенных в заседание представителей: Управления Министерства
юстиции Российской Федерации по Республике Ингушетия - Б.Х. Аушева,
Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия -
М.Х. Цицкиева, исследовав представленные документы и иные материалы,
Конституционный Суд Республики Ингушетия

установил:

1. В соответствии с пунктом 1 Указа Президента Республики Ингушетия от 19 ноября 2001 года №184 «О мерах по защите государственных интересов Республики Ингушетия» руководителям органов исполнительной власти, иных государственных органов и учреждений Республики Ингушетия предписано образовать в пределах своей штатной численности юридические службы (должности юрисконсульты) в качестве структурных подразделений, непосредственно подчиняющихся их руководителям. Пунктом 2 Указа руководителям органов и организаций, указанных в пункте 1 Указа, предоставлено право устанавливать работникам соответствующих юридических служб, имеющим высшее юридическое образование, денежное содержание, увеличенное на 30 процентов, а государственным служащим, замещающим соответствующие должности, также и ежемесячную надбавку за особые условия государственной службы в размере 50 процентов.

Конституционность пункта 2 названного указа оспаривается гражданином М.А. Даурбековым, который замещает должность главного специалиста юридического отдела Государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Малгобекская центральная районная больница». Как следует из жалобы и приложенных к ней документов, заявителю отказано в установлении заработной платы, увеличенной на 30 процентов, в связи с тем, что использованное в оспариваемой норме понятие «денежное содержание» применяется лишь в отношении государственных гражданских служащих, к числу которых заявитель не относится.

По мнению заявителя, пункт 2 Указа в силу его неопределенности и неясности допускает возможность произвольного толкования, в результате чего нарушается конституционное право заявителя на вознаграждение за труд, а также принцип равенства всех перед законом и судом. В связи с этим заявитель просит признать оспариваемую норму указа противоречащей статье 18 и части 3 статьи 36 Конституции Республики Ингушетия. Следовательно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Ингушетия по настоящему делу является положение пункта 2 Указа Президента Республики Ингушетия от 19 ноября 2001 года №184 «О мерах по защите государственных интересов Республики Ингушетия» в части, предоставляющей руководителям органов и организаций право устанавливать работникам соответствующих юридических служб, имеющим высшее юридическое образование, денежное содержание, увеличенное на 30 процентов, которое, по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, не допускает установление денежного содержания, увеличенного на 30 процентов, работникам юридических служб государственных органов и организаций, не замещающим должности государственной гражданской службы.

2. В соответствии с Конституцией Республики Ингушетия (статья 18) все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и

свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Часть 3 статьи 36 Конституции Республики Ингушетия предусматривает, что каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

Конституция Российской Федерации относит трудовое право к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, часть 1, пункт «к»). По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2).

Согласно статье 6 Трудового кодекса Российской Федерации органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, по вопросам, не отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти. При этом более высокий уровень трудовых прав и гарантий работникам по сравнению с установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, приводящий к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов, обеспечивается за счет бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Таким образом, субъекты Российской Федерации вправе повышать гарантии реализации трудовых прав, в том числе предусматривать дополнительные выплаты работникам бюджетной сферы с учетом финансовых возможностей бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, исходя из своих дискреционных полномочий, самостоятельно определяет категории лиц, имеющих право на получение заработной платы в увеличенном размере. Реализуя указанные полномочия, Президент Республики Ингушетия оспариваемым Указом предусмотрел право руководителей государственных органов и учреждений республики устанавливать более высокий размер оплаты труда для отдельных категорий работников.

3. Из принципов верховенства права и равенства всех перед законом и судом, закрепленных в статьях 7 и 18 Конституции Республики Ингушетия, вытекает обращенное к органам государственной власти Республики Ингушетия требование формальной определенности и непротиворечивости издаваемых ими нормативных правовых актов. Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации, при регулировании общественных отношений законодатель связан

конституционными принципами равенства, справедливости и соразмерности, из которых вытекают требования формальной определенности, ясности, четкости, непротиворечивости правового регулирования (постановления от 25 апреля 1995 года №3-П, от 2 марта 2010 года №5-П, от 13 мая 2014 №14-П и др.). Конституционный Суд Республики Ингушетия также неоднократно указывал, что содержание нормативных правовых актов должно отвечать общеправовому критерию определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, основанному на конституционном принципе равенства всех перед законом и судом (постановления от 29 июня 2010 года №1-П, от 6 сентября 2011 года №2-П, от 17 декабря 2014 года №8-П).

При этом соблюдение требования правовой определенности нормативного акта, предполагающего ясный и недвусмысленный механизм реализации соответствующих норм, обуславливается не только содержанием конкретных нормативных положений, но и наличием системных взаимосвязей различных нормативных предписаний. Степень определенности правового регулирования должна оцениваться путем выявления всей системы взаимосвязей правовых предписаний и с учетом особенностей реализуемых прав и законных интересов граждан, на что обращает внимание и Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 23 декабря 1997 года №21-П, от 22 апреля 2013 года №8-П, от 25 июня 2015 года №16-П).

Оспариваемая норма, допуская установление работникам юридических служб денежного содержания, увеличенного на 30 процентов, оговаривает, что право устанавливать такой увеличенный размер денежного содержания предоставляется руководителям органов и организаций, указанных в пункте 1 данного Указа. В соответствии с пунктом 1 Указа юридические службы должны быть образованы в органах исполнительной власти, иных государственных органах и учреждениях Республики Ингушетия. Системное толкование указанных норм свидетельствует о том, что положение об установлении денежного содержания, увеличенного на 30 процентов, распространяется на работников юридических служб всех государственных органов и учреждений Республики Ингушетия, вне зависимости от прохождения в них государственной гражданской службы.

Этот довод подтверждается формулировкой оспариваемого пункта, который наряду с установлением работникам юридических служб денежного содержания, увеличенного на 30 процентов, предусматривает также возможность установления государственным служащим, замещающим соответствующие должности, ежемесячной надбавки за особые условия государственной службы в размере 50 процентов. То обстоятельство, что в данной норме имеется прямое указание на государственных служащих, которым устанавливается дополнительная надбавка, позволяет сделать однозначный вывод о том, что предыдущая часть нормы носит общий характер и распространяет свое действие как на государственных служащих, так и на лиц, не замещающих должности государственной гражданской службы.

В связи с этим, содержащееся в пункте 2 Указа понятие «денежное содержание» нельзя рассматривать исключительно в контексте законодательства о государственной службе. Данный термин использован в нем в широком смысле и является по значению аналогичным понятиям «оплата труда» или «заработная плата».

Таким образом, положение пункта 2 Указа Президента Республики Ингушетия от 19 ноября 2001 года №184 «О мерах по защите государственных интересов Республики Ингушетия» сформулировано ясно и недвусмысленно, не содержит правовой неопределенности и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя, поскольку оно - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - не исключает права руководителей государственных органов и учреждений Республики Ингушетия устанавливать заработную плату, увеличенную на 30 процентов, работникам соответствующих юридических служб, имеющим высшее юридическое образование, не являющимся государственными гражданскими служащими.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью первой статьи 68, статьями 69-71, 75, 96 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», Конституционный Суд Республики Ингушетия

постановил:

1. Признать положение пункта 2 Указа Президента Республики Ингушетия от 19 ноября 2001 года №184 «О мерах по защите государственных интересов Республики Ингушетия» не противоречащим Конституции Республики Ингушетия, поскольку оно - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - не исключает права руководителей государственных органов и учреждений Республики Ингушетия устанавливать денежное содержание (заработную плату), увеличенное на 30 процентов, работникам соответствующих юридических служб, имеющим высшее юридическое образование, не являющимся государственными гражданскими служащими.

2. Конституционно-правовой смысл положения пункта 2 Указа Президента Республики Ингушетия от 19 ноября 2001 года №184 «О мерах по защите государственных интересов Республики Ингушетия», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 74 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в

официальных изданиях органов государственной власти Республики Ингушетия. Постановление должно быть также опубликовано в Вестнике Конституционного Суда Республики Ингушетия и на официальном сайте Конституционного Суда Республики Ингушетия в сети Интернет (www.ks-gi.ru).

**Конституционный Суд
Республики Ингушетия**

№11-П

Именем Республики Ингушетия

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Конституционного Суда Республики Ингушетия

по делу о проверке конституционности статьи 32 Устава
муниципального образования «Сельское поселение Барсуки»
Назрановского муниципального района в связи с запросом
Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия

город Магас

30 ноября 2016 года

Конституционный Суд Республики Ингушетия в составе Председателя
А.К. Гагиева, судей И.Б. Доскиева и И.М. Евлоева,
с участием:

представителя Уполномоченного по правам человека в Республике
Ингушетия Л.М.Хамхоевой,

главы муниципального образования сельское поселение Барсуки
Назрановского муниципального района Республики Ингушетия Б.С-
Г.Ужахова,

руководствуясь статьей 96 (часть 2) Конституции Республики
Ингушетия, подпунктом «а» пункта 1 части 1 статьи 3, статьями 34, 70, 80-83
Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном
Суде Республики Ингушетия»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке
конституционности статьи 32 Устава муниципального образования
«Сельское поселение Барсуки» Назрановского муниципального района в
связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике
Ингушетия.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Уполномоченного по
правам человека в Республике Ингушетия. Основанием к рассмотрению дела
явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют
ли Конституции Республики Ингушетия оспариваемые заявителями
положения устава муниципального образования.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.К. Гагиева, объяснения
представителей сторон, выступления приглашенных в заседание:
полномочного представителя Правительства Республики Ингушетия в
Конституционном Суде Республики Ингушетия З.С.Хаутиева, от
Избирательной комиссии Республики Ингушетия – Р.М.Евлоева, от
Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике
Ингушетия - З.К.Хаштырова, исследовав представленные документы и иные
материалы, Конституционный Суд Республики Ингушетия

установил:

1. Статья 32 Устава муниципального образования «Сельское поселение Барсуки» Назрановского муниципального района Республики Ингушетия, утвержденного Решением Барсукинского сельского Совета от 1 апреля 2013 №7-1 (далее по тексту – Устав), устанавливает:

- голосование по отзыву главы сельского поселения Барсуки, депутата Барсукинского сельского совета, члена выборного органа местного самоуправления сельского поселения Барсуки проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и законом Республики Ингушетия;

- основаниями для отзыва указанных лиц могут служить нарушения федерального или республиканского законодательства, муниципальных нормативных правовых актов, а также их конкретные незаконные решения или действия (бездействие) в случае подтверждения их в судебном порядке;

- под указанными нарушениями понимаются однократное грубое нарушение либо систематическое нарушение данными лицами требований соответствующих нормативных правовых актов и такие факты должны быть установлены в судебном порядке;

- отзыв по указанному в данной статье основанию не освобождает названных лиц от ответственности за допущенные нарушения законов и иных нормативных правовых актов в порядке, предусмотренном федеральным законодательством;

- глава сельского поселения Барсуки, депутат Барсукинского сельского совета, член выборного органа местного самоуправления сельского поселения Барсуки имеет право дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Оспаривающий конституционность указанной статьи Устава, Уполномоченный по правам человека в Республике Ингушетия ссылается на то, что такое правовое регулирование на муниципальном уровне нарушает права граждан, закрепленные в части 1 статьи 18 и части 2 статьи 102 Конституции Республики Ингушетия.

По мнению заявителя, оспариваемые положения Устава не соответствуют Конституции Республики Ингушетия, поскольку не устанавливают основания для отзыва избирателями депутата Барсукинского сельского совета и процедуру такого отзыва, создают тем самым правовую неопределенность в этом вопросе, вследствие чего нарушается конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, а также право граждан, проживающих в сельском поселении Барсуки, на осуществление местного самоуправления путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и иные органы местного самоуправления.

Из статьи 70 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» следует, что Конституционный Суд Республики Ингушетия принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части

акта, конституционность которого подвергается сомнению в обращении, оценивая при этом как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых норм. При принятии решения Конституционный Суд Республики Ингушетия не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Соответственно, с учетом требований статей 70, 80 и 81 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Ингушетия по настоящему делу являются положения статьи 32 Устава муниципального образования «Сельское поселение Барсуки» Назрановского муниципального района Республики Ингушетия в той мере, в какой ими не предусматриваются основания для отзыва избирателями указанных в данной статье лиц и процедура такого отзыва.

2. Европейская хартия местного самоуправления, которая в силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации является составной частью правовой системы Российской Федерации, признавая местное самоуправление в качестве одной из основ любого демократического строя, закрепляет общие принципы построения местного самоуправления, права и гарантии его защиты. Согласно статье 7 Хартии статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление полномочий, а функции и деятельность, не совместимые с мандатом местного выборного лица, могут устанавливаться только законом или основополагающими правовыми принципами.

Конституция Российской Федерации определяет многонациональный российский народ носителем суверенитета и единственным источником власти, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3); местное самоуправление признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя, оно осуществляется гражданами в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 12; статья 130, часть 1); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления на основе принципа равенства (статья 32, части 1 и 2; статья 19, части 1 и 2); местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

Конституция Республики Ингушетия в соответствии с указанными

положениями федеральной конституции закрепляет, что вся власть в Республике Ингушетия принадлежит народу, который осуществляет ее непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 4, часть 1); местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и иные органы местного самоуправления (статья 102, часть 2); местное самоуправление в Республике Ингушетия гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией и законами Республики Ингушетия (статья 104).

В силу данных конституционных установлений местное самоуправление осуществляется двумя субъектами: коллективным - население муниципалитета (местное сообщество) и индивидуальным – граждане. Права населения по осуществлению местного самоуправления реализуют избиратели, проживающие на территории соответствующего муниципального образования, посредством участия в местном референдуме, муниципальных выборах, в голосовании по отзыву выборных должностных лиц местного самоуправления и в иных формах, предусмотренных законом и уставом муниципалитета.

Однако, вышеуказанными международными и конституционными нормами прямо не предусмотрено право населения муниципального образования отзываться избранного ими депутата представительного органа местного самоуправления и тем самым досрочно прекращать действие его мандата.

Вместе с тем, как указано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года №13-П, положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования. Исходя из этого, федеральным законом устанавливаются положения, конкретизирующие избирательные права граждан, закрепленные в Конституции Российской Федерации, определяющие, в том числе, механизм отзыва избирателями муниципальных депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

3. Согласно пункту «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

В развитие данной конституционной нормы принят Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пунктом 8 части 10 статьи 40 которого определено, что одним из оснований досрочного

прекращения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления является отзыв его избирателями. Частью 2 статьи 24 названного федерального закона устанавливается, что основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). Однако данный федеральный закон процедуру отзыва муниципального депутата не определяет.

При этом по смыслу части 2.1 статьи 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отзыв муниципального депутата применяется только в том случае, если представительный орган местного самоуправления формируется по мажоритарной избирательной системе.

Следовательно, осуществив оспариваемое заявителем правовое регулирование, Барсукинский сельский совет реализовал полномочие, принадлежащее ему в соответствии с федеральным законом.

4. Устав сельского поселения Барсуки Назрановского муниципального района Республики Ингушетия в действующей редакции принят Решением Барсукинского сельского совета от 1 апреля 2013 года № 7-1. Устав зарегистрирован Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Ингушетия 7 мая 2013 года.

Согласно части 1 статьи 11 и части 2 статьи 22 Устава депутаты Барсукинского сельского совета избираются по мажоритарной системе относительного большинства. Вследствие этого, депутат Барсукинского сельского совета может быть отозван избирателями, проживающими на территории данного муниципалитета.

В соответствии с частью 1 статьи 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с

учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом. В статье 65 Закона Республики Ингушетия «О местном референдуме в Республике Ингушетия» от 8 июня 2016 года №22-РЗ определяются особенности применения его положений при проведении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, а частью 2 этой статьи предусмотрено, что основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц должны устанавливаться уставом муниципального образования.

Требования к уставам муниципального образования установлены статьей 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с указанным нормативным положением уставом муниципального образования должны определяться, в частности, виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Касаясь вопроса оснований и процедуры отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 2 апреля 2002 года №7-П сформулировал правовую позицию о том, что только при наличии соответственно конкретизированных оснований и при предоставлении отзываемому лицу возможности давать пояснения по их поводу на всех этапах процедуры отзыва может быть гарантирована защита прав отзываемого лица и стабильность осуществления местного самоуправления в целом.

Оспариваемая заявителем статья 32 Устава регулирует вопросы проведения голосования по отзыву главы сельского поселения Барсуки, депутата Барсукинского сельского совета и члена выборного органа местного самоуправления сельского поселения Барсуки. Глава сельского поселения Барсуки на основании статей 21 и 29 Устава избирается депутатами Барсукинского сельского совета из своего состава и по своему статусу является выборным должностным лицом местного самоуправления, а потому его полномочия могут быть досрочно прекращены по основанию отзыва его избирателями. Между тем, в данной статье Устава не установлены конкретные основания для отзыва главы сельского поселения, депутата сельского совета и не определена процедура такого отзыва. Более того, статья 52 Устава, закрепляя право населения этого муниципалитета отзываться главой сельского поселения и муниципальных депутатов, прямо предписывает, что основания наступления ответственности депутатов Барсукинского сельского совета и главы сельского поселения, а также

порядок решения соответствующих вопросов определяются настоящим Уставом.

Таким образом, в силу взаимосвязанных норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Закона Республики Ингушетия «О местном референдуме в Республике Ингушетия» основания и процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должны быть установлены в уставе муниципального образования.

Однако, вопреки указанным нормативным положениям, в Уставе сельского поселения Барсуки такие основания и процедура не установлены, а потому оспариваемая заявителем статья 32 Устава нарушает права населения сельского поселения Барсуки, вытекающие из статьи 102 (часть 2) Конституции Республики Ингушетия.

5. В Конституции Республики Ингушетия (статьи 7 и 18) закреплены принципы верховенства права и равенства всех перед законом и судом. Этими конституционными принципами предопределяется обращенное к органам государственной власти Республики Ингушетия и органам местного самоуправления требование формальной определенности, ясности, четкости и непротиворечивости издаваемых ими нормативных правовых актов.

Органы местного самоуправления, руководствуясь указанными конституционными установлениями, обязаны осуществлять муниципальное правовое регулирование, таким образом, чтобы при этом обеспечивалась достаточная степень определенности и недвусмысленности правовых норм. Принимаемые ими нормативные правовые акты не должны содержать положений, которые имеют неоднозначное толкование либо допускающие принятие правоприменительными органами произвольных решений, поскольку иное означало бы недопустимое в правовом государстве умаление конституционных прав граждан.

Конституционный Суд Республики Ингушетия в Постановлении от 29 декабря 2014 года №9-П указал, что муниципальные правовые акты, равно как и нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти, должны соответствовать общеправовому критерию правовой определенности, предусматривающему ясность, четкость и недвусмысленность устанавливаемых правил, поскольку иное приводит к произвольному правоприменению и, соответственно, к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом. Данная правовая позиция в полной мере применима и в данном деле.

Положения статьи 32 Устава, как не устанавливающие основания и процедуру отзыва главы муниципального образования и депутата сельского совета, не могут быть признаны соответствующими критерию правовой определенности. Они характеризуются как неясные, двусмысленные и допускающие произвольное правоприменение, а потому они противоречат Конституции Республики Ингушетия, ее статье 18 (часть 1) во взаимосвязи со статьей 7 (часть 2).

Исходя из изложенного и руководствуясь частью первой статьи 68, статьями 69-71, 75, 83 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», Конституционный Суд Республики Ингушетия

постановил:

1. Признать статью 32 Устава муниципального образования «Сельское поселение Барсуки» Назрановского муниципального района Республики Ингушетия не соответствующей Конституции Республики Ингушетия, ее статьям 7 (часть 2), 18 (часть 1) и 102 (часть 2) постольку, поскольку данная норма не устанавливает основания и процедуру отзыва главы сельского поселения Барсуки и депутата Барсукинского сельского совета.

2. Барсукинскому сельскому совету надлежит – исходя из требований Конституции Республики Ингушетия и с учетом основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Республики Ингушетия, выраженных в настоящем Постановлении, - внести в Устав сельского поселения Барсуки необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 74 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Республики Ингушетия. Постановление должно быть также опубликовано в Вестнике Конституционного Суда Республики Ингушетия и на официальном сайте Конституционного Суда Республики Ингушетия в сети Интернет (www.ks-ri.ru).

**Конституционный Суд
Республики Ингушетия**

№12-П

Именем Республики Ингушетия

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Конституционного Суда Республики Ингушетия

по делу о проверке конституционности отдельных положений Приказа Министерства здравоохранения Республики Ингушетия от 25 декабря 2013 года №591 «Об утверждении методических указаний по осуществлению выплат стимулирующего характера с использованием показателей эффективности деятельности отдельных категорий медицинских работников» в связи с жалобой гражданки Арчаковой Ашат Исаевны

г. Магас

19 декабря 2016 года

Конституционный Суд Республики Ингушетия в составе Председателя А.К. Гагиева, судей И.Б. Доскиева и И.М. Евлоева, с участием:

представителя Министерства здравоохранения Республики Ингушетия Богатырева Я.А.,

руководствуясь статьей 96 (часть 3) Конституции Республики Ингушетия, пунктом 3 части 1 статьи 3, статьями 34, 70, 82, 92-96 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Приказа Министерства здравоохранения Республики Ингушетия от 25 декабря 2013 года №591 «Об утверждении методических указаний по осуществлению выплат стимулирующего характера с использованием показателей эффективности деятельности отдельных категорий медицинских работников».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки А.И. Арчаковой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Ингушетия оспариваемые заявителем нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика И.Б. Доскиева, объяснение представителя Министерства здравоохранения Республики Ингушетия Богатырева Я.А., выступления приглашенных в заседание: полномочного представителя Правительства Республики Ингушетия в Конституционном Суде Республики Ингушетия З.С.Хаутиева, от Народного Собрания Республики Ингушетия – Л.З.Евлоевой, от Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия – Л.М.Хамхоевой, от Государственной инспекции труда в Республике Ингушетия – М.М.Китиевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Ингушетия

установил:

1. В соответствии с Приказом Министерства здравоохранения Республики Ингушетия от 25 декабря 2013 года №591 «Об утверждении методических указаний по осуществлению выплат стимулирующего характера с использованием показателей эффективности деятельности отдельных категорий медицинских работников» (далее по тексту – Приказ), одним из оснований для отказа в начислении выплат стимулирующего характера медицинским работникам является наложение на них дисциплинарного взыскания в отчетном периоде.

Как следует из приложенных к жалобе документов, оспаривающая конституционность названных нормативных положений гражданка А.И. Арчакова работает в должности санитарки в Государственном бюджетном учреждении здравоохранения «Ингушская республиканская клиническая больница».

Нарушение отдельными положениями Приказа конституционных прав граждан заявитель усматривает в том, что эти нормы не согласуются с положениями Трудового кодекса Российской Федерации, приводят к дискриминации при оплате труда медицинских работников и в силу своей неопределенности и неясности допускают возможность их неоднозначного толкования и произвольного применения, и тем самым нарушают конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, а потому они противоречат статьям 7 (части 2), 18 (части 1) и 36 (части 3) Конституции Республики Ингушетия.

Как следует из статей 70, 92 и 93 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», Конституционный Суд Республики Ингушетия по жалобе гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод проверяет конституционность закона или иного нормативного акта Республики Ингушетия, примененного или подлежащего применению в конкретном деле заявителя, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон, и принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, оценивая при этом как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм; при принятии решения Конституционный Суд Республики Ингушетия не связан основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

В связи с этим, отдельные положения Приказа являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Ингушетия по настоящему делу постольку, поскольку они служат основанием для отказа в начислении выплат стимулирующего характера медицинским работникам государственных учреждений, подведомственных Министерству

здравоохранения Республики Ингушетия, в случае наложения на них в отчетном периоде дисциплинарного взыскания.

2. В Российской Федерации как правовом и социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, охраняются труд и здоровье людей (статья 1, часть 1; статья 7 Конституции Российской Федерации). Исходя из того, что возможность собственным трудом обеспечить себе и своим близким средства к существованию представляет собой естественное благо, без которого утрачивают значение многие другие блага и ценности, Конституция Российской Федерации в числе основных прав и свобод человека, неотчуждаемых и принадлежащих каждому от рождения, признает свободу труда, а также право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 17, части 1 и 2; статья 37, часть 1), гарантируя при этом равенство прав и свобод человека и гражданина (статья 19, части 1 и 2) и их государственную, в том числе судебную, защиту (статья 45, часть 1; статья 46, часть 1).

Конституция Республики Ингушетия также гарантирует каждому право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы (статья 36, часть 3).

3. В развитие предписаний Конституции Российской Федерации статья 3 Трудового кодекса Российской Федерации (далее - ТК РФ) закрепляет, что никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

Регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами осуществляется, в том числе, нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения регулируются также коллективными договорами, соглашениями и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права (статья 5 ТК РФ).

Согласно части 1 статьи 129 ТК РФ заработная плата (оплата труда работника) – это вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся

радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты). Системы оплаты труда, включая размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования, устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права (часть 1 статьи 135 ТК РФ).

В части 1 статьи 191 ТК РФ закрепляется право работодателя поощрять работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности, создавая тем самым дополнительный стимул к высокопроизводительному труду, и работодателю предоставляется возможность максимально эффективно использовать труд своих работников.

Системное толкование вышеуказанных конституционных норм и положений трудового законодательства позволяет сделать вывод о том, что поощрение за труд (включая стимулирующие выплаты), определение порядка, условий его выплаты и размера являются прерогативой работодателя.

Следовательно, Министерство здравоохранения Республики Ингушетия, издавая Приказ от 25 декабря 2013 года №591 «Об утверждении методических указаний по осуществлению выплат стимулирующего характера с использованием показателей эффективности деятельности отдельных категорий медицинских работников», действовало в пределах своих полномочий.

4. Согласно примечаниям к таблицам показателей и критериев оценки эффективности деятельности медицинских работников (приложения к Приказу) выплаты стимулирующего характера не начисляются соответствующим категориям работникам в случае наложения на них дисциплинарного взыскания в отчетном периоде.

Дисциплинарное взыскание по смыслу части 1 статьи 192 ТК РФ применяется за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей.

Между тем, стимулирующие выплаты устанавливаются как мера поощрения работников, добросовестно исполняющих свои обязанности и достигших высоких результатов труда и их начисление работникам, имеющим дисциплинарные взыскания за неисполнение или не надлежащее исполнение своих обязанностей, не согласуются с политикой государства, направленной на повышение эффективности деятельности государственных медицинских учреждений и их работников.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, различия в условиях приобретения и реализации отдельными

категориями граждан того или иного права не должны устанавливаться произвольно, они допустимы, если объективно оправданны и обоснованы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года №7-П, от 26 февраля 2010 года №4-П и др.).

В данном случае основание для не начисления выплат стимулирующего характера медицинским работникам, установленное оспариваемыми нормативными положениями, не является произвольным, имеет объективное обоснование, заключающееся в том, что таким образом создаются условия для добросовестного и эффективного исполнения работниками своих трудовых обязанностей. При этом, работник не лишен возможности оспаривать в судебном порядке правомерность наложения на него дисциплинарного взыскания, что является гарантией соблюдения его трудовых прав, в том числе и на получение стимулирующих выплат.

Таким образом, установление в оспариваемом нормативном акте такого основания для не начисления выплат стимулирующего характера медицинским работникам, как наложение на них дисциплинарного взыскания в отчетном периоде, не может расцениваться как дискриминация при выплате вознаграждения за труд и не противоречит Конституции Республики Ингушетия.

5. По мнению заявителя, положения Приказа о том, что основанием для не начисления выплат стимулирующего характера является наложение дисциплинарного взыскания, а не его наличие являются неопределенными и неясными, в связи с этим противоречащими части 1 статьи 18 Конституции Республики Ингушетия.

Из положений статей 7 и 18 Конституции Республики Ингушетия в которых закреплены принципы верховенства права и равенства всех перед законом и судом, вытекает обращенное к органам государственной власти Республики Ингушетия требование формальной определенности, ясности, четкости и непротиворечивости издаваемых ими нормативных правовых актов.

В целях соблюдения данного конституционного предписания органы законодательной и исполнительной власти Республики Ингушетия обязаны осуществлять свою правотворческую деятельность таким образом, чтобы принимаемые ими нормативные акты с достаточной степенью определенности и недвусмысленно устанавливали порядок реализации участниками соответствующих правоотношений своих прав и обязанностей, не содержали правовых норм, которые имеют неоднозначное толкование либо допускающие возможность принятия правоприменительными органами произвольных решений. Иное приводило бы к недопустимому в правовом государстве умалению конституционных прав граждан.

Конституционный Суд Республики Ингушетия неоднократно отмечал в своих решениях (постановления от 29 июня 2010 года №1-П, от 6 сентября 2011 года №2-П), что содержание нормативных правовых актов должно отвечать общеправовому критерию определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, основанному на конституционном

принципе равенства всех перед законом и судом (часть 1 статьи 18 Конституции Республики Ингушетия).

Условия и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности работников установлен статьями 192-195 ТК РФ. Так, согласно статье 194 ТК РФ если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Работодатель до истечения года со дня применения дисциплинарного взыскания имеет право снять его с работника по собственной инициативе, просьбе самого работника, ходатайству его непосредственного руководителя или представительного органа работников.

Исходя из этого, оспариваемый Приказ должен применяться в системной связи с нормами ТК РФ, регулирующими вопросы наложения и снятия дисциплинарных взысканий.

Вследствие этого, содержащееся в Приказе предписание о не начислении стимулирующих выплат медицинским работникам, на которых в отчетном периоде наложено дисциплинарное взыскание, действует в течение года после наложения дисциплинарного взыскания или до его досрочного снятия работодателем. Иное толкование рассматриваемых норм может привести к нарушению прав медицинских работников, гарантированных Конституцией Республики Ингушетия и трудовым законодательством.

Следовательно, положения Приказа о том, что выплаты стимулирующего характера медицинским работникам не начисляются в случае наложения на них дисциплинарного взыскания в отчетном периоде, в достаточной мере отвечают критерию определенности и ясности нормативных актов и не противоречат Конституции Республики Ингушетия.

Исходя из изложенного, руководствуясь частью первой статьи 68, статьями 69-71, 75, 96 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», Конституционный Суд Республики Ингушетия

постановил:

1. Признать положения Приказа Министерства здравоохранения Республики Ингушетия от 25 декабря 2013 года №591 «Об утверждении методических указаний по осуществлению выплат стимулирующего характера с использованием показателей эффективности деятельности отдельных категорий медицинских работников», согласно которым выплаты стимулирующего характера не начисляются медицинским работникам в случае наложения на них дисциплинарного взыскания в отчетном периоде, в их конституционно-правовом смысле, выявленном в настоящем Постановлении, не противоречащими Конституции Республики Ингушетия.

2. Министерству здравоохранения Республики Ингушетия и подведомственным ему медицинским учреждениям при применении Приказа Министерства здравоохранения Республики Ингушетия от 25 декабря 2013

года №591 «Об утверждении методических указаний по осуществлению выплат стимулирующего характера с использованием показателей эффективности деятельности отдельных категорий медицинских работников» надлежит руководствоваться его конституционно-правовым смыслом, выявленном в настоящем Постановлении.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 74 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Республики Ингушетия. Постановление должно быть также опубликовано в Вестнике Конституционного Суда Республики Ингушетия и на официальном сайте Конституционного Суда Республики Ингушетия в сети Интернет (www.ks-ri.ru).

**Конституционный Суд
Республики Ингушетия**

№13-П

Именем Республики Ингушетия

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ИНГУШЕТИЯ

по делу о проверке конституционности пункта 1.11 Положения об отраслевой системе оплаты труда работников государственных учреждений здравоохранения Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 1 июня 2016 года №91, и Приложения 2 к нему, в связи с жалобой гражданки Зурабовой Мадины Умаровны

город Магас

12 января 2017 года

Конституционный Суд Республики Ингушетия в составе Председателя А.К. Гагиева, судей И.Б. Доскиева и И.М. Евлоева, с участием:

полномочного представителя Правительства Республики Ингушетия в Конституционном Суде Республики Ингушетия З.С. Хаутиева, руководствуясь статьей 96 (часть 3) Конституции Республики Ингушетия, пунктом 3 части 1 статьи 3, статьями 34, 70, 82, 92-96 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности пункта 1.11 Положения об отраслевой системе оплаты труда работников государственных учреждений здравоохранения Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 1 июня 2016 года №91, и Приложения 2 к нему.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки М.У. Зурабовой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Ингушетия оспариваемые заявительницей нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика И.М. Евлоева, объяснение полномочного представителя Правительства Республики Ингушетия в Конституционном Суде Республики Ингушетия З.С. Хаутиева, выступления приглашенных в заседание: от Министерства здравоохранения Республики Ингушетия - Я.А. Богатырева, от прокуратуры Республики Ингушетия – Б.М. Арсамакова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Ингушетия

установил:

1. В соответствии с пунктом 1.11 Положения об отраслевой системе оплаты труда работников государственных учреждений здравоохранения

Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 1 июня 2016 года №91 (далее по тексту – Положение) оплата труда работников, занятых по совместительству, а также на условиях неполного рабочего времени, производится пропорционально отработанному времени либо в зависимости от выполненного объема работ. Определение размеров заработной платы по основной должности и по должности, занимаемой в порядке совместительства, производится отдельно по каждой из должностей. Приложением 2 к Положению установлены размеры должностных окладов профессиональных квалификационных групп работников здравоохранения, в числе которых определен минимальный размер оклада санитарки в сумме 3130 рублей.

Конституционность данных норм оспаривается гражданкой М.У. Зурабовой, которая работает в Государственном бюджетном учреждении здравоохранения «Ингушская республиканская клиническая больница». Как следует из жалобы, заявительница занимает в больнице должность санитарки и в порядке совмещения должности выполняет работу на условиях 1,5 ставки по этой должности. Размер ее заработной платы с учетом дополнительных выплат составляет 9703 рубля за одну ставку и 2504 рубля за 0,5 ставки. То есть заработная плата по дополнительной 0,5 ставки – менее 50 процентов минимального размера оплаты труда.

По мнению заявительницы, оспариваемые положения в той мере, в какой ими не предусматриваются условия определения заработной платы при совмещении профессий (должностей), и тем самым допускается начисление заработной платы за выполнение дополнительной работы при совмещении профессий без учета пропорционального соотношения с минимальным размером оплаты труда, являются неопределенными и создают возможность для произвольного толкования и применения правоприменителем, что влечет нарушение конституционных прав граждан. В связи с этим заявительница просит признать оспариваемые нормы противоречащими статье 18 (часть 1) и статье 36 (часть 3) Конституции Республики Ингушетия.

2. Как следует из статей 70, 92 и 93 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», Конституционный Суд Республики Ингушетия по жалобе гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод проверяет конституционность закона или иного нормативного акта Республики Ингушетия, примененного или подлежащего применению в конкретном деле заявителя, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон, и принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, оценивая при этом как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм; при принятии решения Конституционный Суд Республики Ингушетия не связан основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

В связи с этим, оспариваемые нормативные положения являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Ингушетия по настоящему делу постольку, поскольку они не устанавливают условия определения заработной платы при совмещении профессий (должностей), и тем самым допускают возможность начисления заработной платы за выполнение дополнительной работы при совмещении профессий (должностей) в размере ниже соответствующей пропорциональной доли минимального размера оплаты труда.

3. В соответствии с частью 3 статьи 36 Конституции Республики Ингушетия каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы. Это положение корреспондирует аналогичной норме, содержащейся в части 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации.

Статья 72 Конституции Российской Федерации относит трудовое право к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» части 1). По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2). Таким образом, Республика Ингушетия вправе осуществлять правовое регулирование в данной сфере при условии, что принимаемые органами государственной власти Республики Ингушетия нормативные акты не противоречат федеральным законам.

В рамках указанных полномочий, в целях совершенствования системы оплаты труда работников государственных учреждений здравоохранения Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 1 июня 2016 года №91 утверждено Положение об отраслевой системе оплаты труда работников государственных учреждений здравоохранения Республики Ингушетия.

4. Нормы Конституции Российской Федерации о праве на труд и справедливом вознаграждении за труд конкретизированы в Трудовом кодексе Российской Федерации (далее – Кодекс), часть 3 статьи 133 которого предусматривает, что месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда.

В соответствии со статьей 60.2 Кодекса с письменного согласия работника ему может быть поручено выполнение в течение установленной продолжительности рабочего дня (смены) наряду с работой, определенной трудовым договором, дополнительной работы по другой или такой же профессии (должности) за дополнительную оплату. Поручаемая работнику дополнительная работа по другой профессии (должности) может осуществляться путем совмещения профессий (должностей). Статья 149 Кодекса предусматривает, что при выполнении работ в условиях,

отклоняющихся от нормальных, в том числе при совмещении профессий (должностей), работнику производятся соответствующие выплаты, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором. Согласно статье 151 Кодекса при совмещении профессий (должностей), расширении зон обслуживания, увеличении объема работы или исполнении обязанностей временно отсутствующего работника без освобождения от работы, определенной трудовым договором, работнику производится доплата. Размер доплаты устанавливается по соглашению сторон трудового договора с учетом содержания и (или) объема дополнительной работы.

Таким образом, совмещение профессий (должностей) предполагает выполнение дополнительной работы не сверх установленного времени, а в пределах определенной законом продолжительности рабочего дня, с установлением доплаты в размере, определяемом соглашением сторон. По своей правовой природе плата за совмещение профессий (должностей) представляет собой доплату компенсационного характера (статья 129 Кодекса), то есть является частью заработной платы, а не самостоятельной заработной платой.

С учетом этого, положение статьи 133 Кодекса о минимальном размере заработной платы не применимо к доплате за совмещение профессий (должностей). Размер заработной платы, который не может быть ниже минимального размера оплаты труда, определяется с учетом выплат компенсационного и стимулирующего характера, то есть включает в себя доплату в качестве одного из элементов. Исходя из характера правоотношений, связанных с выполнением работы на условиях совмещения профессий (должностей), их правовое регулирование не может осуществляться по правилам, аналогичным закрепленным в пункте 1.11 Положения о раздельном определении размеров заработной платы по основной должности и по должности, занимаемой в порядке совместительства.

5. Пункты 3.1 и 3.2 оспариваемого Положения предусматривают осуществление выплаты компенсационного характера за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, в том числе при совмещении профессий (должностей), применение которой не образует новый оклад. Согласно пункту 3.4 выплаты за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, устанавливаются в соответствии с законодательством и с учетом финансово-экономического положения учреждения. В соответствии с пунктом 3.5 размер доплаты за совмещение профессий (должностей) устанавливается по соглашению сторон трудового договора с учетом содержания и (или) объема дополнительной работы.

Конституционный Суд Республики Ингушетия в постановлении от 19 декабря 2016 года №13-П отмечал, что принцип правовой определенности не исключает применения в нормативных актах норм бланкетного характера,

которые для реализации содержащихся в них положений требуют обращения к нормативным предписаниям иных правовых актов. Исходя из данной правовой позиции, нормы рассматриваемого Положения подлежат применению в системной связи с нормами трудового законодательства, регламентирующими вопросы оплаты труда при совмещении профессий (должностей). Положение с учетом применения корреспондирующих норм трудового законодательства содержит правовое регулирование, достаточное для осуществления надлежащего расчета и начисления заработной платы при выполнении работы на условиях совмещения профессий (должностей), которое не может рассматриваться как недопустимое отступление от принципа правовой определенности.

С учетом изложенного, оспариваемые положения нормативного акта не нарушают конституционное право на справедливое вознаграждение за труд и не могут быть признаны противоречащими Конституции Республики Ингушетия.

Исходя из изложенного, руководствуясь частью первой статьи 68, статьями 69-71, 75, 96 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», Конституционный Суд Республики Ингушетия

постановил:

1. Признать пункт 1.11 Положения об отраслевой системе оплаты труда работников государственных учреждений здравоохранения Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 1 июня 2016 года №91, и Приложение 2 к нему соответствующими Конституции Республики Ингушетия.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 74 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Республики Ингушетия. Постановление должно быть также опубликовано в Вестнике Конституционного Суда Республики Ингушетия и на официальном сайте Конституционного Суда Республики Ингушетия в сети Интернет (www.ks-ri.ru).

**Конституционный Суд
Республики Ингушетия**

№14-П

Именем Республики Ингушетия

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Конституционного Суда Республики Ингушетия

по делу о проверке конституционности отдельных положений
Постановления Правительства Республики Ингушетия
от 15 декабря 2003 года №397 «О государственном учете и
регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов
государственной власти Республики Ингушетия» связи с запросом
Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия

г. Магас

26 мая 2017 года

Конституционный Суд Республики Ингушетия в составе Председателя
А.К. Гагиева, судей И.Б. Доскиева и И.М. Евлоева,

с участием:

представителей Уполномоченного по правам человека в Республике
Ингушетия И.А. Гайсанова и Л.М.Хамхоевой,

полномочного представителя Правительства Республики Ингушетия в
Конституционном Суде Республики Ингушетия М.Б.Гаракоева,

руководствуясь статьей 96 (часть 2) Конституции Республики
Ингушетия, подпунктом «а» пункта 1 части 1 статьи 3, статьями 34, 70, 80-83
Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном
Суде Республики Ингушетия»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке
конституционности отдельных положений Постановления Правительства
Республики Ингушетия от 15 декабря 2003 года №397 «О государственном
учете и регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов
государственной власти Республики Ингушетия» в связи с запросом
Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Уполномоченного по
правам человека в Республике Ингушетия. Основанием к рассмотрению дела
явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют
ли Конституции Республики Ингушетия оспариваемые заявителем
нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.К. Гагиева, объяснения
представителей сторон, выступления приглашенных в заседание:
полномочного представителя Главы Республики Ингушетия в
Конституционном Суде Республики Ингушетия Т.Х.Гандалоева,
представителя Народного Собрания Республики Ингушетия Л.Н.Евлоевой, от
Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике
Ингушетия - Б.Х.Аушева, исследовав заключение эксперта – доктора

юридических наук Л.А.Тхабисимовой, а также представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Ингушетия

установил:

1. Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 15 декабря 2003 года №397 утверждено Положение о порядке государственного учета и регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Ингушетия (далее – Положение). Из преамбулы указанного постановления следует, что оно издано в соответствии с Указом Президента Республики Ингушетия от 3 декабря 2003 года №276 «О мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации в Республике Ингушетия», пункт 3 которого предписывает Правительству Республики Ингушетия разработать и утвердить соответствующее положение.

Уполномоченный по правам человека в Республике Ингушетия, оспаривая в целом конституционность данного нормативного акта, приводит в своем запросе доводы о несоответствии Конституции Республики Ингушетия только двух его предписаний, а именно:

1) пункта 3 Положения, устанавливающего, что исполнительные органы (министерства, управления, комитеты и т.п.) самостоятельно ведут государственный учет и регистрацию ведомственных нормативных правовых актов. Указанные исполнительные органы самостоятельно осуществляют отбор актов, подлежащих государственному учету и регистрации;

2) абзаца 7 пункта 5 Положения, которым предусмотрено, что ведомственные акты нормативно-технического характера (ГОСТы, СНиПы, тарифно-квалификационные справочники, формы отчетности и т.п.) не подлежат государственной регистрации, как не содержащие правовых норм, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан.

По мнению заявителя, пункт 3 Положения вопреки требованию статьи 49 Закона Республики Ингушетия «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» наделяет полномочием по государственному учету и регистрации ведомственных нормативных актов не один, а все республиканские органы исполнительной власти, а абзац 7 пункта 5 Положения устанавливает, что ведомственные акты нормативно-технического характера (ГОСТы, СНиПы, тарифно-квалификационные справочники, формы отчетности и т.п.) не подлежат государственной регистрации, как не содержащие правовых норм, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан, хотя эти акты могут содержать нормы права и затрагивать гражданские права и свободы. Следовательно, такое правовое регулирование нарушает принцип правовой определенности, закрепленный в статьях 7 и 18 Конституции Республики Ингушетия, а также прямо противоречит требованиям части 2 статьи 88 Конституции Республики Ингушетия, устанавливающей, что Правительство Республики Ингушетия на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации,

федеральных законов, Конституции Республики Ингушетия, республиканских законов, актов Главы Республики Ингушетия, Народного Собрания Республики Ингушетия, а также нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации издает постановления и распоряжения, контролирует их исполнение.

Как следует из статьи 70 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», Конституционный Суд Республики Ингушетия принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которого подвергается сомнению в обращении, оценивая при этом как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых норм. При принятии решения Конституционный Суд Республики Ингушетия не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Таким образом, с учетом требований статей 70, 80 и 81 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Ингушетия по настоящему делу являются предписания пункта 3 и абзаца 7 пункта 5 Положения о порядке государственного учета и регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 15 декабря 2003 года №397.

2. Конституция Российской Федерации не устанавливает порядок вступления в силу и процедуру опубликования (обнародования) нормативных правовых актов. Она лишь содержит императивное требование, обращенное к участникам законодательного процесса, заключающееся в том, что законы подлежат официальному опубликованию, неопубликованные законы не применяются, а любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (часть 3 статьи 15).

В Конституции Республики Ингушетия также не содержится норм, определяющих механизм опубликования и введения в действие нормативных правовых актов, издаваемых республиканскими органами государственной власти. В ней предписывается только, что все законы должны быть официально опубликованы, а неопубликованные в установленном порядке для всеобщего ознакомления законы не обязывают граждан к их исполнению (часть 3 статьи 7).

Общим законом, устанавливающим порядок вступления в силу законов и других нормативных актов субъектов Российской Федерации, является Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации». Однако, содержащееся в нем регулирование, согласно которому нормативные акты субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования (пункт 5 статьи 8), не устанавливает каких-то иных требований к процедуре промульгации (подписание и обнародование) нормативных актов региональных органов исполнительной власти.

По смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 30 января 2001 года № 2-П и Определении от 10 марта 2005 года № 71-О, вышеуказанная норма федерального закона не препятствует субъекту Российской Федерации самому определять порядок вступления в силу своих нормативных актов, если федеральным законодательством не установлены специальные требования к промульгации соответствующих актов.

3. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат обязательной государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации, которая является одним из элементов их промульгации. Такое требование в отношении указанных актов установлено Указом Президента Российской Федерации от 23.05.1996 N 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти». В соответствии с пунктом 10 данного Указа нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний.

Правила осуществления государственной регистрации федеральных ведомственных актов установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009. Пункт 11 этих Правил устанавливает, что государственная регистрация включает в себя целый ряд процедур, а именно:

- 1) правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;
- 2) антикоррупционную экспертизу этого акта;
- 3) принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- 4) присвоение регистрационного номера;
- 5) занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Применительно к нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, в том числе актов региональных органов исполнительной власти, Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» предусмотрено создание и ведение Министерством юстиции Российской Федерации федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (далее – федеральный регистр). Согласно пункту 2 названного Указа Министерством юстиции Российской Федерации осуществляется правовая экспертиза на предмет соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Пунктом 3 Положения о порядке ведения указанного федерального регистра, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 года № 904, предусмотрено, что в федеральный регистр включаются также нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, а также заключения Министерства юстиции Российской Федерации по результатам правовой и антикоррупционной экспертиз этих актов.

Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 20 августа 2013 года №144 утверждены Разъяснения по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Из пункта 11 Разъяснений следует, что ведение федерального регистра включает в себя, в том числе и юридическую обработку правового акта и присвоение правовому акту номера государственной регистрации. При этом, согласно пункту 12 Разъяснений в ходе юридической обработки правового акта в первую очередь определяются его нормативность, взаимосвязь с правовыми актами, ранее включенными в федеральный регистр, и принимается решение о необходимости его государственной регистрации и проведения правовой и антикоррупционной экспертизы правового акта.

Таким образом, из вышеуказанных актов федерального законодательства вытекает, что государственная регистрация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе и региональных ведомственных актов, осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации в качестве элемента формирования и ведения федерального регистра.

При этом, нарушение правил введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядка опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу, является основанием для признания судом нормативного акта

недействующим (пункт «г» части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

4. В Республике Ингушетия действует специальный республиканский закон «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия», который определяет понятие и виды нормативных правовых актов Республики Ингушетия и их соотношение между собой, порядок их подготовки, опубликования, действия, разъяснения и систематизации, а также способы разрешения юридических коллизий. Нормы, регулирующие государственный учет, регистрацию и систематизацию нормативных правовых актов, содержатся в главе IX указанного закона. Статьей 47 этого закона установлено, что копии законов Республики Ингушетия, иных нормативных правовых актов, принятых Народным Собранием Республики Ингушетия, нормативных правовых актов Главы Республики Ингушетия, нормативных правовых актов Правительства Республики Ингушетия, нормативных правовых актов иных органов исполнительной власти Республики Ингушетия в семидневный срок после их принятия направляются в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Ингушетия для проведения правовой экспертизы на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, а также включения их в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Данная норма, рассматриваемая в системной связи с положениями Указа Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», Постановления Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 года № 904 и Указа Президента Республики Ингушетия от 3 декабря 2003 года №276, определяет механизм включения нормативных правовых актов Республики Ингушетия в федеральный регистр, который формируется и ведется Министерством юстиции Российской Федерации, структурным элементом которого является государственная регистрация таких актов.

Вместе с тем, статьей 49 республиканского закона установлено, что орган, осуществляющий учет и регистрацию нормативных правовых актов Республики Ингушетия, и порядок государственного учета и регистрации нормативных правовых актов Республики Ингушетия определяются Правительством Республики Ингушетия. Однако, нормы данного республиканского закона и оспариваемого Положения не определяют содержание понятия государственный учет и регистрация нормативных актов республиканских органов исполнительной власти, последствия отсутствия такой регистрации и носят рассогласованный характер.

По смыслу оспариваемого заявителем пункта 3 Положения каждый республиканский орган исполнительной власти самостоятельно определяет, какие ведомственные нормативные акты подлежат учету и государственной регистрации, а также осуществляет государственную регистрацию этих актов. Соответственно, при таком порядке исключается возможность

проведения независимой (внешней) правовой экспертизы регистрируемого акта в процессе осуществления государственной регистрации ведомственных нормативных актов.

Законодательное установление порядка и условий опубликования и вступления в силу нормативных актов направлено на защиту прав и свобод граждан, соответственно такое регулирование относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (пункт «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

В силу требований части 2 статьи 7 и части 2 статьи 88 Конституции Республики Ингушетия нормативные акты Правительства Республики Ингушетия должны соответствовать Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Конституции Республики Ингушетия и республиканским законам.

Следовательно, предписание пункта 3 оспариваемого Положения, которое вопреки требованиям федерального законодательства и статьи 47 Закона Республики Ингушетия «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» предусматривает осуществление государственной регистрации ведомственных нормативных актов республиканскими органами исполнительной власти самостоятельно, не может быть признано конституционным.

5. Принципы верховенства права и равенства всех перед законом и судом, закрепленные в статьях 7 и 18 Конституции Республики Ингушетия, определяют требование формальной определенности, ясности, четкости и непротиворечивости нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти и органами местного самоуправления Республики Ингушетия.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 29 марта 2016 года №8-П указал, что требование правовой определенности выступает одним из основных признаков верховенства права, и согласуется также с общим принципом реализации правовых норм, предполагающим, в частности, возможность применения правовой нормы только при условии, что имеющие место фактические обстоятельства соответствуют сформулированному законодателем содержанию нормы.

На обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Ингушетия обеспечивать достаточную степень определенности и недвусмысленности правовых норм неоднократно указывал и Конституционный Суд Республики Ингушетия (постановления от 29 июня 2010 года №1-П, от 29 декабря 2014 года №9-П и др.).

В абзаце 7 пункта 5 Положения установлено, что ведомственные акты нормативно-технического характера (ГОСТы, СНиПы, тарифно-квалификационные справочники, формы отчетности и т.п.) не подлежат государственной регистрации, как не содержащие правовых норм, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан. Однако, из данной формулировки непонятно, по каким критериям указанные виды актов нормативно-технического характера определены как не содержащие

нормативных предписаний, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан. Согласно пункту 4.1.1 ГОСТ 1.1-2002 «Межгосударственная система стандартизации. Термины и определения» стандарты – нормативные документы, устанавливающие для всеобщего многократного использования правила, общие принципы или характеристики, касающиеся различных видов деятельности или их результатов, направленные на достижение оптимальной степени упорядочения в определенной области.

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 14 Приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 20 августа 2013 года №144 не подлежат представлению на государственную регистрацию технические акты (тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.), если они не содержат правовые нормы.

Таким образом, абзац 7 пункта 5 Положения порождает правовую неопределенность, а потому данная норма не соответствует Конституции Республики Ингушетия, ее статье 18 (часть 1) во взаимосвязи со статьей 7 (часть 2).

Исходя из изложенного и руководствуясь частью первой статьи 68, статьями 69-71, 75, 83 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», Конституционный Суд Республики Ингушетия

постановил:

1. Признать пункт 3 и абзац 7 пункта 5 Положения о порядке государственного учета и регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 15 декабря 2003 года №397, не соответствующими Конституции Республики Ингушетия, ее статьям 7, 18 (часть 1) и 88 (часть 2).

2. Правительству Республики Ингушетия надлежит – исходя из требований Конституции Республики Ингушетия и с учетом основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Республики Ингушетия, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в Положение о порядке государственного учета и регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Ингушетия, утвержденное Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 15 декабря 2003 года №397, необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 74 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» настоящее

Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Республики Ингушетия. Постановление должно быть также опубликовано в Вестнике Конституционного Суда Республики Ингушетия и на официальном сайте Конституционного Суда Республики Ингушетия в сети Интернет (www.ks-ri.ru).

**Конституционный Суд
Республики Ингушетия**

№15-П

Именем Республики Ингушетия

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Конституционного Суда Республики Ингушетия**

по делу о проверке конституционности пунктов 13 и 17
Положения об отраслевой системе оплаты труда работников
государственных учреждений образования Республики Ингушетия,
утвержденного Постановлением Правительства Республики
Ингушетия от 22 мая 2014 года №93, в связи с жалобой гражданки
Килиматовой Хадижат Султановны

г. Магас

31 октября 2017 года

Конституционный Суд Республики Ингушетия в составе Председателя
А.К. Гагиева, судей И.Б. Доскиева, И.М. Евлоева,
с участием:

гражданки Х.С. Килиматовой,
полномочного представителя Правительства Республики Ингушетия в
Конституционном Суде Республики Ингушетия М.Б. Гаракоева,
руководствуясь статьей 96 (часть 3) Конституции Республики
Ингушетия, пунктом 3 части 1 статьи 3, статьями 34, 70, 82, 92-96
Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном
Суде Республики Ингушетия»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке
конституционности пунктов 13 и 17 Положения об отраслевой системе
оплаты труда работников государственных учреждений образования
Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства
Республики Ингушетия от 22 мая 2014 года №93.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки
Х.С. Килиматовой. Основанием к рассмотрению дела явилась
обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли
Конституции Республики Ингушетия оспариваемые заявительницей
нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика И.М. Евлоева, объяснения
заявительницы Х.С. Килиматовой, полномочного представителя
Правительства Республики Ингушетия в Конституционном Суде Республики
Ингушетия М.Б. Гаракоева, выступления приглашенных в заседание
представителей: от Народного Собрания Республики Ингушетия –
Ж.К. Гариевой, от Министерства образования и науки Республики
Ингушетия – У.А. Берсанова, от прокуратуры Республики Ингушетия –
Б.М. Арсамакова, от Уполномоченного по правам человека в Республике
Ингушетия – Л.М. Хамхоевой, от Государственной инспекции труда в

Республике Ингушетия – М.М. Бузуртанова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Ингушетия

установил:

1. В соответствии с пунктом 13 Положения об отраслевой системе оплаты труда работников государственных учреждений образования Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 22 мая 2014 года №93 (далее – Положение), локальным нормативным актом об оплате труда работников учреждений может быть предусмотрено установление работникам повышающих коэффициентов к окладам за квалификационную категорию, наличие ученой степени «кандидат наук», «доктор наук», «народный учитель», «заслуженный учитель», «заслуженный тренер», «почетный работник», «заслуженный работник образования», за специфику работы в отдельных образовательных учреждениях, за работу в сельской местности и в районном центре, водителям «за классность». Пункт 17 Положения предусматривает, что работникам учреждений (в том числе руководителям) устанавливаются повышающие коэффициенты за наличие ученых степеней «доктор наук», «кандидат наук», почетных званий «народный учитель», «заслуженный учитель», «заслуженный тренер», «заслуженный артист», «почетный работник образования», «заслуженный работник образования».

1.1. Конституционность пунктов 13 и 17 Положения оспаривается гражданкой З.С. Килиматовой, работающей преподавателем в Государственном бюджетном профессиональном образовательном учреждении «Назрановский аграрный техникум им. И.Б. Зязикова». Как следует из жалобы, заявительнице присвоено почетное звание «Заслуженный работник сельского хозяйства Республики Ингушетия». Однако повышающий коэффициент за наличие данного звания ей не начисляется и не выплачивается в связи с тем, что это не предусмотрено оспариваемым Положением.

По мнению заявительницы, оспариваемые нормы в той мере, в какой ими не предусматривается повышающий коэффициент к окладу за наличие почетного звания «Заслуженный работник сельского хозяйства Республики Ингушетия» при условии работы в образовательном учреждении соответствующего профиля, являются неопределенными и приводят к дискриминации в оплате труда, что влечет нарушение конституционных прав граждан. В связи с этим заявительница просит признать оспариваемые нормы противоречащими статье 18 (часть 1) и статье 36 (часть 3) Конституции Республики Ингушетия.

В жалобе содержится требование о признании Постановления Правительства Республики Ингушетия от 22 мая 2014 года №93 неконституционным в полном объеме. Однако, как следует из мотивировочной части жалобы и подтверждено в судебном заседании,

фактически оспариваются только пункты 13 и 17 Положения, регламентирующие соответствующие правоотношения.

1.2. Согласно статьям 70, 92 и 93 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», Конституционный Суд Республики Ингушетия по жалобе гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод проверяет конституционность закона или иного нормативного акта Республики Ингушетия, примененного или подлежащего применению в конкретном деле заявителя, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон, и принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, оценивая при этом как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм; при принятии решения Конституционный Суд Республики Ингушетия не связан основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

В связи с этим, оспариваемые нормативные положения являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Ингушетия по настоящему делу постольку, поскольку они, определяя конкретный перечень оснований для установления повышающих коэффициентов к окладу за наличие почетного звания, не допускают установление такого повышающего коэффициента работникам при наличии у них почетных званий, соответствующих профилю образовательной организации или специфике выполняемой трудовой функции.

2. Статья 72 Конституции Российской Федерации относит трудовое законодательство к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» части 1). По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2). Эти конституционные нормы конкретизированы в Трудовом кодексе Российской Федерации (далее – Кодекс), статья 144 которого предусматривает, что системы оплаты труда (в том числе тарифные системы оплаты труда) работников в государственных учреждениях субъектов Российской Федерации устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Правительство Республики Ингушетия вправе осуществлять правовое регулирование вопросов отраслевой системы оплаты труда, в том числе вводить повышающие коэффициенты к окладам, определять основания и порядок их начисления работникам государственных учреждений Республики Ингушетия, а также устанавливать перечень почетных званий, наличие которых дает право на соответствующее повышение заработной платы.

3. В соответствии с частью 3 статьи 36 Конституции Республики Ингушетия каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы. Это положение корреспондирует аналогичной норме, содержащейся в части 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 1 Конвенции №111 Международной организации труда «Относительно дискриминации в области труда и занятий» дискриминацией признается всякое различие, исключение или предпочтение, основанные на признаках расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национальной принадлежности или социального происхождения и имеющие своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей или обращения в области труда и занятий, а также всякое другое различие, исключение или предпочтение, имеющие своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей или обращения в области труда и занятий, как они могут быть определены заинтересованным членом Организации по консультации с представительными организациями предпринимателей и трудящихся, где таковые существуют, и с другими соответствующими органами. Всякое различие, исключение или предпочтение, основанные на специфических требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией.

В соответствии со статьей 3 Кодекса никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника. Не являются дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите, либо установлены данным Кодексом или в случаях и в порядке, которые им предусмотрены, в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации и в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства.

Исходя из этих норм, правовое регулирование, допускающее расхождение в размере оплаты труда в зависимости от наличия того или иного почетного звания, само по себе не может быть признано дискриминацией.

4. Нормативное регулирование оплаты труда работников образовательных учреждений должно отвечать конституционным принципам справедливости и равенства, согласовываться с проводимой государством политикой стимулирования граждан к повышению квалификации. Развитие данных принципов находит отражение, в частности, в Единых рекомендациях по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений, ежегодно разрабатываемых Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений на основании части третьей статьи 135 Кодекса. Пунктом 4 Единых рекомендаций на 2017 год, утвержденных решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 23.12.2016 №11, определены принципы формирования федеральной, региональных и муниципальных систем оплаты труда, в числе которых названы обеспечение зависимости заработной платы каждого работника от его квалификации и сложности выполняемой работы, недопущение какой бы то ни было дискриминации – различий, исключений и предпочтений, не связанных с деловыми качествами работников и результатами их труда, а также результатами деятельности учреждений.

Любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, допустима, если она объективно оправданна, обоснованна и преследует конституционно значимые цели, а для достижения этих целей используются соразмерные правовые средства, что неоднократно отмечалось в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 3 июня 2004 года №11-П, от 14 июля 2011 года №16-П) и Конституционного Суда Республики Ингушетия (постановления от 6 сентября 2011 года №2-П, 28 ноября 2013 года №5-П). Введение дифференцированной оплаты труда в зависимости от наличия определенных почетных званий обусловлено не формальной значимостью такого звания, а его важностью в качестве критерия оценки квалификации и деловых качеств работника, доказательства более высокого уровня подготовки в той сфере, в которой носителем этого звания осуществляется трудовая функция. Исходя из этого, в случае введения различий в оплате труда в зависимости от наличия почетных званий, такое различие должно отражать взаимосвязь почетных званий с уровнем квалификации работника в соответствующей сфере деятельности.

Установление в отраслевой системе оплаты труда работников образовательных учреждений повышающих коэффициентов за наличие ученых степеней «доктор наук» и «кандидат наук», почетных званий «народный учитель», «заслуженный учитель», «заслуженный работник образования» обусловлено тем, что указанные звания подтверждают высокую квалификацию работников в образовательной сфере, что имеет существенное значение для осуществления педагогической работы и организации образовательного процесса в учебных заведениях.

В пункте 17 Положения установлены повышающие коэффициенты за звания «заслуженный тренер» и «заслуженный артист», которые, в отличие от вышеназванных, не основаны на учете заслуг граждан в сфере образования и свидетельствуют о достижениях в иных сферах, которые представляют интерес только для определенного блока дисциплин в образовательном процессе. Введение повышающих коэффициентов за такие звания может иметь обоснование в случае их установления для спортивных, музыкальных, театральных или иных профильных образовательных организаций. Также обоснованным могло бы быть установление повышающих коэффициентов для лиц, почетное звание которых свидетельствует о высоком уровне профессионализма по преподаваемой ими дисциплине, например, для преподавателей физической культуры, имеющих звание «заслуженный работник физической культуры», преподавателей изобразительного искусства, имеющих звание «народный художник» или «заслуженный деятель искусства» и т.д. Однако, установление повышающих коэффициентов для любого работника образовательной организации, имеющего звание «заслуженный тренер», «заслуженный артист», без учета профиля образовательной организации и специфики выполняемой трудовой функции, свидетельствует о произвольном установлении в Положении данного вида выплаты, что в правоприменительной практике может привести к установлению преимуществ в зависимости от обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников.

Правовое регулирование в данной сфере, отвечая принципу правовой определенности, в то же время должно быть достаточно гибким, чтобы позволять образовательным организациям в соответствии с требованиями части первой статьи 144 Кодекса самостоятельно, исходя из специфики своей образовательной деятельности, определять в локальных нормативных актах по вопросам оплаты труда работников, какие почетные звания и государственные награды значимы для оценки квалификации работников, выполняющих ту или иную трудовую функцию, и применимы для установления повышающих коэффициентов к окладу. Иной подход, предполагающий жесткую нормативную фиксацию оснований применения повышающих коэффициентов к окладу, может привести к необоснованным различиям в оплате труда, что не отвечает конституционным принципам справедливости и равенства.

5. Принципы верховенства права и равенства всех перед законом и судом, закрепленные в статьях 7 и 18 Конституции Республики Ингушетия, определяют требование формальной определенности, ясности и непротиворечивости нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти Республики Ингушетия. Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Республики Ингушетия, нормативные правовые акты должны с достаточной степенью определенности устанавливать порядок реализации участниками соответствующих правоотношений своих прав и обязанностей и не содержать правовых норм, которые имеют неоднозначное толкование либо

допускают возможность принятия правоприменительными органами произвольных решений (Постановления от 29 июня 2010 года №1-П, от 17 декабря 2014 года №8-П, от 20 января 2016 года №11-П). Конституционный Суд Российской Федерации также неоднократно указывал, что при регулировании общественных отношений законодатель связан конституционными принципами равенства, справедливости и соразмерности, из которых вытекают требования формальной определенности, ясности, четкости, непротиворечивости правового регулирования, а неопределенность, рассогласованность правового регулирования служат предпосылкой для произвола и могут приводить к нарушению не только принципов равенства и верховенства закона, но и гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан (постановления от 2 марта 2010 года №5-П, от 14 мая 2013 года №9-П и др.).

Вопреки этим требованиям, перечень почетных званий, закрепленный в оспариваемых нормах Положения, сформулирован нечетко и допускает их произвольное толкование. В частности, из содержания пунктов 13 и 17 Положения неясно, идет ли речь о почетных званиях Российской Федерации или Республики Ингушетия либо включает в себя и почетные звания иных субъектов Российской Федерации. Также оспариваемой нормой установлены повышающие коэффициенты за звание «почетный работник образования», не предусмотренное действующим законодательством, и «заслуженный тренер», не относящееся к государственным наградам Российской Федерации и Республики Ингушетия и являющееся почетным спортивным званием. Наличие подобного рода неточных и несогласованных формулировок не отвечает принципу определенности правовых норм и создает условия для их произвольного применения.

Исходя из изложенного, руководствуясь частью первой статьи 68, статьями 69-71, 75, 96 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», Конституционный Суд Республики Ингушетия

постановил:

1. Признать пункты 13 и 17 Положения об отраслевой системе оплаты труда работников государственных учреждений образования Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 22 мая 2014 года №93, в той мере, в какой они предусматривают повышенную оплату труда лиц, имеющих ученые степени, почетные звания и государственные награды, не противоречащими Конституции Республики Ингушетия.

2. Признать пункты 13 и 17 Положения об отраслевой системе оплаты труда работников государственных учреждений образования Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 22 мая 2014 года №93, не соответствующими Конституции Республики Ингушетия, ее статьям 7, 18 (часть 1) и 36 (часть 3) в той мере, в

какой они, определяя конкретный перечень оснований для установления повышающих коэффициентов к окладу за наличие почетного звания, не допускают установление такого повышающего коэффициента работникам при наличии у них почетных званий, соответствующих профилю образовательной организации или специфике выполняемой трудовой функции.

3. Правительству Республики Ингушетия надлежит – исходя из требований Конституции Республики Ингушетия и с учетом основанных на этих требованиях правовых позиций Конституционного Суда Республики Ингушетия, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Согласно статье 74 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Республики Ингушетия. Постановление должно быть также опубликовано в Вестнике Конституционного Суда Республики Ингушетия и на официальном сайте Конституционного Суда Республики Ингушетия в сети Интернет (www.ks-ri.ru).

**Конституционный Суд
Республики Ингушетия**

№16-П

ОПРЕДЕЛЕНИЕ
Конституционного Суда Республики Ингушетия

об отказе в принятии к рассмотрению обращения
гражданина Костоева Хаджимурата Абукаровича

г.Магас

1 февраля 2016 года

Конституционный Суд Республики Ингушетия в составе Председателя А.К. Гагиева, судей И.Б. Доскиева, И.М. Евлоева, рассмотрев по требованию гражданина Х.А. Костоева вопрос о возможности принятия его обращения к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Республики Ингушетия,

установил:

1. В Конституционный Суд Республики Ингушетия поступило обращение гражданина Костоева Х.А., из которого следует, что заявитель просит провести проверку законности доводов, изложенных в письме Министерства Республики Северная Осетия – Алания по вопросам национальных отношений от 13 ноября 2015 года № 926. Указанное письмо является ответом на обращение гражданина Костоева Х.А. в адрес Главы Республики Северная Осетия - Алания. Копия данного письма приложена к его заявлению.

Ранее гражданин Костоев Х.А. обращался в Конституционный Суд Республики Ингушетия с аналогичным заявлением. Аппарат Конституционного Суда Республики Ингушетия уведомлял гражданина Костоева Х.А. о том, что его обращение не подведомственно Конституционному Суду Республики Ингушетия.

В повторном заявлении гражданин Костоев Х.А. настаивает на принятии Конституционным Судом Республики Ингушетия решения по указанному вопросу.

2. Конституционный Суд Республики Ингушетия, изучив представленные заявителем материалы, не находит оснований для принятия указанного обращения к рассмотрению.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 3 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» Конституционный Суд Республики Ингушетия разрешает дела о соответствии Конституции Республики Ингушетия республиканских законов, нормативных актов Главы Республики Ингушетия, Народного Собрания Республики Ингушетия, Правительства Республики Ингушетия, органов местного самоуправления, уставов муниципальных образований и не вступивших в силу договоров Республики Ингушетия. Согласно пункту 3 части 1 статьи 3 данного закона Конституционный Суд Республики

Ингушетия по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона или иного нормативного акта Республики Ингушетия, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Проверка законности и обоснованности ответа органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации на обращение гражданина не входит в компетенцию Конституционного Суда Республики Ингушетия.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» гражданин вправе обжаловать принятое по обращению решение или действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Пунктом 1 части 1 статьи 40 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» предусмотрено, что в случае, если разрешение вопроса, поставленного в обращении, не подведомственно Конституционному Суду Республики Ингушетия, принимается решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 2 части первой статьи 40, частью первой статьи 75, статьями 92 и 93 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», Конституционный Суд Республики Ингушетия

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению обращения гражданина Костоева Хаджимурата Абукаровича, поскольку разрешение поставленных в нем вопросов Конституционному Суду Республики Ингушетия не подведомственно.

2. Определение Конституционного Суда Республики Ингушетия по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

**Конституционный Суд
Республики Ингушетия**

№ 26-О

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е **Конституционного Суда Республики Ингушетия**

о прекращении производства по делу по запросу Городского совета депутатов муниципального образования «Городской округ город Сунжа» о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 1 Закона Республики Ингушетия от 30 октября 2010 года №53-РЗ «О должностных лицах, уполномоченных на составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15¹⁴ – 15^{15.16} Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении средств местных бюджетов»

г.Магас

23 ноября 2017 года

Конституционный Суд Республики Ингушетия в составе Председателя А.К. Гагиева, судей И.Б. Доскиева и И.М. Евлоева,

с участием:

представителя городского совета депутатов муниципального образования «Городской округ город Сунжа» А.Г. Белокиева, представителя Народного Собрания Республики Ингушетия Ж.К. Гариевой,

руководствуясь статьей 96 (часть 3) Конституции Республики Ингушетия, подпунктом «а» пункта 1 части первой статьи 3, статьями 34, 70, 80 – 83 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия»,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 1 Закона Республики Ингушетия от 30 октября 2010 года № 53-РЗ «О должностных лицах, уполномоченных на составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15¹⁴ – 15^{15.16} Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении средств местных бюджетов»,

заслушав сообщение судьи-докладчика А.К. Гагиева, объяснения представителей сторон, исследовав представленные документы и иные материалы дела,

установил:

1. Городской совет депутатов муниципального образования «Городской округ город Сунжа» обратился в Конституционный Суд Республики Ингушетия с запросом о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 1 Закона Республики Ингушетия от 30 октября 2010 года № 53-РЗ «О должностных лицах, уполномоченных на составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях,

предусмотренных статьями 15¹⁴ – 15^{15.16} Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении средств местных бюджетов».

Указанной нормой республиканского закона предусмотрено, что протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15¹⁴ – 15^{15.16} Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, совершенных в отношении средств соответствующего местного бюджета, составляют иные должностные лица органов муниципального финансового контроля муниципальных образований Республики Ингушетия, осуществляющие контрольные функции в соответствии с задачами и функциями этих органов, определенными муниципальными нормативными правовыми актами.

По мнению заявителя данная норма вопреки требованию правовой определенности правовых норм, не содержит конкретный перечень соответствующих должностных лиц органов муниципального финансового контроля и фактически наделяет исполнительные органы местного самоуправления правом дополнительно определять должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15¹⁴ – 15^{15.16} КоАП РФ, чем нарушаются принципы законности и равенства всех перед законом и судом, предусмотренные статьями 7 и 18 (часть 1) Конституции Республики Ингушетия.

2. Определением Конституционного Суда Республики Ингушетия от 1 ноября 2017 года запрос Городского совета депутатов муниципального образования «Городской округ город Сунжа» принят к рассмотрению.

Из представленных Конституционному Суду Республики Ингушетия материалов следует, что 26 октября 2017 года Народным Собранием Республики Ингушетия принят Закон Республики Ингушетия № 40-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Ингушетия «Об административной ответственности за совершение отдельных правонарушений на территории Республики Ингушетия» и о признании утратившим силу Закона Республики Ингушетия «О должностных лицах, уполномоченных на составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15¹⁴ – 15^{15.16} Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении средств местных бюджетов». 30 октября 2017 года указанный республиканский закон подписан Главой Республики Ингушетия и 31 октября 2017 года он опубликован на официальном интернет-портале правовой информации pravo.gov.ru.

Согласно статьи 3 данного закона он вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования. Следовательно, закон вступил в силу 11 ноября 2017 года.

В соответствии с частью второй статьи 40 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» в случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен

или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом Республики Ингушетия производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан.

Конституционный Суд Республики Ингушетия приходит к выводу, что производство по делу о проверке соответствия Конституции Республики Ингушетия пункта 3 части 2 статьи 1 Закона Республики Ингушетия от 30 октября 2010 года № 53-РЗ «О должностных лицах, уполномоченных на составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 1514 – 1515.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении средств местных бюджетов» подлежит прекращению, поскольку оспариваемая норма утратила юридическую силу.

На основании изложенного, руководствуясь частью второй статьи 40, частью второй статьи 68 и статьей 75 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», Конституционный Суд Республики Ингушетия

определил:

1. Прекратить производство по делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 1 Закона Республики Ингушетия от 30 октября 2010 года № 53-РЗ «О должностных лицах, уполномоченных на составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15¹⁴ – 15^{15.16} Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении средств местных бюджетов» в связи с запросом Городского совета депутатов муниципального образования «Городской округ город Сунжа».

2. Настоящее Определение окончательно и обжалованию не подлежит.

**Конституционный Суд
Республики Ингушетия**

№ 36-О

Нормоконтроль ведомственных и муниципальных нормативных правовых актов в конституционном судопроизводстве

*Беньяминова Светлана Александровна,
Председатель Конституционного Суда
Республики Карелия,
Заслуженный юрист Республики Карелия*

Российская Федерация, определяя в Конституции Российской Федерации, Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» круг нормативных правовых актов, подлежащих нормоконтролю в порядке конституционного судопроизводства, не включила в их число нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, муниципальные нормативные правовые акты.

Ограничение круга актов, подлежащих судебному конституционному контролю по сравнению с Законом РСФСР от 6 мая 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР», как указывают многие авторы¹, направлено на разграничение полномочий Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов. Между тем, нормоконтроль, осуществляемый в конституционном судопроизводстве, и нормоконтроль в административном судопроизводстве имеет разные цели. В первом случае – установление в соответствующей процедуре с помощью определенных приемов и способов соответствия либо несоответствия Конституции России, во втором – установление соответствия либо несоответствия закону или иному акту, имеющему большую юридическую силу. В первом случае осуществляется охрана Конституции России как акта высшей юридической силы в системе действующего законодательства Российской Федерации, во втором обеспечивается соответствие между иными уровнями правовых актов. Поскольку в целях охраны Конституции Российской Федерации был создан специальный судебный орган, то никакие иные суды не наделены полномочиями по проверке на соответствие Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов в Российской Федерации.

Так, в настоящее время нормативные правовые акты, в том числе ведомственные и муниципальные, могут быть проверены судами общей юрисдикции на соответствие закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу в порядке административного судопроизводства. При этом суды общей юрисдикции не вправе проверять нормативные правовые акты на соответствие Конституции Российской Федерации, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации (ст.ст. 1, 15, 19, 20, 21, 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Если при разрешении административного дела суд

придет к выводу о несоответствии закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом административном деле, Конституции Российской Федерации, он обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этого закона.

Таким образом, в системе действующего правового регулирования фактически существует такая правовая ситуация, при которой невозможно в судебном порядке поставить вопрос об отмене противоречащего Конституции Российской Федерации ведомственного или муниципального нормативного правового акта².

Указанная непоследовательность реализации идеи судебного конституционного нормоконтроля в отношении нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) органами публичной власти, не может быть объяснена необходимостью разграничения компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов, поскольку в силу различного «правового масштаба» проверки их компетенция не является пересекающейся. Кроме того, против указанного довода свидетельствует и то обстоятельство, что проверка конституционности нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации исходя из буквального толкования пункта «б» части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации отнесена к компетенции Конституционного Суда России³.

В этих условиях включение в конституции (уставы), законы о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации норм, позволяющих рассматривать в порядке конституционного судопроизводства нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты, представляет собой восполнение предметной сферы судебного конституционного контроля и механизм обеспечения конституционности⁴ системы законодательства субъекта Российской Федерации и системы муниципальных нормативных правовых актов.

Согласно статье 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

По состоянию на 1 апреля 2016 года в России действуют 16 конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Законодательство субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах, определяя модели конституционного судопроизводства, использует обе формы конституционного нормоконтроля: конкретный и абстрактный.

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

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

Муниципальные нормативные правовые акты в порядке абстрактного нормоконтроля могут быть проверены во всех 16 конституционных (уставных) судах (в Адыгее могут быть проверены и ненормативные муниципальные акты).

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

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

Иная ситуация складывается в отношении нормативных правовых актов органов местного самоуправления, поскольку высшее должностное лицо (руководитель высшего органа исполнительной власти) субъекта

Российской Федерации, законодательный орган субъекта Российской Федерации, его депутаты (группа депутатов), высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления с запросом о проверке муниципального нормативного правового акта в порядке абстрактного нормоконтроля могут обратиться во всех 16 судах.

В порядке конкретного нормоконтроля конституционность ведомственных актов может быть проверена в 12 из 16 конституционных (уставных) судов: конституционных судах республик Адыгея, Башкортостан, Карелия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Коми, Марий Эл, Северная Осетия-Алания, Чеченская, уставных судах Калининградской области, Свердловской области. Это означает, что по жалобам граждан, запросам судов не может быть проверена конституционность ведомственного акта, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в таких субъектах, как Тыва, Саха (Якутия), Санкт-Петербург, Татарстан.

По жалобам граждан, запросам судов не может быть проверена конституционность муниципального нормативного правового акта, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в конституционных (уставных) судах Санкт-Петербурга, республик Тыва, Адыгея, Саха (Якутия), Чеченская, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Северная Осетия-Алания, то есть в 8 из 16 конституционных (уставных) судов.

Поскольку конституционные (уставные) суды рассматривают дела только в связи с поступившим обращением (запросом) и не вправе самостоятельно инициировать проверку конституционности какого-либо акта, то необходимо исследовать правовые нормы, обеспечивающие реальный механизм (то есть применимый и эффективный в современных условиях) такой проверки.

Как показывает практика, органы государственной власти субъектов Российской Федерации являются самой пассивной группой заявителей в конституционные (уставные) суды. Это объясняется тем, что существуют более эффективные механизмы разрешения спорных правовых ситуаций между органами власти внутри субъекта Российской Федерации. К числу правовых механизмов, например, можно отнести право законодательного органа субъекта Российской Федерации обратиться к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) или в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в акты, либо об их отмене, согласование проекта акта с заинтересованными органами власти на стадии его разработки, право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации отменить акт органа исполнительной власти, право высшего органа исполнительной власти предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в

случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, обратиться в суд⁵.

Самой активной группой заявителей являются граждане⁶. При этом, как указывалось выше, граждане как инициаторы абстрактного нормоконтроля нормативных правовых актов органов исполнительной власти могут выступить только в конституционных судах республик Башкортостане, Северной Осетии-Алании, Карелии, Чеченской (то есть в 4-х из 16), а муниципальных нормативных правовых актов – только в Башкортостане и Карелии (в 2-х из 16). В порядке конкретного нормоконтроля ведомственные акты граждане могут оспорить в 12 из 16 судов, а муниципальные нормативные правовые акты в 8 из 16 судов.

Следовательно, в порядке конкретного нормоконтроля граждане не вправе инициировать проверку конституционности ведомственных и муниципальных нормативных правовых актов в конституционных судах республик Тыва, Саха (Якутия), Уставном Суде Санкт-Петербурга; ведомственные акты не могут быть также оспорены гражданами в указанном порядке в Конституционный суд Республики Татарстана, а муниципальные – в конституционные суды республик Адыгея, Чеченской, Ингушетии, Кабардино-Балкарской, Северной Осетии-Алании.

Таким образом, все действующие на сегодня конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации наделены полномочием проверять ведомственные нормативные акты субъекта Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты на соответствие конституции (уставу) субъекта Российской Федерации в том или ином порядке, но не во все конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации граждане вправе обратиться по поводу проверки конституционности указанных актов одинаковым образом.

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации под ред. В.Д. Зорькина. М.: Изд-во «Норма Инфра-М», 2013. С.946; Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» под ред. Г.А. Гаджиева М.: Изд-во «Норма Инфра-М», 2012. С.86.

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

³ Л.В. Лазарев, комментируя статью 125 Конституции Российской Федерации в Комментарий к Конституции Российской Федерации под ред. Зорькина, указывал, что под нормативным актом субъекта Федерации в указанной статье Конституции Российской Федерации следует понимать только нормативные акты высших органов государственной власти субъектов, в связи с чем иные нормативные акты, издаваемые в субъектах Российской Федерации, например акты министерств, а также нормативные акты органов местного самоуправления, не подпадают под юрисдикцию Конституционного Суда Российской Федерации. Они могут быть оспорены в других судах, в том числе в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации.

Однако, многочисленные законы субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации к числу последних относят и ведомственные акты; статья 27 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к числу правовых актов субъекта Российской Федерации относит акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и всех иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а статья 21 этого же Федерального закона прямо предусматривает право законодательного органа субъекта Российской Федерации обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

⁴ Конституционность в данной статье автор понимает в широком смысле – как соответствие актам, имеющим высшую юридическую силу в соответствующей системе законодательства.

⁵ см. например, п.12 ст.51 Конституции Республики Карелия, ст. 19 Закона Республики Карелия от 4 июля 2012 года № 1619-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия», ст.21, 23 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁶ В Республике Карелия за период с 1995 по 2014 годы из 533 поступивших обращений 428 обращений были направлены гражданами, 21 - общественными объединениями, 28 – депутатами Законодательного Собрания Республики Карелия, по 12 - органами местного самоуправления и прокуратурой, 6 - Главой Республики Карелия, 4 - Правительством Республики Карелия, 5 – Законодательным Собранием Республики Карелия. При этом, за период 2009-2014 годы поступило 1 обращение общественного объединения, 5 - депутатов Законодательного Собрания Республики Карелия, 2 – от органов местного самоуправления, от Главы Республики Карелия, Правительства Республики Карелия, Законодательного Собрания Республики Карелия – ни одного.

Дефекты правового регулирования в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов

Гагиев Аюп Каримсултанович
Председатель Конституционного Суда
Республики Ингушетия,
кандидат юридических наук,
Заслуженный юрист Республики Ингушетия

Одной из основ конституционного строя России является федеративное устройство нашей страны, которое основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов Российской Федерации (ч.3 ст. 5 Конституции РФ).

Из опыта развития федераций известно, что в сфере конкурирующих (совместных) полномочий наиболее часто возникают спорные ситуации и правовые коллизии. Как правило, конкурирующие полномочия позволяют федеральным органам власти присваивать компетенцию, что выражается в известном правиле «Право федерации стоит выше права ее субъектов»¹. Эту же точку зрения разделяет С.М.Шахрай, который пишет: «Хотя механизм конкурирующих полномочий объективно направлен на закрепление компетенции за федеральным центром, в случае если федеральный законодатель «дремлет», правовой вакуум вынуждены заполнять сами субъекты федерации»².

В настоящей статье автор акцентирует внимание на распределение компетенции между федеральными и региональными органами власти в сфере нормотворчества по предметам совместного ведения, не касаясь в целом проблемы разграничения властных полномочий между федерацией и ее субъектами.

Статья 76 Конституции Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (часть 5). Следовательно, Конституция Российской Федерации осуществляет

¹ Пас В. Правовые механизмы разграничения полномочий//Основы теории и практики федерализма. Лейвен: Garant Publishers, 1999. С.89.

² Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.2013.С.337.

разграничение нормотворческих полномочий федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. Причем, по смыслу статей 72 и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, до издания федерального закона по тому или иному предмету совместного ведения субъект Российской Федерации вправе принять собственный закон и иные нормативные правовые акты. Но после издания федерального закона такие акты должны быть приведены в соответствие с федеральным законом.

Такой поход к разграничению правотворческих полномочий содержит, на наш взгляд, существенный дефект, что на практике приводит ко многим негативным последствиям. К ним, в частности относятся:

1. Излишнее дублирование федеральных правовых норм в региональном законодательстве;
2. Увеличение количества нормативных актов, регулирующих определенные сферы общественных отношений;
3. Отсутствие региональных правовых норм, регламентирующих с учетом особенностей соответствующих субъектов, конкретные правоотношения;
4. Возникновение между федеральными и региональными нормами правовых коллизий.

Касаясь проблемы дефектов в конституционном праве, профессор С.А.Авакьян подчеркивает: «К сожалению, дискредитация идеи дефектной нормой очень часто встречается в российском законодательстве, причем восходит это и на конституционный уровень»³.

Применительно к сфере экологического права Н.И.Хлуденева указывает на недостатки действующего механизма правового регулирования по предметам совместного ведения федерации и регионов, которые приводят к тому, что региональный законодатель нередко вместо того, чтобы выявить наличие проблем правового регулирования экологических отношений, с целью их устранения на уровне субъекта РФ, ограничивается копированием предписаний, сформулированных нормотворцами на федеральном уровне⁴.

В этой связи, автор согласен с мнением А.А.Клишаса, который пишет: «Объективно существующая несогласованность интересов центра и регионов и необходимость совершенствования механизмов взаимодействия субъектов и федерального центра в части разграничения полномочий создают существенные сложности на пути развития федеративных отношений и являются ключевыми проблемами отечественного законодательства в данной сфере.»⁵.

³ Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения//Конституционное и муниципальное право. 2007.№8.С.6.

⁴ Хлуденева Н.И. Дефекты в экологическом праве: понятие и виды//Журнал российского права.2104.№11.С.7.

⁵ Клишас А.А.Актуальные вопросы современного российского федерализма// Современный конституционализм: вызовы и перспективы (Материалы международной

Рассмотрим, как на практике происходит процесс правотворчества по предметам совместного ведения. Буквальное толкование и применение законодателем положения части 2 статьи 76 Конституции РФ приводит к тому, что после принятия соответствующего федерального закона начинается процесс издания региональных законов во всех субъектах. Как известно, во многих федеральных законах имеются бланкетные нормы, отсылающие к правоприменителю к законодательству субъектов РФ. То есть по такому предмету ведения должны быть изданы еще 85 региональных нормативных актов. Но процедура законотворчества на региональном уровне имеет свои особенности и такой процесс далек от синхронности. Зачастую в одних субъектах необходимое правовое регулирование осуществляется своевременно, а в других это затягивается на длительный срок. С другой стороны, принимаемые субъектами РФ в соответствии с федеральными законами правовые нормы далеки от унификации, что приводит к тому, что в разных регионах действуют различные правовые предписания, регулирующие одинаковые правоотношения.

Еще большую проблему представляет качество нормотворчества в органах государственной власти субъектов РФ и возникающие по этой причине коллизии федеральных и региональных норм. И как следствие этого, большое количество региональных нормативных актов оспариваются в судебном порядке и в подавляющем большинстве случаев признаются судами противоречащими федеральному закону и недействующими. Так, по данным Генеральной прокуратуры РФ⁶ только за первое полугодие 2017 года выявлено 94200 (!) региональных и местных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству. Эти цифры красноречиво свидетельствуют о масштабе проблемы и, к сожалению, эта проблема в своей основе порождена тем системным дефектом сложившейся в нашей стране системы правотворчества.

Иногда возникают абсурдные ситуации. Приведем конкретный пример из практики законодательной деятельности Народного Собрания Республики Ингушетия.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ трудовое законодательство и правовое регулирование государственной службы отнесены к предметам совместного ведения. Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено, что гражданским служащим при определенных условиях, предусмотренных федеральными и региональными нормативными актами, могут предоставляться дополнительные государственные гарантии, перечень которых в данном законе не определен.

На основании указанной федеральной нормы принят Закон Республики Ингушетия «О некоторых социальных гарантиях лицам,

научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации). М.2014.С.135.

⁶ Интернет-портал «Право.RU». (Дата обращения 11.10.2017г.).

замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия». Статья 11 данного закона устанавливает, что лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы Республики Ингушетия, при увольнении в связи с выходом на пенсию и иным основаниям выплачивается единовременное денежное вознаграждение в сумме десятикратного среднемесячного денежного содержания.

Указанная норма республиканского закона была оспорена прокуратурой Республики Ингушетия и признана противоречащей федеральному закону решением Верховного Суда Республики Ингушетия от 3 июня 2012 года. Это решение было утверждено определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 19 сентября 2012 года. Вынося данные судебные акты, суды общей юрисдикции руководствовались положениями ст. 6 Трудового кодекса РФ, согласно которым установление государственных гарантий отдельным категориям работников отнесено к полномочиям федеральных органов власти.

Потребовалось обращение Народного Собрания Республики Ингушетия в Конституционный Суд РФ, который в Определении от 5 июня 2014 года №1212-О указал, что норма статьи 6 Трудового кодекса РФ неприменима к регулированию отношений, связанных с установлением дополнительных государственных гарантий гражданским служащим, так как этот вопрос урегулирован положениями Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». И только 3 года спустя в 2015 году вышеуказанное судебное решение было пересмотрено по новым обстоятельствам. В этой связи возник вопрос, а как быть с теми лицами, которые уволились с гражданской службы в период, когда соответствующая норма республиканского закона не действовала на основании судебного решения. Не нарушается ли вследствие этого принцип равенства всех перед законом и судом в отношении названной группы граждан. Это еще одно негативное последствие, связанное с несовершенством механизма правового регулирования по предметам совместного ведения.

На что еще необходимо обратить внимание, то это ситуация когда на основании федерального закона принимается региональный закон, который в свою очередь отсылает правоприменителя к нормативным актам органов исполнительной власти субъекта РФ. Причем в некоторых случаях требуется принятие указанными органами нескольких нормативных актов. Тем самым, перечень правовых норм, регулирующих определенные правоотношения, чрезмерно расширяется. И таких примеров в региональном законодательстве очень много.

Каково может быть, на наш взгляд, решение данной проблемы.

Представляется, что в данном случае необходимо конституционное толкование положений статьи 76 Конституции РФ, а это прерогатива Конституционного Суда РФ.

По нашему мнению, следует отказаться от порочной практики, которая порождает различное правовое регулирование в субъектах РФ одинаковых правоотношений. Необходимо, чтобы в федеральных законах в сфере совместной компетенции бланкетные нормы были только в тех случаях, когда реально требуется учет региональных и национальных особенностей субъектов РФ. А на уровне субъектов РФ по предметам совместного ведения правовое регулирование должно осуществляться только по тем вопросам, где существует объективная потребность регламентации соответствующих общественных отношений.

Литература:

1. Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения//Конституционное и муниципальное право. 2007.№8.
2. Клишас А.А. Актуальные вопросы современного российского федерализма// Современный конституционализм: вызовы и перспективы (Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации). М.2014.
3. Пас В. Правовые механизмы разграничения полномочий//Основы теории и практики федерализма. Лейвен: Garant Publishers, 1999.
4. Хлуденева Н.И. Дефекты в экологическом праве: понятие и виды//Журнал российского права.2104.№11.
5. Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.2013.

Некоторые вопросы взаимодействия Конституционного Суда России с конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации: состояние и перспективы

*Озиев Тамерлан Таймауразович,
помощник председателя
Конституционного Суда
Чеченской Республики,
кандидат юридических наук, доцент*

*Джанкёзов Батыр Махарович,
директор Института гуманитарных
исследований и социальных технологий,
Карачаево-Черкесская Республика*

Конституционное судопроизводство представляет собой важнейший элемент демократической правовой государственности в каждом развитом государстве современности.

Проделав непростой путь становления и эволюции в России Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации выполняют важнейшую роль в обеспечении единого конституционно-правового пространства.

Но в тоже время вопрос о дальнейшем развитии, в первую очередь, на региональном уровне органов конституционного судопроизводства, а также взаимосвязь и взаимообусловленность двух уровней судебных органов конституционного контроля в России остается открытым. Отсутствие инстанционности в виде апелляционного, кассационного или надзорного конституционного судопроизводства не снимает с повестки дня вопрос о совершенствовании механизмов взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации.

Функциональное предназначение указанных органов правосудия выражается в том, что Конституционный Суд России и региональные органы конституционной юстиции действуют в рамках единого правового пространства, в порядке самостоятельного вида судебного процесса – конституционного судопроизводства и, по сути, выполняют на соответствующих уровнях федеративного государства общую функцию обеспечения верховенства права. Тем самым деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации сопоставима, а во многом и аналогична деятельности Конституционного Суда Российской Федерации на соответствующем этаже государственной власти в России с учетом ее федеративной природы. Кроме того, деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, его подходы к разрешению дел, определяющие его работу законодательная база и организационные

принципы во многом стали ориентирами для региональных конституционных (уставных) судов¹.

В отечественной науке конституционного права обозначены ряд существующих форм взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации с соответствующими органами конституционного контроля субъектов Российской Федерации. Например, совместное обеспечение единого конституционно-правового пространства в России; официальное разъяснение Конституционным Судом России пределов компетенции органов конституционной юстиции регионального уровня, а также двухуровневая защита прав и свобод граждан, которая в соответствии с Конституцией России (пункт «б», ст. 72) отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов².

Можно также говорить и том, что Конституционный Суд России осуществляет определенное правовое воздействие на решения и правовые позиции региональные органы конституционного правосудия. Это правовое воздействие может выражаться в следующем:

- в силу требований ст. 6 и 106 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации обязательны для всех конституционных (уставных) судов;
- конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не могут применять признанные Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции России федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, другие нормативные правовые акты;
- решения конституционных (уставных) судов, основанные на неконституционных положениях, не подлежат исполнению и могут быть пересмотрены по вновь открывшимся обстоятельствам;
- конституционные (уставные) суды не могут применять положения конституции (уставов), законы субъектов Российской Федерации, противоречащие Конституции Российской Федерации, поэтому конституционные (уставные) суды, если они приходят к такому выводу, должны обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности соответствующего нормативного положения конституции (устава) или закона³.

¹ См.: Демидов В.Н. Особенности взаимодействия Конституционного Суда России и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. № 2. С. 194.

² См.: Лобанов И.В. Формы взаимодействия Конституционного Суда РФ с конституционными (уставными) судами субъектов РФ // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1117-1118.

³ См.: Савельева Т.Н. Соотношение юрисдикций Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Законность и правопорядок в современном обществе. 2010. № 2. С. 194-195.

Известный конституционалист С.Э. Несмеянова выделяет ряд положений, лежащих в основе взаимодействия федерального и региональных органов конституционной юстиции:

1. Все суды, независимо от объема их компетенции, от способов организации, функционируют в рамках единого правового пространства и призваны содействовать утверждению идей правового государства, а потому вынуждены взаимодействовать.
2. Отношения между Конституционным Судом РФ и органами конституционного контроля субъектов РФ складываются из запрета вторгаться в компетенцию друг друга.
3. Конституционный Суд РФ не является вышестоящей инстанцией по отношению к конституционным (уставным) судам субъектов РФ. Названные органы не составляют иерархической системы и руководствуются в своей деятельности разными конституционными критериями.
4. Решения, принимаемые высшими органами конституционной юстиции, являются окончательными, не утверждаются иными государственными органами и не могут быть пересмотрены иначе как самим органом конституционного судопроизводства.
5. Конституционный Суд РФ предпринимает шаги по разрешению коллизий между конституционными (уставными) судами и иными судами, действующими на территории РФ.
6. Конституционный Суд РФ вправе признать определенную норму конституции (устава) субъекта РФ, на основе которой было принято решение регионального органа конституционного контроля, не соответствующей Конституции РФ, что приведет к фактической отмене такого решения.
7. Конституция РФ (ч. 4 ст. 125) предусматривает право конституционных (уставных) судов направлять в Конституционный Суд РФ запросы о конституционности закона, подлежащего применению или уже примененного в конкретном деле.
8. Решение органа конституционного контроля субъекта РФ должно соотноситься с конституцией (уставом) конкретного субъекта РФ. Однако оценка конституционности законов и иных актов субъекта РФ, принятых по вопросам совместного ведения, возможна только с позиций Конституции РФ.
9. Решения Конституционного Суда РФ, основанные на Конституции РФ, обладают большей юридической силой, и выводы региональных конституционных (уставных) должны быть согласованы с ними. При принятии своих решений конституционный (уставный) суд должен исходить из позиций Конституционного Суда РФ и учитывать данное Судом толкование Конституции РФ.
10. Региональные конституционные (уставные) суды не могут применять нормы конституции (устава) субъекта РФ, признанные Конституционным Судом РФ противоречащими Конституции РФ.

11. Уполномоченный субъект, не удовлетворенный решением конституционного (уставного) субъекта РФ по проверке конституционности акта субъекта РФ, принятого по вопросам совместного ведения, всегда может обратиться в Конституционный Суд РФ, изменив лишь предмет спора⁴.

Вместе с тем очевидна определенная незавершенность системы органов конституционного правосудия в Российской Федерации. Статья 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» содержит непривычную для отрасли публичного права диспозитивную конструкцию. Субъекты Федерации могут создавать конституционные (уставные) суды, но не обязаны.

Не все субъекты России воспользовались правом, предусмотренным федеральным законодательством. В демократическом правовом государстве все граждане обладают одинаковыми правами в не зависимости от любых условий, в том числе и места проживания. По нашему мнению отсутствие органа конституционной (уставной) юстиции ограничивает права граждан России, проживающих на территории этого субъекта, поскольку они лишены дополнительного правового инструмента защиты своих конституционных прав.

Вызывает беспокойство процессы сворачивания институтов конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации. Так, Республика Бурятия, Ханты-Мансийский автономный округ, а также Тюменская, Челябинская, Курганская и Самарская области пошли по пути упразднения или приостановления деятельности конституционных (уставных) судов.

Также не добавляет оптимизма отсутствие упоминания об органах конституционного судопроизводства в основных законах новых субъектов Российской Федерации Республике Крым и городе федерального значения Севастополь. В частности, в ч.2 ст. 86 Конституции Республики Крым указано, что в Республике Крым действуют федеральные суды и мировые судьи⁵. Аналогично и в Уставе города федерального значения Севастополе.⁶

Безусловно справедливым следует признать, что отсутствие судебных органов конституционного (уставного) контроля является нарушением принципа разделения властей на региональном уровне и противоречит основам конституционного строя Российской Федерации⁷.

⁴ См.: Несмеянова С.Э. Взаимоотношения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционный судебный процесс: Учебник для вузов / Отв. ред. д.ю.н., проф. М.С. Саликов. – М.: Издательство НОРМА, 2003. С.212 – 216.

⁵ Конституция Республики Крым (принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 г.) // газета "Крымские известия" от 12 апреля 2014 г. N 68.

⁶ Устав города Севастополя (Принят Законодательным Собранием города Севастополя 11 апреля 2014 г.) // газета "Севастопольские известия" от 15 апреля 2014 г. N 29, от 23 апреля 2014 г. N 31.

⁷ См.: Евдокимов В.В., Тухватуллин Т.А. О необходимости создания конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 2. С.114.

Складывается парадоксальная ситуация. Конституции и уставы 56 субъектов Российской Федерации предусматривают создание соответствующих органов конституционного правосудия. В 24 регионах приняты и вступили соответствующие профильные законы. Например, в Карачаево-Черкесской Республике Конституционным Законом от 21 июня 2004 г. в Конституцию Карачаево-Черкесской Республики введена новая статья 101.1., закрепившая состав и полномочия Конституционного Суда Карачаево-Черкесской Республики⁸. И одновременно принят соответствующий республиканский закон от 21 июня 2004 г.⁹

Уже почти 12 лет норма Конституции Карачаево-Черкесии не выполняется. Поэтому представляется справедливым мнение, что в отношении тех субъектов Российской Федерации, конституции (уставы) которых предусматривают учреждение конституционных (уставных) судов, но такие суды в течение длительного времени не образованы, есть основания говорить о нарушении законодательными и исполнительными органами государственной власти соответствующих субъектов основного закона субъекта (конституции или устава). Это дает основания для принятия мер прокурорского реагирования¹⁰.

Таким образом, создание в субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов необходимо для обеспечения реализации закрепленных ст. 45 и 46 Конституции Российской Федерации положений о гарантированности государством судебной защиты прав и свобод человека и гражданина посредством осуществления правосудия органами государственной власти субъектов Федерации. Об этом говорит п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, согласно которому защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении федерального центра и его субъектов¹¹.

Если говорить о перспективах взаимоотношения двух уровней органов конституционного правосудия в России, то одним из центральных является вопрос о возможных моделях инстанционных взаимоотношений между Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов России. Существует большой спектр точек зрения на этот вопрос, в том числе и положительных. В частности, введение инстанционности между Конституционным Судом РФ и конституционными

⁸ Конституционный Закон Карачаево-Черкесской Республики от 21 июня 2004 г. N 6-РКЗ «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Карачаево-Черкесской Республики» // «День республики» № 104-105(16499), от 24 июня 2004 г.

⁹ Закон Карачаево-Черкесской Республики от 21.06.2004 № 5-РЗ «О Конституционном Суде Карачаево-Черкесской Республики» // «День республики» № 104-105(16499), от 24 июня 2004 г.

¹⁰ См.: Евдокимов В.Б. Конституционные (уставные) суды в системе разделения властей в Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5. С. 63-68.

¹¹ См.: Евдокимов В.В., Тухватуллин Т.А. О необходимости создания конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 2. С.116.

(уставными) судами субъектов РФ необходимо потому, что «единое конституционное пространство в РФ может быть сформировано, когда у органов конституционного (уставного) контроля субъектов РФ есть возможность защищать общефедеральные конституционные ценности, а у Федерального Конституционного Суда России – оказывать помощь этим органам в охране (защите) конституций и уставов субъектов РФ»¹².

Что касается опыта зарубежных стран в этой сфере, то некоторые элементы институциональных взаимоотношений присутствуют в системе конституционной юстиции ФРГ. Согласно абз. 1 параграфа 90 Закона о Федеральном конституционном суде гражданин может обжаловать любое решение органов публичной власти, нарушающее его конституционные права. По мнению Ю.А. Юдина и Ю.Л. Шульженко, Федеральный Конституционный Суд Германии на основании его полномочий рассматривать жалобы на решения всех судов может рассмотреть и жалобу на решения конституционных судов земель в составе Германии. Что фактически превращает Федеральный Конституционный Суд в третью судебную инстанцию – «высший кассационный суд»¹³.

Таким образом, система органов конституционного судопроизводства России нуждается в совершенствовании. Не оставляет сомнений необходимость создания во всех субъектах Федерации органов конституционного контроля с возможным расширением полномочий и выстраиванием взаимодействия с Конституционным Судом Российской Федерации. На наш взгляд высказанные авторами (хотя и не бесспорные в нюансах) положения статьи всецело находятся в канве идей поддержания реального конституционализма и судебного федерализма в Российской Федерации.

Литература:

1. Демидов В.Н. Особенности взаимодействия Конституционного Суда России и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. № 2. С. 194.
2. Евдокимов В.Б. Конституционные (уставные) суды в системе разделения властей в Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5. С. 63-68.
3. Евдокимов В.В., Тухватуллин Т.А. О необходимости создания конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 2. С.114.
4. Лобанов И.В. Формы взаимодействия Конституционного Суда РФ с конституционными (уставными) судами субъектов РФ // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1117-1118.
5. Несмеянова С.Э. Взаимоотношения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации //

¹² Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990-2000 гг.) (Серия «Россия и власть»). – Москва: ИКЦ «МарТ», 2001. С.54.

¹³ См.: Юдин Ю.А., Шульженко Ю.Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). М., 2003. С. 18.

- Конституционный судебный процесс: Учебник для вузов / Отв. ред. д.ю.н., проф. М.С. Саликов. – М.: Издательство НОРМА, 2003. С.212 – 216.
6. Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990-2000 гг.) (Серия «Россия и власть»). – Москва: ИКЦ «МарТ», 2001. С.54.
 7. Савельева Т.Н. Соотношение юрисдикций Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Законность и правопорядок в современном обществе. 2010. № 2. С. 194-195.
 8. Юдин Ю.А., Шульженко Ю.Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). М., 2003. С. 18.

Реализации нормоконтроля органами конституционной юстиции

*Тлехатук Аскер Касеевич,
Председатель Конституционного Суда
Республики Адыгея,
кандидат социологических наук,
доцент кафедры конституционного
и административного права АГУ,
заслуженный юрист Республики Адыгея*

Институт судебного нормоконтроля – сравнительно новое явление в отечественной правовой системе, место которого пока не обозначено четко ни в юридической науке, ни в законодательстве, ни в судебной практике. Восприятие «судебного нормоконтроля» как правовой категории в отечественной правовой мысли и как самостоятельного института в российском законодательстве, объединяющего нормы, регулирующие реализацию нормоконтрольной функции судами общей юрисдикции, находится на стадии формирования. Вопросы соотношения судебного нормоконтроля со смежными понятиями и явлениями, в частности, такими, как правосудие, судопроизводство, судебный спор, юридическая коллизия, государственный (судебный) контроль, ответственность за принятие неправомерного нормативного акта, юридическими науками изучены не достаточно. Следует признать, что актуальность обозначенных вопросов состоит в том, что сфера осуществления судебного нормоконтроля необычайно широка, она охватывает практически все стороны жизни нашего общества, формирования и функционирования механизма государственной власти, социального и государственного управления.

В самом общем виде под судебным нормоконтролем понимают судебную проверку правовых норм или положений нормативно-правового характера на предмет их законности [6, с. 134].

Судебный нормоконтроль прямо не предусмотрен в Конституции Российской Федерации, однако основополагающие его элементы берут начало в нормах Основного закона: в соответствии со ст. 15 принимаемые законы и иные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ. Кроме того, статья 46 устанавливает, что любой нормативный акт органа государственной власти может быть обжалован в суд без каких-либо ограничений. Государство берет на себя обязательство по созданию и функционированию правового и организационного механизмов, обеспечивающих исполнение указанной нормы. На основании принципа законности можно сделать вывод об обязательности организации и деятельности системы контроля и надзора за соблюдением законности принимаемых актов, более того данные меры являются гарантией соблюдения самого принципа. В результате осуществления нормоконтрольной деятельности устанавливается реальная картина

соблюдения законов и иных нормативных правовых актов, виды нарушений при принятии и исполнении нормативов.

Нормоконтроль в самом широком смысле может пониматься как оценка соответствия актов меньшей юридической силы актам большей юридической силы. Сужение данного определения до понимания его как способа обеспечения законности в сфере публичного управления связывается с определением его правовой природы, предназначением судебного нормоконтроля в рамках рассматриваемой сферы и его содержанием, т.е. наличием соответствующих предмета (объекта) и субъекта. Нормоконтрольная судебная деятельность направлена на установление и обеспечение режима законности организации и деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, на ограничение произвольного применения правовых норм и на исправление юридических ошибок.

Возникновение судебного нормоконктроля связано с происходившими в конце 80-х - начале 90-х годов прошлого века общественно-политическими и социально-экономическими изменениями в стране. В этот период в практику общественной жизни стали вводиться либеральные ценности, демократические институты. Поскольку создание правового государства предполагает усиление законных прав и защиту личных интересов граждан, то демократизация общества в 90-е годы обусловила необходимость поиска таких механизмов защиты.

Особым и, как показывает мировой опыт, наиболее эффективным механизмом защиты выступает конституционный контроль, под которым понимается деятельность компетентных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов конституции, законам [7, с. 55].

Как самостоятельное направление государственной деятельности конституционный контроль начинался с проверки законов, принимаемых парламентом. Реализовываться же он может в различных формах, как в зависимости от времени осуществления (предварительный, последующий), так и от органов его осуществляющих (законодательных, исполнительных судебных).

Так, общеполитический конституционный контроль осуществляют глава государства, парламент, правительство, другие государственные органы (исключая судебные). Для этого они могут создавать специальные вспомогательные органы и учреждения (комитеты, комиссии), либо специализированные органы, подобные парламентскому институту омбудсменов.

Существенно отличается от общеполитического конституционный контроль, осуществляемый судебной властью, где осуществление функции конституционного контроля может предоставляться либо всем судам общей юрисдикции (американская модель), либо специализированному органу (европейская модель).

Исторически первой является американская (англосаксонская) модель. Предоставление осуществления конституционного контроля судам общей юрисдикции не означает, что любой судья может отменить закон. Данную формулу нужно трактовать, как поясняет В.А. Власихин, так, что судья уполномочен признать закон неконституционным только при рассмотрении конкретного дела, а далее, поднимаясь по цепочке вышестоящих судебных инстанций, закон объявляется недействительным и лишается судебной защиты лишь Верховным судом США [1, с. 26].

В европейской модели конституционный контроль осуществляется специализированным органом. В одних странах (например, во Франции) такому органу придается статус обособленного, независимого органа, поэтому некоторые исследователи полагают, что применительно к такой модели деятельность органа конституционного контроля целесообразнее рассматривать как реализацию отдельной ветви власти – контрольной [4, с. 32].

Обеспечить верховенство Конституции, конституционность нормативных актов, раскрыть содержание воплощенных в соответствующих нормативных положениях конституционных ценностей, решить спор органов власти по вопросу полномочий, встать на защиту конституционных прав и свобод человека - все эти и некоторые другие вопросы наиболее эффективно и целесообразно решать в рамках судебной власти, в качестве контрольного аспекта деятельности органов конституционного правосудия, поскольку в этом случае учитываются и иные, кроме контрольных, полномочия [2, с. 32].

Конституционное правосудие обладает всеми основными признаками правосудия: разрешение судебным (конституционно-юрисдикционным) органом в особой судебной-процессуальной форме (конституционного судопроизводства) по инициативе уполномоченных на то органов и лиц правовых (конституционно-правовых) споров и конфликтов на основе общих для всех судов конституционных принципов правосудия (независимость судей, гласность, состязательность и равноправие сторон) посредством принятия общеобязательных решений [5, с. 46]. Именно судебная природа органов конституционного контроля, в отличие от контрольных органов, не позволяет им по своей инициативе проводить такой контроль: превращаясь в одну из сторон конфликта, они лишились бы основного принципа правосудия – беспристрастности и объективности в рассмотрении спора, что не допустимо.

В других странах, и их большинство, специализированные органы конституционного контроля включены в единую систему судебной власти (в том числе, в России). Поэтому следует не только говорить о правомерности определения деятельности специализированных органов конституционного контроля как правосудия, но и рассматривать его как высшую форму конституционного контроля [8, с. 18]. Собственно, это вызвано природой конституционного правосудия, которое, не являясь правоприменительной деятельностью в собственном смысле слова, больше связано с выявлением конституционно-правового смысла норм действующего законодательства.

При этом другие суды также не лишаются права осуществлять конституционный контроль.

Именно в силу того, что конституционный контроль судебной власти одновременно реализуется в форме конституционного правосудия и собственная процедура по проверке законности существует в общем правосудии, вопрос о том, каким понятием определять совокупности полномочий всех судов по рассмотрению дел об оспаривании нормативных актов, был решен в пользу термина «судебный нормоконтроль». Более точное по содержанию понятие «система конституционной юрисдикции» широкого применения в этом значении не получило (признание части деятельности общих судов конституционным контролем дискуссионно) и используется для определения деятельности Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Мы разделяем мнение, высказанное Д.Ю. Исайкиным, о том, что методологические достоинства данного термина (нейтральность с точки зрения отношения к той или иной отрасли права, в отличие от термина «конституционный контроль», а также возможность рассматривать соответствующую деятельность конституционных судов и судов общей юрисдикции в системе единого правового механизма судебной охраны Конституции,) позволяют соотносить соответствующие дела конституционных судов и судов общей юрисдикции во многом как однопорядковые по своей природе дела [3, с. 14].

В заключении хотелось бы отметить, что институт конституционного контроля является важнейшим демократическим институтом современной правовой системы Российской Федерации. Его правильное функционирование обеспечивает соблюдение Основного закона, в котором выражается соотношение социальных сил в обществе и который призван поддерживать необходимую стабильность.

Литература:

1. Власихин, В.А. Прецедент Джона Маршала: Кто и как защищает конституцию в США / В.А. Власихин // Новое время. – 2003. – №10. – С. 26-32.
2. Гошуляк, В.В. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации / В.В. Гошуляк. – М., 2006.
3. Исайкин, Д.Ю. Суды общей юрисдикции как субъекты конституционного контроля: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.Ю. Исайкин. – М., 2006.
4. Комарова, В.В. История становления института конституционного контроля в России / В.В. Комарова // История государства и права. – 2009. – №4. – С.32.
5. Лазарев, Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России / Л.В. Лазарев. – М., 2003.
6. Морозова, Л.А. Конституционно-правовой статус судебной власти в современной России / Морозова Л.А. / Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. С.А. Авакьяна. Т. 1. – М., 2004.
7. Никитин, С.В. Роль правовых позиций конституционного суда РФ в развитии судебного нормоконтроля / С.В. Никитин // Журнал российского права. – 2011. – № 10 (178). – С. 55-68.
8. Петрухин, И.Л. Проблема судебной власти в современной России / И.Л. Петрухин // Государство и право. – 2000. – №7. – С. 18-24.

К вопросу о конституционной законности в Российской Федерации

Тухватуллин Т.А.

*Ведущий научный сотрудник
НИИ Академии Генеральной
прокуратуры Российской Федерации,
младший советник юстиции,
кандидат юридических наук,
timurthn@mail.ru*

Успешное развитие российского государства требует соблюдения конституционной законности, которое выражается в соответствии Конституции Российской Федерации федеральных конституционных и федеральных законов, конституций и уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также правовых актов органов местного самоуправления. В настоящей работе автором предпринята попытка определить и показать прочную связь между Конституцией Российской Федерации и конституционной законностью, являющейся важным элементом любого современного правового государства. Конституционная законность – основа правового государства, поскольку служит связующим его звеном с конституционными нормами.

В Конституции Российской Федерации норм, в которых непосредственно идет речь о конституционной законности, не содержится. При этом любая конституционная норма – это частица (элемент) конституционной законности, поскольку каждая из них порождает общественное отношение, охраняемое конституционной законностью и в совокупности формирующее пространство для правового государства.

Вместе с тем можно выделить несколько «общих» конституционных норм, в содержание и смысл которых законодателем заложена сущность конституционной законности. «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории государства» (ч. 2 ст. 4); «Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации» (ч. 1 ст. 15). Эти положения являются основой для разработки понятия конституционной законности¹. Реализация принципа верховенства Конституции в правовой системе государства (прямое действие ее положений) – важнейший признак конституционной законности. В соответствии с ч. 2 ст. 15 Основного закона органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию

¹ См. также: Хабриева Т.Я. Конституция и законность // Законность в Российской Федерации. М., 2008. С. 59.

Российской Федерации и законы. Формула этой статьи закреплена в Конституции Российской Федерации в общей форме публично-правового принципа, но, как справедливо замечает экс-председатель Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглай, «... именно с этого начинается установление режима конституционной законности и всего правопорядка»².

Принципы суверенного, демократического, социального и светского государства, как элементы конституционной законности, находят свое выражение, особенно в ст. 1, 4, 7, 14 Конституции Российской Федерации³. В Конституции нет термина «суверенное государство», но в ч. 1 ст. 4 говорится о том, что «суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию».

Для конституционной законности важное значение имеют также принципы федерализма. Российский федерализм тесно связан с интересами различных народов, населяющих нашу страну, и с формированием основной части субъектов Российской Федерации по иным присущим им признакам. Поскольку Россия многонациональное государство, федерализм учитывает национальные особенности, что остается важнейшим средством обеспечения прав различных народов. Принципу федерализма присуще разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, осуществляемое ст. 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации⁴. Кроме того, в ст. 76 Конституции Российской Федерации закреплены условия верховенства федерального и регионального законодательства. В этой связи одним из основных приоритетов конституционной законности является обеспечение конституционно-правового режима разграничения установленных Конституцией Российской Федерации сфер ведения Российской Федерации и ее субъектов⁵.

Основа правовой концепции конституционной законности – существование демократического государства, юридическая и фактическая стороны которого находят свое выражение в законодательном урегулировании и фактическом функционировании институтов представительной демократии.

Концепция социального государства является одним из социальных постулатов конституционной законности. Далеко не все принципы социального государства закреплены в прямой словесной форме в Конституции Российской Федерации, поскольку фактически это невозможно

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2006. С. 81.

³ Подробнее об элементах конституционной законности см.: Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 63-66.

⁴ Подробнее об этом см.: Тухватуллин Т.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в современных условиях: конституционно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

⁵ См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2010 год: информационно-аналитический доклад. М., 2011. С. 125.

ввиду их многочисленности. Однако некоторые из них вычлняются на основе анализа и синтеза внутреннего содержания конституционного текста. К примеру, о минимальном размере оплаты труда говорится в ч. 3 ст. 37 Конституции Российской Федерации. Отдельные принципы содержатся в законах, принятых в развитие конституционных положений (принцип социального партнерства – в ст. 27 Трудового кодекса Российской Федерации, принцип социальной справедливости – в ст. 9 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» и др.).

Конституционная законность в свете конституционного принципа светского государства реализуется через положения Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести о религиозных объединениях», других правовых актов, принятых в соответствии с названным конституционным принципом.

Помимо упомянутых положений о концепциях суверенного, демократического, социального и светского государства, конституционная законность в современных условиях, по верному выводу Т.Я. Хабриевой, имеет социально-экономические, политические, духовные и юридические аспекты, которые находят свое выражение в конституционных принципах, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации. Речь идет, например, о ст. 2 Конституции, которая установила, что человек, его права и свободы – высшая ценность, их соблюдение, признание и защита – обязанность государства. Подобные принципы выделяются также из смысла положений Конституции Российской Федерации и являются, прежде всего, объектом обеспечения конституционной законности⁶.

Необходимо вновь подчеркнуть, что конституционная законность находит свое конкретное воплощение, по сути, во всех конституционных нормах, поскольку каждое положение Основного закона закладывает правовое начало для создания норм федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов. При этом главное условие их действия – все эти правовые акты должны находиться в рамках конституционной законности.

Следует отметить, что в российской юридической науке термин «конституционная законность» появился в начале 1990-х гг., в период работы Конституционной комиссии и Конституционного совещания по подготовке проекта новой Конституции Российской Федерации, в которую входили, помимо депутатов Верховного Совета РСФСР, известные ученые-государствоведы, конституционалисты, а также эксперты и специалисты в области других отраслей права. Именно в тот период в научный и политический оборот ими был запущен термин «конституционная законность», поднимались также проблемы соблюдения конституционной законности. Так, например, Ю.А. Тихомиров отмечал, что причинами нарушений конституционной законности являлись низкий авторитет

⁶ Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 61.

Конституции РСФСР, привычка рассматривать ее нормы как не имеющие прямого действия, неумение верно истолковывать конституционные положения и «вливать» их смысл в другие акты⁷.

С.С. Алексеев, рассматривая правовую систему России 1993 г., отмечал, что «современное российское право замкнулось на «праве закона», на одной лишь незыблемости действующих юридических норм ... Отсюда – призывы: ни шагу от действующих норм, все преобразования – в рамках существующей конституционной законности и т.д.»⁸.

Одно из первых официальных упоминаний о конституционной законности датировано 5 марта 1993 г., когда Конституционный Суд Российской Федерации направил Верховному Совету Российской Федерации свое Послание «О состоянии конституционной законности в Российской Федерации», в котором указывалось, что «кризисное состояние конституционной законности вызвано не столько несовершенством самой Конституции, сколько игнорированием ее положений государственными властями и их представителями ... И только общее согласие всех ветвей власти, консолидация усилий и их готовность действовать в рамках Основного закона позволит обеспечить конституционную законность в Российской Федерации»⁹.

Необходимо отметить, что ранее это понятие отсутствовало. Используемые до этого понятия – сначала «социалистическая законность» (в советский период), а затем «законность» – не являются синонимами конституционной законности. Однако, как верно замечено Т.Я. Хабриевой, ни в российской, ни в зарубежной науке анализом соотношения этих понятий «юристы-государствоведы почти не занимались»¹⁰.

Под конституционной законностью¹¹ вполне обоснованно предлагается понимать правовой режим, обеспечивающий реализацию в деятельности государства, его органов, должностных лиц, а также индивидов демократических стандартов, норм государственной и общественной жизни, закрепленных по воле общества в Конституции России¹². Справедливо мнение А.Х. Казариной, отметившей, что «о возвышении Конституции, роли

⁷ Тихомиров Ю.А. О конституционных противоречиях и конфликтах // Конституционный вестник. 1993. № 15. С. 111-121.

⁸ Алексеев С.С. Право России // Независимая газета. 1993. 25 мая.

⁹ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. № 1. С. 2-10.

¹⁰ См. об этом: Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 59.

¹¹ Во второй половине 1990-х гг. разработкой проблем конституционной законности в государственном праве занимались, например, исследователи Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации (Белкин А.А., Дмитриев Ю.А., Клочков В.В., Осипян С.А., Рыбчинский А.И. и др.), а также Кудрявцев В.Н., Колосова Н.М. и др.

¹² См.: Состояние законности в Российской Федерации (1993-1995 годы): Аналитический доклад Научно-исследовательских институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. М., 1995. С. 20.

Основного Закона, регулирующего общественную жизнь, говорит появление в теории и на практике понятие конституционной законности»¹³.

По мнению С.А. Осипяна и В.П. Рябцева «под состоянием конституционной законности, в широком смысле слова, понимается не только простое соблюдение норм конституции, но и функционирование всей системы правовых институтов, из которых она состоит и которые организует и дифференцирует в правовом отношении». На взгляд этих ученых, содержание конституционной законности не сводится «к механическому перечислению принципов законности, а ее состояние – к оценке процессов их реализации в действующем законодательстве»¹⁴. Оно должно включать взаимосвязь регулятивного потенциала Конституции России с происходящими преобразованиями в обществе.

Конституционная законность имеет разные стороны: она является базой для осуществления и развития режима законности и одновременно главным, решающим объектом надзора за ее соблюдением, ибо нарушение конституционных положений влечет нелегитимность текущего законодательства, правоприменительной практики, неверные установки правосознания. Принципы, основные положения Конституции и являются, прежде всего, объектом обеспечения конституционной законности.

Иное понимание конституционной законности имеет Н.М. Колосова, полагающая, что Конституция Российской Федерации закрепила качественно новый подход к конституционной законности, когда обязанности соблюдать Конституцию и законы распространяются не только на граждан и их объединения, но и на органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц. В связи с чем конституционную законность следует определять, по ее мнению, как средство ограничения власти. Конституционная законность должна обозначаться в качестве превентивного фактора, требующего соблюдения Конституции уже на стадии ее принятия, поскольку именно здесь закладываются предпосылки ее соблюдения. С учетом этих двух факторов исследователь полагает, что конституционная законность – это совокупность требований к властным структурам в процессе создания конституционных предписаний, их выполнения, а равно система мер, направленная на защиту конституционной законности, в т. ч. на ее восстановление¹⁵. Вывод автора по поводу того, что «конституционная законность – средство ограничения власти», на наш взгляд, не совсем верный. Соблюдение конституционной законности, т.е.

¹³ Казарина А.Х. Прокурорский надзор. Экономика. Законность. М., 2008. С. 281.

¹⁴ Осипян С.А., Рябцев В.П. Состояние конституционной законности и прокурорский надзор. Конституционные предпосылки и политическая реальность // Конституционная законность: предпосылки и реальность: Сб. науч. тр. М., 2002. С. 3-4.

¹⁵ Колосова Н.М. Обеспечение конституционной законности // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 27-29; она же Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 139-140. См. также: Пономарев Д.А. Теоретические проблемы развития понятия законности в отечественной юридической науке: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Уфа, 2002.

положений Конституции Российской Федерации органами государственной власти, их должностными лицами не может расцениваться как ограничение их прав, поскольку только в состоянии конституционной законности участники конституционно-правовых отношений свободны. Каждый участник таких общественных отношений, в т. ч. органы государственной власти и их представители, гарантировано защищены от противоправных действий, им обеспечена свобода действий, безусловно, в пределах, которые не позволили бы нарушать права других участников. Возможно такое ограничение подразумевает автор.

Следует согласиться с мнением О.И. Куленко¹⁶, который разделяет представленный Н.М. Колосовой превентивный подход к конституционной законности, поскольку этот подход в первую очередь требует соблюдения Конституции Российской Федерации всеми субъектами права.

Превентивный характер конституционной законности выделяет также С.А. Авакьян, который, рассматривая конституционную законность как высший пласт законности в целом, совершенно справедливо отмечает ее превентивный фактор – соблюдение норм Конституции при издании актов и совершении действий всеми без исключения органами государственной власти и органами местного самоуправления. Конституционная законность, полагает он, начинается не тогда, когда посредством решений компетентных органов обеспечивается восстановление действия норм Конституции, а тогда, когда любые органы начинают с соблюдения Конституции. Далее С.А. Авакьяном отмечается, что понятие конституционной законности может быть шире, чем просто законности¹⁷. Такой вывод исследователь объясняет тем, что обычные правовые акты легче соблюдать ввиду конкретности их предписаний, неопределенность многих конституционных предписаний делает конституционную законность более широким понятием, чем сама законность. Под понятием «неопределенность», как нам представляется, исследователь понимает конституционные нормы общего порядка, в отличие от конкретных норм, например, в законах или кодексах. Поэтому, по справедливому выводу ученого, конституционная законность и законность соотносятся как целое и часть.

На этот счет среди конституционалистов существуют различные мнения и связано это с широким или узким пониманием конституционной законности. Сторонники широкого подхода под конституционной законностью понимают правовой режим, обеспечивающий реализацию в деятельности государства, его органов, должностных лиц, общественных объединений, иных юридических и физических лиц демократических стандартов, норм государственной и общественной жизни, закрепленных по воле общества в Конституции Российской Федерации¹⁸. Сторонники узкого

¹⁶ Подробнее см.: Куленко О.И. Соотношение законности и конституционной законности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.

¹⁷ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 213-215.

¹⁸ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С.

подхода подразумевают под конституционной законностью соответствие Конституции Российской Федерации законов и полагают, что основное ее содержание вытекает из более общего понятия законности и соотносится с ней как часть и целое¹⁹.

Исследователь В.А. Витушкин, которого также можно отнести к сторонникам узкого подхода, полагает, что конституционная законность как принцип деятельности всех субъектов права и как одна из условий существования правового государства подразумевает строгое и неукоснительное соблюдение в общественной практике конституционных положений²⁰.

Узкий подход, как верно отмечает О.И. Куленко²¹, отличается своей предельной конкретностью в понимании конституционной законности и не размывает ее, выявляет соотношение законности и конституционной законности как целого и части, делает последнюю категорией, имеющей самостоятельное значение. Через такой подход подчеркивается юридическое верховенство Конституции Российской Федерации в сравнении с другими нормативными актами, включая и федеральные законы. Все они должны соответствовать Конституции и не могут противоречить ей.

Конституционная законность не только многоаспектное (о чем сказано выше), но и многоуровневое понятие. В последнем случае речь следует вести об обеспечении конституционной законности, с учетом федеративного государственного устройства Российской Федерации, на федеральном, региональном и местном уровнях. Не углубляясь в суть нарушений конституционной законности на каждом из уровней, поскольку это не охватывается темой настоящего исследования, отметим, что конституционная законность в Российской Федерации выражается в соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, конституций и уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

При этом чрезвычайно важное значение имеет соответствие конституций и уставов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации, поскольку региональные конституции и уставы (Основные законы) закрепляют основы конституционного строя России на территории ее субъектов, формируют региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляя, тем самым, правовое регулирование важнейших групп общественных отношений и

213-215; Капука С. Проблемы общего надзора прокуратуры России за законностью // Право и жизнь. 1999. № 22. С. 67; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 139-140.

¹⁹ Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001. С. 302. и др.

²⁰ Витушкин В.А. Роль определений Конституционного Суда Российской Федерации в укреплении конституционной законности // Конституционная законность: предпосылки и реальность. Сб. науч. тр. М., 2002. С. 41.

²¹ Подробнее см.: Куленко О.И. Соотношение законности и конституционной законности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.

устанавливая необходимый баланс между интересами региона и всей Российской Федерации.

Таким образом, под конституционной законностью нами понимается строгое соблюдение требований и положений, непосредственно содержащихся в Конституции Российской Федерации или вытекающих из нее, при издании правовых актов и совершении действий всеми без исключения органами государственной власти и органами местного самоуправления. В Российской Федерации конституционные нормы получают дальнейшее развитие в федеральных конституционных законах, о необходимости принятия которых прямо указано в Конституции, а также федеральных законах. Иными словами, конституционная законность в Российской Федерации распространяет свою «юрисдикцию» на все федеральные конституционные законы и федеральные законы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления принятые во исполнение или в «продолжение» конституционных положений.

Важно отметить, что вне конституционной законности, закладывающей основы всей современной российской правовой системы, законность, под которой в упрощенном виде понимается исполнение исключительно законов и принятых в их развитие подзаконных актов, на наш взгляд, существовать не может.

Конституционная законность, по справедливому мнению В.В. Ключкова, – системообразующее ядро законности в обществе и государстве, функционирующих на конституционной основе. Содержание конституционной законности зависит от общего уровня развития законности в конкретном обществе; понятие конституционной законности нельзя определить вне связи с общими положениями теории законности²². Аналогичного мнения придерживается Т.Я. Хабриева, считающая, что конституционная законность – это не только часть общего режима законности, но и основа, ядро общего режима законности²³. В этой связи рассмотрим понятие «законность».

Прежде всего, следует отметить, что об обеспечении законности в управлении как о главной цели всей системы учреждений Петра Великого писал в XIX в. видный русский правовед А.Д. Градовский²⁴. К аналогичным выводам в процессе исследования истории развития российской прокуратуры пришел А.Я. Сухарев, указавший, что «с прокуратурой великий реформатор связывал не просто появление удобной и целесообразной управленческой структуры, но рождение цементирующей силы государства, которая стала бы оплотом единства законности и правопорядка на просторах Империи,

²² Ключков В.В. О конституционной законности // Конституционная законность и прокурорский надзор. Сб. науч. тр. М., 1994. С. 3.

²³ См.: Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 60.

²⁴ Градовский А.Д. Начала русского государственного права в 2 т. М., 2006. Т. 1. О государственном устройстве. С. 5.

чистоты и совести властных чинов в центре и на местах»²⁵.

В советской юридической науке понятию «законность» синонимом было понятие «социалистическая законность», сущность которой заключалась в требовании соблюдения и исполнения советских законов всеми участниками общественных отношений. Так, М.С. Строгович полагал, что «сущность законности составляет соблюдение и исполнение именно законов»²⁶.

Попытку объединить в определении существенные, основные свойства социалистической законности предпринял С.С. Алексеев, утверждавший, что «социалистическая законность – это принцип права, выражающий демократический режим жизни социалистического общества и состоящий в требованиях строгого и неукоснительного соблюдения всеми субъектами законов и основанных на них правовых актов, полного и реального осуществления субъективных прав, надлежащего, обоснованного и эффективного применения права при исключении масштабного произвола в деятельности государственных органов и должностных лиц»²⁷.

В современный период в отечественном правоведении преобладают тенденции максимально широкого понимания законности, при которой она выступает как политико-правовое явление, характеризующее процесс совершенствования государственно-правовой формы организации общества и реализации идей социальной справедливости путем строгого и неукоснительного соблюдения действующего законодательства²⁸. Иными словами в настоящее время законность понимается как политико-правовой режим, характеризующийся неукоснительным соблюдением правовых предписаний всеми субъектами права.

Таким образом, отличие социалистической законности от законности в современной интерпретации заключается только в объекте – социалистическая законность была направлена на соблюдение советского законодательства, законность – законодательства Российской Федерации. Иных принципиальных различий между этими двумя понятиями не имеется.

По-другому обстоит дело с понятиями «законность» и «конституционная законность». Для наглядной иллюстрации вновь обратимся к Т.Я. Хабриевой, заключившей, что «конституционная законность – это не только часть общего режима законности, но и основа, ядро общего режима законности»²⁹. Разделяя мнение ученого, лишь добавим, что законность направлена на соблюдение законов, конституционная законность – на соблюдение Конституции Российской Федерации.

²⁵ Сухарев А.Я. Историческая судьба российской прокуратуры: Научно-публицистический очерк. М., 2000. С. 4-5.

²⁶ Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966. С. 14.

²⁷ Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций в 2 т. Свердловск, 1972. Т.1. С.113.

²⁸ Малиновский А.А. Законность // Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 335.

²⁹ См.: Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 60.

Рассматривая эти два конституционно-правовых понятия, не следует при этом одно из них выделять, отдавать ему основную роль, первоочередное значение.

Выделение вопросов реализации Конституции из общих проблем обеспечения законности в Российской Федерации не преследует цели противопоставления Конституции Российской Федерации текущему законодательству. Самостоятельный анализ конституционной законности обусловлен особой ролью Конституции в правовой системе, необходимостью обеспечения повышенной охраны и защиты Основного закона³⁰.

В завершении следует отметить, что такой системообразующий элемент правового государства как конституционная законность, помимо его декларации в Конституции Российской Федерации, должен быть надлежащим образом обеспечен на территории всей нашей страны. В этой связи укрепление конституционной законности является необходимым условием сохранения целостности Российской Федерации, формирования эффективной государственной власти и построение истинно правового государства.

Здесь важным является то, что органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица должны не только соблюдать требования Конституции, но и выявлять случаи ее нарушения, в пределах предоставленной компетенции принимать меры к их пресечению, восстановлению нарушенных прав граждан и привлечению виновных лиц к юридической (конституционно-правовой) ответственности.

С этой целью необходимой составляющей конституционной законности является наличие эффективного механизма защиты верховенства Конституции Российской Федерации, основными элементами которого на федеральном уровне являются Президент, Федеральное Собрание, Правительство, Конституционный Суд, прокуратура Российской Федерации. На уровне российских регионов пальма первенства в процессе укрепления конституционной законности принадлежит конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации, чья основная цель состоит в правовой охране регионального основного закона.

Особая роль в механизме обеспечения конституционной законности на общегосударственном уровне отведена органам прокуратуры, одной из специфических функций которых является обеспечение верховенства Конституции во всей правовой системе, ее прямого и непосредственного действия в регулировании общественных отношений на всей территории Российской Федерации. Любой правовой акт как предмет надзора, особенно нормативный правовой акт, прокурор, прежде всего, соотносит с требованиями Конституции России³¹. Основная задача прокурора – обеспечение единой конституционной законности на территории всей

³⁰ См.: Состояние законности в Российской Федерации (1993-1995 годы): Аналитический доклад Научно-исследовательских институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. М., 1995. С. 20.

³¹ См.: Казарина А.Х. Прокурорский надзор. Экономика. Законность. М., 2008. С. 282.

страны³².

В узком смысле, соответствующем содержанию ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», под конституционной законностью понимается такой правовой режим, при котором принимаемые на всех уровнях власти правовые акты (в сферах ведения Российской Федерации, совместного ведения и ведения субъектов Федерации, а также ведения органов местного самоуправления) должны строго соответствовать букве и духу Конституции Российской Федерации, принятые в развитие ее положений федеральных конституционных и федеральных законах.

Учитывая изложенное, конституционная законность является системной основой всей общественной жизни, поскольку всякие политические, экономические решения претворяются в жизнь с помощью нормативного правового акта, обязательного для исполнения всеми государственными органами, их должностными лицами, а также гражданами и организациями.

Литература:

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.
2. Алексеев С.С. Право России // Независимая газета. 1993. 25 мая.
3. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1.
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2006.
5. Витушкин В.А. Роль определений Конституционного Суда Российской Федерации в укреплении конституционной законности // Конституционная законность: предпосылки и реальность. Сб. науч. тр. М., 2002.
6. Градовский А.Д. Начала русского государственного права в 2 т. М., 2006. Т. 1. О государственном устройстве.
7. Забарчук Е.Л., Саломаткин А.С. Обеспечение законности в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. М., 2007.
8. Казарина А.Х. Прокурорский надзор. Экономика. Законность. М., 2008.
9. Капука С. Проблемы общего надзора прокуратуры России за законностью // Право и жизнь. 1999. № 22.
10. Ключков В.В. О конституционной законности // Конституционная законность и прокурорский надзор. Сб. науч. тр. М., 1994.
11. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000.
12. Колосова Н.М. Обеспечение конституционной законности // Законность в Российской Федерации. М., 1998.
13. Куленко О.И. Соотношение законности и конституционной законности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.
14. Малиновский А.А. Законность // Российская юридическая энциклопедия. М., 1999.
15. Осипян С.А., Рябцев В.П. Состояние конституционной законности и прокурорский надзор. Конституционные предпосылки и политическая реальность // Конституционная законность: предпосылки и реальность: Сб. науч. тр. М., 2002.

³² См.: Забарчук Е.Л., Саломаткин А.С. Обеспечение законности в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. М., 2007. С. 16.

16. Пономарев Д.А. Теоретические проблемы развития понятия законности в отечественной юридической науке: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Уфа, 2002.
17. Состояние законности в Российской Федерации (1993-1995 годы): Аналитический доклад Научно-исследовательских институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. М., 1995.
18. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2010 год: информационно-аналитический доклад. М., 2011.
19. Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966.
20. Сухарев А.Я. Историческая судьба российской прокуратуры: Научно-публицистический очерк. М., 2000.
21. Тихомиров Ю.А. О конституционных противоречиях и конфликтах // Конституционный вестник. 1993. № 15.
22. Тухватуллин Т.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в современных условиях: конституционно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
23. Хабриева Т.Я. Конституция и законность // Законность в Российской Федерации. М., 2008.
24. Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001.

Забытое имя юриста (Магомед Гайтиевич Мальсагов)

*Фаргиев Ибрагим Аюпович,
председатель Верховного Суда
Республики Ингушетия,
доктор юридических наук, профессор.*

К 80-летию Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) один из видных российских ученых-правоведов профессор А.И. Чучаев обратился ко мне с просьбой оказать помощь в сборе информации о Мальсагове Магомед Гайтиевиче – первом директоре названного высшего учебного заведения, в связи с тем, что архивы университета сгорели, а о жизни Мальсагова М.Г. практически ничего не известно.

О Гайти (Гойти) Бетиевиче Мальсагове (1860–1937) – отце Магомеда и именитых братьях последнего, работавших на высоких должностях в Ингушетии в 20-х годах ушедшего столетия, Иналуке – председателе Ингушского облисполкома, Тугане – директоре пожарной службы Ингушетии (оба бывшие офицеры царской армии), Селиме – министре финансов Ингушской области имеется информация, опубликованная в периодической печати³³. Однако сведений о биографии Магомеда Гайтиевича не имелось. Материал собирался инициативной группой сотрудников Верховного суда республики на протяжении 6 месяцев, по крупицам, из воспоминаний родственников, архивных документов, запросов, изучения исторических справок, информации, имевшейся в периодической печати.

В результате проделанной работы к юбилею университета представлена следующая справка.

«Магомед Гайтиевич Мальсагов родился 31 декабря 1898 г. в с. Яндаре Ингушско-Казачьего Сунженского отдела Терской области.

Отец Мальсагова М.Г. - Гайти Бетиевич – участник Русско-турецкой войны 1877-1878 гг. и Русско-японской войны 1904-1905 гг., кавалер ряда наград Российской империи, в том числе знака отличия Военного ордена (с 1913 г. - Георгиевский крест) и золотого оружия «За храбрость».

Мать – Пахи Джабагиева (Мальсагова) – сестра известного ингушского просветителя - энциклопедиста, религиоведа начала 20 века Висангирея Джабагиева.

Мальсагов М.Г. получил начальное образование в Назрановском горском училище, а затем продолжил обучение во Владикавказской гимназии Сунженского отдела Терской области. По окончании гимназии поступил на

³³ См.: Мальсагова А.У. Ингуши в войнах России в 19-20-х веках. Изд-во КВМ, 2005; На острие судьбоносных баталий (Иналук Гайтиевич Мальсагов)// <https://ghalghay.com>. и др.

юридический факультет Императорского Петроградского университета (ныне – СПбГУ), который успешно окончил в 1916 году.

В 1917-1922 гг. принимал участие в революционной деятельности большевиков и в Гражданской войне. С конца 20-х годов Мальсагов М.Г. проходил службу в органах прокуратуры Донского округа.

26 декабря 1931 г. на заседании коллегии Народного комиссариата юстиции РСФСР (протокол № 594/27-ф) принято Положение о заочном образовании по советскому праву, от которого берет свой непосредственный отсчет история Московского государственного юридического университета.

Согласно положению оперативное методическое руководство заочным образованием осуществлялось специально созданными Центральными заочными курсами в системе Московского института советского права под общим руководством учебно-методического совета при отделе кадров НКЮ РСФСР. Руководителем указанных курсов, которые приравнивались к заочному правовому вузу (в циркуляре НКЮ от 13.01.1932 г. № 8 они названы Заочным институтом советского права), в 1932 г. назначен Мальсагов Магомед Гайтиевич.

3 июля 1936 г. постановлением НКЮ РСФСР вуз, возглавляемый Мальсаговым М.Г., переименован в Центральный юридический заочный институт (ЦЮЗИ).

С 29 апреля 1937 г. Мальсагов М.Г. стал директором Всесоюзного заочного юридического института (постановлением СНК СССР № 703 ЦЮЗИ переименован в ВЮЗИ) и состоял в этой должности до 1938 г. В 1938 г. на смену Мальсагову М.Г. пришел Карасев Яков Афанасьевич, который проработал в должности до 1939 г.

С 1941 по 1942 гг. Мальсагов М.Г. в звании «батальонный комиссар» (специальное воинское звание для старшего военно-политического состава Красной Армии и Флота в 1935—1942 гг., приравнивается к воинскому званию «майор») принимал участие в Обороне Москвы, получил тяжелое ранение, лечился в военном госпитале Московского военного округа.

31 января 1944 г. Постановлением Государственного Комитета Обороны чеченцы и ингуши депортированы в Казахскую и Киргизскую ССР. Мальсагов М.Г. депортирован не был, однако он сам добровольно отправился к своим родным в спецпоселение в г. Джамбул Казахской ССР.

Указами Президиума Верховного Совета СССР от 16 июля 1956 г. и 19 января 1957 г. сняты ограничения по спецпереселению чеченцев, ингушей и восстановлена Чечено-Ингушская АССР.

В 1957 г. в соответствии со ст. 46 Положения о прокурорском надзоре в СССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г., приказом Генерального Прокурора СССР Магомед Гайтиевич Мальсагов назначен на должность прокурора Чечено-Ингушской АССР, однако к исполнению служебных обязанностей он не приступил в связи с тем, что скончался в поезде при убытии к новому месту службы.

По некоторым источникам супруга Мальсагова М.Г. – Вера (Элеанора) – племянница В.И. Ленина (более точные данные отсутствуют) трагически

погибла от случайного выстрела в 30-х гг. XIX в. От совместного брака родился сын Юрий, который также погиб от рук бандитов в г. Джамбуле.

Похоронен Мальсагов Магомед Гайтиевич на родовом кладбище в селе Яндаре Чечено-Ингушской АССР».

В письме Фаргиеву И.А. с большой теплотой вспоминает своего отчима – Магомеда Гайтиевича Мальсагова – Станислав Рамазанович Ердавлетов – доктор географических наук, профессор, крупный специалист в области экономической и социальной географии, основатель школы географии туризма Республики Казахстан:

«Это был большой и очень интересный, эрудированный и добрый человек, который во многом повлиял на формирование моего мировоззрения, хотя воспитывал он меня с 6 до 16 лет, то есть, начиная с дошкольного возраста и практически до окончания мною средней школы № 1 имени В.И. Ленина в городе Джамбуле. Помню, как мы готовились переезжать в Грозный, поскольку Магомед должен был вступить в высокую должность в ЧИАССР. К сожалению, в г. Грозный Магомед поехал один, не взял с собой ни сына Юрия и никого из племянников, которых в Джамбуле было достаточно. В городе Актюбинске у Магомеда состоялась теплая встреча с братом моего деда по матери Михаилом Михайловичем Песковым, который служил в свое время на легендарном крейсере «Варяг» (бронепалубный крейсер 1-го ранга 1-й Тихоокеанской эскадры ВМФ России в 1901—1904 гг. Участник боя у Чемульпо в 1904 г.). Мы в Джамбуле ждали известия из Грозного, когда он туда прибудет, в смысле «доехал благополучно». Но вместо этого пришла телеграмма из города Чапаевска Куйбышевской области о том, что Магомед Гайтиевич скончался на этой станции. В поездку отправились моя мать и сын дяди Магомеда – Юрий. Они забрали тело Магомеда Гайтиевича и отвезли в Яндырку в Ингушетии, где он и был похоронен».

Память о правоведе Магомеде Гайтиевиче Мальсагове важна как для юридического сообщества России, так и для народа Ингушетии, который восстанавливает необоснованно забытые имена своих славных сыновей.

Место региональных омбудсменов в конституционном судебном процессе (на примере Республики Татарстан)

*Хуснутдинов Фархат Гусманович,
Председатель Конституционного суда
Республики Татарстан,
Заслуженный юрист Республики Татарстан*

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, следовательно, субъекты Российской Федерации имеют право создавать специальные органы, обеспечивающие защиту прав и свобод человека и гражданина в пределах соответствующего региона. Такими государственными органами в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации стали уполномоченные по правам человека, по правам ребенка и по защите прав предпринимателей.

Институт уполномоченного по правам человека стал российским вариантом института омбудсмента. Как известно, омбудсмен — это независимый, персонифицированный орган, обладающий высоким авторитетом, призванный рассматривать жалобы на злоупотребления бюрократического аппарата при отсутствии властных полномочий, используя силу убеждения, придание делу гласности, дачу рекомендаций, основанных на правовых нормах, нормах морали и идеалах справедливости.

В настоящее время этот институт государственной защиты прав человека образован во всех субъектах Российской Федерации, включая и Республику Татарстан.

В Республике Татарстан институт уполномоченного по правам человека играет особую роль в защите прав и свобод человека и гражданина в конституционном судебном процессе. Закон Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан»¹ (статья 81) наделяет Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан правом на обращение в Конституционный суд Республики Татарстан с запросом о проверке конституционности законов Республики Татарстан и иных нормативных правовых актов. Одним из подобных ярких примеров является запрос Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан в Конституционный суд Республики Татарстан о проверке конституционности отдельных предписаний пункта 2.2.1.5 Положения об организации деятельности станции скорой и неотложной медицинской помощи и пункта 2.2.1.5 Положения об организации деятельности отделения скорой медицинской помощи, утвержденных приказом Министерства здравоохранения Республики Татарстан от 7 августа 2000 года № 694 «О совершенствовании организации скорой медицинской помощи населению

Республики Татарстан». Оспариваемыми пунктами Положений было установлено, что одной из задач станции скорой и неотложной медицинской помощи и отделения скорой медицинской помощи в режиме повседневной работы являются перевозки (по заявке медицинских работников) пострадавших, рожениц и больных, в том числе и инфекционных, нуждающихся в экстренной стационарной помощи. Вместе с тем межбольничные перевозки в рабочие дни и часы станцией (отделением) скорой медицинской помощи не осуществляются.

Согласно мнению омбудсмана, отраженному в запросе, главным аргументом неконституционности являлось нарушение принципов определенности законодательства, предусматривающего доверие граждан к государству и праву. В своем запросе Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан указывал, что к нему обратилась гражданка с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод, из содержания которой следует, что сотрудники скорой медицинской помощи, ссылаясь на нормы пункта 2.2.1.5 Положения об организации деятельности станции скорой и неотложной медицинской помощи и пункта 2.2.1.5 Положения об организации деятельности отделения скорой медицинской помощи, отказались принять вызов на перевозку её сына из одного медицинского учреждения в другое. По мнению обратившейся гражданки это повлекло неоказание своевременной медицинской помощи больному и привело к его смерти.

Рассмотрев данное дело, Конституционный суд Республики Татарстан постановил признать Положение об организации деятельности станции скорой и неотложной медицинской помощи и Положение об организации деятельности отделения скорой медицинской помощи, утвержденные приказом Министерства здравоохранения Республики Татарстан от 7 августа 2000 года № 694 «О совершенствовании организации скорой медицинской помощи населению Республики Татарстан», в полном объеме не соответствующими статье 24 (часть третья) Конституции Республики Татарстан, поскольку они не были опубликованы официально для всеобщего сведения². В целях исполнения указанного постановления Конституционного суда Республики Татарстан приказом Министерства здравоохранения Республики Татарстан противоречащие нормы были признаны утратившими силу³.

Иницируя данный судебный процесс, омбудсмен способствует совершенствованию законодательства через процедуру, влекущую утрату юридической силы правового положения, признанного судом неконституционным.

В настоящее время осуществление Конституционным судом Республики Татарстан проверки конституционности законов Республики Татарстан и иных нормативных правовых актов по запросу Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан является проявлением конституционно-судебного нормоконтроля.

Реализация судебных полномочий по проверке нормативных предписаний позволяет судебной власти поддерживать баланс между законодательной и исполнительной ветвями власти, её федеральным и региональным уровнями, а также является важнейшим средством сохранения равновесия всей нормативно-правовой системы.

Следует отметить, что в материально-правовом смысле право на проверку конституционности законов Республики Татарстан и иных нормативных правовых актов в конституционном судебном процессе означает право обратившегося лица, в том числе и Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан, в Конституционный суд Республики Татарстан на пересмотр нормы права на предмет соответствия Конституции Республики Татарстан в целях прекращения ее действия и исключения возможности дальнейшего её применения. Материально-правовой интерес обратившегося заключается в том, чтобы предотвратить угрозу нарушения незаконным актом его субъективных прав либо создать необходимые условия для восстановления прав, нарушенных действием такого акта. В этом смысле право на оспаривание нормативного акта является правом на защиту указанного законного интереса гражданина или организации.

При этом формулирование критериев самого обращения должно основываться не на связи субъективных прав заявителя с теми отношениями, которые регулирует спорный нормативный правовой акт, а на связи этих прав с реализацией, действием спорного акта в отношении данного заявителя, в том числе с действительным или возможным применением к заявителю данного акта в определенном юридическом деле (правоприменительном процессе).

Так, если нормативный правовой акт применен в отношении заявителя в конкретном юридическом деле, то это является объективным показателем того, что данный акт может нарушить его права и у заявителя имеются юридический интерес и право на оспаривание данного акта. Если же спорный нормативный правовой акт еще не применен, но подлежит применению в юридическом деле, то будет иметь место реальная опасность (угроза) нарушения субъективных прав заявителя. Следовательно, и в этом случае очевиден юридический интерес заявителя в оспаривании данного нормативного акта.

В качестве примера приведем рассмотренное Конституционным судом Республики Татарстан дело о проверке конституционности части 4 статьи 3 и части 2 статьи 11 Закона Республики Татарстан «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан»⁴. Интерес заявителя очевиден — нарушены его права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан. На судебное заседание был приглашен представитель Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан, который высказал свое мнение по существу заданного вопроса.

В такой ситуации мнение Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан может рассматриваться как мнение эксперта — лица, обладающего специальными знаниями по защите прав, свобод и законных интересов граждан, оказывающего помощь в установлении объективной истины по делу.

Таким образом, реализация спорного нормативного правового акта, по мнению заявителя, включая действительное или возможное применение данного акта, является объективным и легко устанавливаемым обстоятельством, позволяющим суду посредством высказанного экспертом мнения проверить наличие интереса и достаточных оснований для оспаривания нормативного правового акта.

Особое внимание в Республике Татарстан уделяется также институту Уполномоченного по правам ребенка в Республике Татарстан, обеспечивающему гарантии государственной защиты прав и интересов ребенка, в том числе и посредством конституционного судопроизводства. Важнейшим условием правовой защищенности ребенка выступает качественное законодательство. Несовершенство действующих законов, отсутствие необходимых законодательных актов, противоречивость и нестабильность системы законодательства, регулирующей сферу детства, являются факторами, создающими в современных условиях угрозу правовой безопасности детей. В этой связи Закон Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Татарстан»⁵ (пункт 9 части 1 статьи 12) наделяет Уполномоченного по правам ребенка правом присутствовать на заседаниях Конституционного суда Республики Татарстан.

Назначение института Уполномоченного по правам ребенка в Республике Татарстан заключается в том, чтобы обеспечить защищенность прав детей.

Главная цель присутствия Уполномоченного по правам ребенка в Республике Татарстан на заседаниях Конституционного суда Республики Татарстан – обеспечение реализации субъективных прав и охраняемых законом интересов детей.

Формирование института Уполномоченного по правам ребенка в Республике Татарстан и его участие в судебных заседаниях Конституционного суда Республики Татарстан начинается с признания у ребенка права на защиту и вытекающих из него правозащитных правомочий.

В качестве примера можно привести участие Уполномоченного по правам ребенка в Республике Татарстан в судебном заседании Конституционного суда Республики Татарстан в связи с жалобой граждан по делу о проверке конституционности пункта 3 Положения об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2006 года № 400 «О мерах по эффективному использованию школьных автобусов в Республике Татарстан», а также пунктов 2.3 и 2.5 Положения об открытии школьного

автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года № 615⁶.

Мнение Уполномоченного по правам ребенка, высказанное в судебном процессе, было учтено судом при вынесении правозащитной рекомендации законодателю по совершенствованию правового регулирования порядка обеспечения безопасной перевозки учащихся. Современный процесс развития системы конституционного правосудия представляет собой ряд этапов последовательного развития конституционного права граждан на судебную защиту. В связи с этим хочется сказать, что для определенного этапа развития общества характерен свойственный только ему механизм осуществления правосудия.

Так, в частности, защита прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности также гарантирована широким спектром правозащитных механизмов, в том числе и посредством конституционного судопроизводства.

Защита прав предпринимателей посредством конституционного судопроизводства может осуществляться с использованием всех процедур, однако важнейшее значение для предпринимателей имеет использование возможностей, заложенных:

- 1) в процедуре рассмотрения жалоб на нарушение конституционных прав и свобод;
- 2) в процедуре рассмотрения дел о конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по запросам судов.

Анализ российского законодательства свидетельствует об устойчивой тенденции расширения альтернативных судебных способов разрешения правовых споров между субъектами экономической деятельности, что, как представляется, отвечает современному развитию экономических отношений.

Институт Уполномоченного при Президенте Республики Татарстан по защите прав предпринимателей представляет собой часть механизма этой защиты, основной целью функционирования которой является создание условий для свободы предпринимательской деятельности и гарантирования прав субъектов в данной сфере. Поэтому одним из способов осуществления правозащитной функции Уполномоченного при Президенте Республики Татарстан по защите прав предпринимателей является его участие в конституционном процессе, который согласно Закону Республики Татарстан «Об Уполномоченном при Президенте Республики Татарстан по защите прав предпринимателей»⁷ (часть 3 статьи 8) наделяется таким правом.

Правовая природа участия Уполномоченного при Президенте Республики Татарстан по защите прав предпринимателей в конституционном процессе ограничена рамками выполняемой функции социального контроля за правильностью действий институтов власти.

В силу этого законодательство наделяет Уполномоченного при Президенте Республики Татарстан по защите прав предпринимателей

объемом процессуальных прав и обязанностей. Привлечение его в судебный процесс возможно как по ходатайству стороны, так и по инициативе суда.

Исходя из существа института Уполномоченного при Президенте Республики Татарстан по защите прав предпринимателей, рассматриваемого нами как одно из средств защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, предъявление стороной ходатайства о привлечении Уполномоченного в судебный процесс следует рассматривать как один из способов обращения к нему в целях контроля за действиями органов публичного управления.

На сегодняшний день нам представляется необходимым отметить некоторые проблемные аспекты участия уполномоченных по правам ребенка и по защите прав предпринимателей в конституционном процессе. В связи с тем, что на законодательном уровне не предусмотрена возможность их непосредственного обращения в конституционные (уставные) суды, возникают сложности в эффективности защиты прав и свобод граждан, обратившихся к ним за помощью. Так, к примеру, не совсем ясны юридические последствия обращений граждан к уполномоченным за защитой своих нарушенных прав законами и иными нормативными правовыми актами, противоречащими Конституции.

В целях совершенствования форм участия уполномоченных по правам ребенка и по защите прав предпринимателей в конституционном процессе полагаем необходимым на законодательном уровне субъектов Российской Федерации определить их роль и полномочия — прежде всего возможность их непосредственного обращения в конституционные (уставные) суды с запросом о соответствии нормативных правовых актов конституции (уставу) субъекта.

Создание целостного правового регулирования, отражающего специфику непосредственного обращения уполномоченных по правам человека, по правам ребенка и по защите прав предпринимателей в Конституционный суд как на федеральном, так и на региональном уровне должно упростить процедуру конституционного судопроизводства. Кроме того, законодательное закрепление процедуры непосредственного обращения омбудсменов в конституционные (уставные) суды создаст предпосылки для определения более действенного механизма защиты прав и свобод граждан, а также предопределил позитивную роль в правозащитном процессе в субъектах Российской Федерации.

Дальнейшее совершенствование механизма правового регулирования участия региональных омбудсменов в конституционном судебном процессе будет приводить к поиску новых возможностей их участия в защите прав и свобод граждан. Приведенный анализ практической деятельности региональных омбудсменов по защите прав и свобод посредством конституционного судопроизводства свидетельствует о наличии в государстве и праве тенденций, направленных на расширение свободы прав участников конституционного судопроизводства.

С учетом изложенного совершенствование системы института уполномоченных — объективная необходимость, позволяющая осуществлять независимый специализированный контроль государства за деятельностью в сфере защиты прав и свобод человека. Провозглашение полной независимости в работе уполномоченных не должно оставаться декларацией, а требует корректировки федерального и регионального законодательства.

Список использованных источников:

1. Закон Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-ХІІ (ред. от 26.03.2016) «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Республика Татарстан, № 240, 28.11.1998.
2. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 21.02.2012 № 47-П «По делу о проверке конституционности пункта 2.2.1.5 Положения об организации деятельности станции скорой и неотложной медицинской помощи и пункта 2.2.1.5 Положения об организации деятельности отделения скорой медицинской помощи, утвержденных приказом Министерства здравоохранения Республики Татарстан от 7 августа 2000 года № 694 «О совершенствовании организации скорой медицинской помощи населению Республики Татарстан», в связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан» // Республика Татарстан, № 49, 16.03.2012.
3. Приказ Министерства здравоохранения Республики Татарстан от 30.12.2011 № 1875 «О признании утратившим силу приказа Министерства здравоохранения РТ от 07.08.2000 № 694» // КонсультантПлюс.2016.
4. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 01.12.2015 № 65-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 3 и части 2 статьи 11 Закона Республики Татарстан от 25 декабря 2012 года № 91-ЗРТ «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан» в связи с жалобой гражданина Г.З. Нуриахмета» // Республика Татарстан, № 176, 08.12.2015.
5. Закон Республики Татарстан от 01.08.2011 № 59-ЗРТ (ред. от 12.06.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана, № 8, август (I часть), 2011, ст. 965.
6. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 19.04.2016 № 67-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 Положения об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2006 года № 400 «О мерах по эффективному использованию школьных автобусов в Республике Татарстан», а также пунктов 2.3 и 2.5 Положения об открытии школьного автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года № 615» // Республика Татарстан, № 64, 07.05.2016.
7. Закон Республики Татарстан от 05.07.2013 № 54-ЗРТ «Об Уполномоченном при Президенте Республики Татарстан по защите прав предпринимателей» // Ведомости Государственного Совета Татарстана, № 7, июль, 2013, ст. 963.

РАЗДЕЛ IV. Иная деятельность Конституционного Суда Республики Ингушетия

1. 7 февраля 2017 года в Конституционный Суд Республики Ингушетия прибыли делегации преподавателей и студентов Пятигорского государственного университета во главе с заместителем директора по науке Юридического института ПГУ, доктором юридических наук Тхабисимовой Л.А., и Пятигорского колледжа управления и новых технологий во главе с его директором, кандидатом социологических наук Кочкаевой Т.Н.

В зале заседаний Конституционного Суда Республики Ингушетия прошел семинар на тему: «Совершенствование взаимодействия Конституционного Суда Республики Ингушетия с высшими учебными заведениями: новые подходы».

В ходе встречи гостями семинара и студентами были затронуты самые разнообразные вопросы. Председатель Конституционного Суда Республики Ингушетия Аюп Гагиев рассказал о деятельности Конституционного Суда Республики Ингушетия, а также отметил актуальность подобных встреч и готовность суда к дальнейшему взаимодействию с высшими учебными заведениями.

2. Председатель Конституционного Суда Республики Ингушетия А.К. Гагиев 27 февраля 2017 года принял участие в III региональной научно-практической конференции «Конституционализм и правовое развитие: итоги, перспективы», приуроченной ко Дню Конституции Республики Ингушетия, которая прошла в Ингушском государственном университете.

3. В Министерстве по внешним связям, национальной политике, печати и информации Республики Ингушетии провели Круглый стол, приуроченный к 23-летию принятия Конституции Ингушетии в котором принял участие судья Конституционного Суда Республики Ингушетия Евлоев И.М., который выступил с информацией об истории принятия и значении Конституции республики, а также деятельности Конституционного Суда по реализации и защите конституционных норм.

4. Председатель Конституционного Суда Республики Ингушетия А.К. Гагиев принял участие в VII Петербургском международном юридическом форуме, который проходил в городе Санкт-Петербурге с 16 по 20 мая 2017 года.

5. В здании Управления Судебного департамента в Республике Ингушетия 21 июля 2017 года прошла Конференция судей Республики Ингушетия, По итогам работы Конференции Председатель Конституционного Суда Республики Ингушетия А.К. Гагиев избран заместителем Председателя Экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи, судья Конституционного Суда Республики Ингушетия И.Б. Доскиев избран членом квалификационной коллегии судей Республики Ингушетия, судья Конституционного Суда

Республики Ингушетия И.М. Евлоев избран членом Совета судей Республики Ингушетия.

6. Председатель Конституционного Суда Республики Ингушетия А.К. Гагиев 2 ноября 2017 года провел прием граждан в общественной приемной Президента Российской Федерации.

7. Председатель Конституционного Суда РИ Аюп Гагиев, судья Ильяс Евлоев и главный специалист Секретариата Руслан Цечоев 12 октября 2017 года приняли участие в Международной научно-практической конференции «Гражданин. Выборы. Власть» в городе Пятигорске.

8. Председатель Конституционного Суда Республики Ингушетия Аюп Гагиев и главный специалист Секретариата Конституционного Суда Республики Ингушетия Руслан Цечоев 1 декабря 2017 года приняли участие в торжественных мероприятиях по случаю Дня юриста в городе Москва.