

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Гошуляк В.В.¹

НЕОБХОДИМОСТЬ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Как известно, российская правовая система состоит из двух уровней: федерального и уровня субъектов Российской Федерации. Законодательство субъектов Российской Федерации открывают конституции республик и уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Эти учредительные акты устанавливают статус субъекта Российской Федерации, закрепляют основы конституционного строя, конституционные права и свободы человека и гражданина, учреждают органы государственной власти и определяют их компетенцию. Другими словами, предмет правового регулирования конституций и уставов субъектов РФ являются те сферы общественных отношений, которые регулирует и Конституция Российской Федерации.

При этом правовую охрану Конституции РФ, ее высшую юридическую силу по отношению к другим нормативным правовым актам обеспечивает Конституционный Суд Российской Федерации — специализированный орган конституционного контроля. В субъектах РФ эту роль должны играть конституционные (уставные) суды субъектов РФ. Их основной задачей должна стать правовая охрана учредительных актов субъектов Российской Федерации — конституций и уставов и обеспечение их высшей юридической силы в системе нормативных правовых актов субъектов РФ, ведь контроль над соблюдением конституций и уставов субъектов РФ входит в компетенцию самих субъектов Федерации.

Следовательно, федеративное устройство России объективно ставит проблему двух уровней судебного конституционного контроля — уровня Российской Федерации и уровня субъектов Российской Федерации. При этом, на наш взгляд, в условиях современной России должна возрасти роль именно конституционных и уставных судов субъектов РФ. Это связано с огромным массивом законодательных актов субъектов РФ, которых насчитывается на сегодняшний день 600 тысяч² и которые имеют тенденцию дальнейшего интенсивного роста.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ во многих случаях не соответствуют учредительным актам субъектов РФ, что негативно сказывается на состоянии правовой системы Российской Федерации. Ведь из-за значительной неоднородности российского регионально-го законодательства, недостаточной подготовленности депутатских корпусов субъектов РФ к правотворческой работе и ряда других причин правовая база субъектов РФ складывается не просто и нередко не сочетается с принципом единства и непротиворечивости правовой системы страны. Этот фактор, в свою очередь, также актуализирует проблему учреждения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Исследователи в области конституционного права в числе причин, вызывающих объективную необходимость конституционных (уставных) судов субъектов РФ, называют переход от фиктивного к реальному федерализму, закрепление в системе основ конституционного строя принципа разделения властей³, наличие интереса РФ и субъектов РФ в их учреждении, придание завершенности демократической организации власти в субъектах Российской Федерации и т. д.⁴ Однако при всех перечисленных причинах объективной необходимости конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации решающее значение имеет обеспечение верховенства и правовой охраны конституций и уставов субъектов РФ.

Вместе с тем формирование органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации затягивается. И тот факт, что в одних субъектах РФ действуют конституционные (уставные) суды, а в других их нет, ведет к тому, что данные субъекты по-разному включаются в обеспечение конституционной законности, а граждане получают неодинаковую степень защиты своих прав. Это означает, что в различных субъектах Федерации положения Конституции РФ действуют не в одинаковой мере. Ведь, по существу, конституционные и уставные суды субъектов РФ, обеспечивая правовую охрану своих конституций и уставов, обеспечивают тем самым и верховенство Конституции РФ.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ во многих случаях не соответствуют учредительным актам субъектов РФ, что негативно сказывается на состоянии правовой системы Российской Федерации.

¹ Гошуляк Виталий Владимирович — доктор юридических и доктор исторических наук, профессор Пензенского государственного педагогического университета.

² Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. — М.: ТК Велби, 2003. — С. 387.

³ Зражевская Т.Д., Медведев С.В. Становление конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации в системе гарантий прав и свобод человека // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации/ Сб. статей под ред. В.М. Баранова. — Нижний Новгород, 2003. — С. 503–504.

⁴ Овсян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации. 1900–2000 гг. — М.: ИКЦ «МарТ», 2001. — С. 53–55.

Порядок формирования конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации можно проследить на основе ее географии и статистических данных. На момент принятия федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» (декабрь 1996 г.) в Российской Федерации насчитывалось восемь конституционных и уставных судов. В 1997 — 2004 гг. эти суды были образованы только в семи субъектах Федерации. При этом следует отметить, процесс создания органов конституционной юстиции в субъектах Федерации после 2001 г. замедлился.

Это можно проследить по следующим данным. На 1 января 2001 г. конституционные суды функционировали в 12 субъектах Федерации, из которых 10 — республики. Всего на это время конституционные и уставные суды были учреждены в 44 субъектах Российской Федерации¹. Это означает, что в 12 субъектах РФ эти суды функционировали, а в 32 субъектах РФ необходимость их была признана в конституциях и уставах субъектов Федерации.

В настоящее время в конституциях и уставах 56 субъектов Российской Федерации содержатся нормы об учреждении конституционных и уставных судов², а сами суды функционируют в 15 субъектах Федерации, из них в 12 республиках (Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий-Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия — Алания, Татарстан, Республика Тыва), в 3 других субъектах Федерации (г. Санкт-Петербург, Калининградская и Свердловская области).

Как видно из приведенных данных, в течение 2001 — 2004 гг. органы конституционной юстиции начали работу только в трех субъектах РФ, а именно — Республике Тыва, г. Санкт-Петербурге, Калининградской области. В 12 субъектах Федерации они были учреждены их конституциями и уставами. Эти статистические данные свидетельствуют не только о медленных темпах создания органов конституционного контроля в субъектах РФ, но и о замедлении этих темпов. Фактически за последние годы увеличилось только число конституций и уставов субъектов РФ, в которые были включены нормы о конституционных и уставных судах. Это обстоятельство объясняется работой, проводимой с 2000 г. в федеральных округах по приведению конституций и уставов субъектов РФ в соответствие с Конституцией Российской Федерации и принятием в этих целях многочисленных поправок в учредительные акты субъектов РФ, в том числе в части, касающейся конституционных и уставных судов.

Законодательство о конституционных и уставных судах сформировалось в тех 15 субъектах Федерации, где эти суды функционируют, а также в тех субъектах РФ, где приняты соответствующие законы о них (Республика Ингушетия, г. Москва, Красноярский край, Иркутская, Кур-

ганская, Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ). В остальных 34 субъектах РФ относительно конституционных и уставных судов содержатся правовые нормы только в их конституциях и уставах.

Таким образом, кроме 15 субъектов Российской Федерации, где в 2004 г. действовали конституционные (уставные) суды, еще в 41 субъекте РФ намерены их образовать, но этот процесс затягивается и замедляется. В остальных 33 субъектах РФ вопрос об учреждении органов конституционного контроля даже не поставлен и остается открытым. Это говорит о том, что в большинстве субъектов РФ работа по созданию конституционных (уставных) судов ведется слабо. От учреждения в конституциях и уставах субъектов Федерации этих судов до принятия специального закона о конституционном (уставном) суде, а затем до реального его создания проходит неоправданно длительный промежуток времени. В большинстве случаев работа по созданию конституционных (уставных) судов останавливается на включении норм о них в учредительные акты субъектов РФ.

Исследователи достаточно подробно проанализировали причины затягивания с учреждением конституционной (уставной) юстиции в субъектах РФ. Наиболее подробно этот вопрос изучен Ж.И. Овсепян³. Причины недостаточной интенсивности процессов расширения «географии» конституционных (уставных) судов

она объясняет начальным периодом становления в краях и областях России признаков государственных образований, состоянием регионального законодательства и его недостаточностью, небольшим объемом полномочий субъекта РФ в законодательной сфере в сравнении с масштабами законодательных полномочий РФ, недостаточной загруженностью этих учреждений в тех субъектах РФ, где они созданы, состоянием федерального законодательства в сфере судебной системы Российской Федерации.

В.А. Кряжков среди причин затягивания с учреждением конституционных и уставных судов в субъектах РФ называет известную новизну этого института, неясность и неопределенность его роли и места в региональной системе власти, отсутствие необходимой политической и правовой культуры руководителей и населения⁴. Н.В. Витрук обращает внимание на такие причины низкой интенсивности учреждения органов конституционной юстиции, как отсутствие должной активности федерального центра в данном направлении, открытость вопросов компетенции конституционных (уставных) судов и статуса судей, их кадрового обеспечения. Суды нуждаются в специалистах высокой юридической квалификации, в том числе конституционно-правового профиля, а их, как правило, на местах нет⁵.

А.А. Ливеровский пишет о такой причине, как правовые трудности в создании законодательной базы субъекта Российской Федерации, связанные с недостаточным опытом в области нормотворчества у законодателей субъектов РФ⁶.

В настоящее время в конституциях и уставах 56 субъектов Российской Федерации содержатся нормы об учреждении конституционных и уставных судов, а сами суды функционируют в 15 субъектах Федерации.

¹ Материалы Консультативного совета Председателей органов конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации / Дайджест оперативной информации. — 2001. — № 2. — С. 44.

² Конституционное развитие Российской Федерации (1993 — 2003) / Материалы научно-практической конференции // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации / Дайджест оперативной информации. — 2003. — № 12. — Ч. 1. — С. 78.

³ Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990—2000 гг.). — М.: ИКЦ «МарТ», 2001. — С. 41—50.

⁴ Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). — М., 1999. — С. 30—31.

⁵ Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991—2001 гг.): очерки теории и практики. — М.: Городец-издат, 2001. — С. 50.

⁶ Ливеровский А.А. Правовые проблемы регулирования создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Ученые записки. — Вып. 7. — СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 2001. — С. 92.

Следует отметить, что указанные в научных работах причины недостаточной интенсивности учреждения конституционных (уставных) судов в полной мере объясняли их в момент написания этих работ. В настоящее время ряд из названных причин уже устарел и перестал действовать. В частности, с позиций сегодняшнего дня трудно объяснить эти процессы начальным этапом становления признаков государственных образований в субъектах РФ — не республиках, недостаточностью регионального законодательства, низкой загруженностью органов конституционной юстиции, новизной этого института, открытостью вопроса о компетенции конституционных (уставных) судов.

Действительно, эти причины в тот период замедляли учреждение органов конституционного контроля в субъектах Федерации. Но сегодня они уже не действуют, а роста интенсивности учреждения конституционных и уставных судов в субъектах РФ не наблюдается; наоборот, эти процессы в 2001–2004 г. замедлились. Следовательно, причины низких темпов создания конституционных (уставных) судов субъектов РФ необходимо искать в иной плоскости.

Нам они видятся в следующем. Во-первых, недостаточной политической воле федерального центра в учреждении конституционных и уставных судов в субъектах РФ. Свидетельством этого является до сих пор существующая в ст. 27 федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» диспозитивная норма, согласно которой 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 Федерации¹.

Необходимость изменения этой нормы путем превращения ее в императивную норму, предусматривающую обязательное создание конституционных (уставных) судов в субъектах РФ, неоднократно указывалась в научной литературе и периодической печати². Более того, еще в начале 2001 г. Консультативный совет председателей органов конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации принял решение и обращение к Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ, органам законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, где поставил вопрос о необходимости создания единой, охватывающей всю территорию России системы конституционной юстиции в составе Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации³. Однако эта проблема оказалась незамеченной федеральными властями.

Кроме того, неопределенность федерального законодательства относительно полномочий конституционных и уставных судов негативно сказывалась на их учреждении.

Так, например, в Красноярском крае в течение двух лет (1999–2001 гг.) шла настоящая война между местным Законодательным Собранием и прокурором края по вопросу о закреплении за Уставным судом дополнительных по сравнению с федеральным конституционным законом полномочий. Дело дошло до Президиума Верховного Суда РФ, который, к сожалению, принял позицию прокурора и оставил в силе решения предыдущих инстанций о том, что субъект РФ не вправе предоставлять Уставному суду полномочия, не предусмотренные ст. 27 федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»⁴.

Такая же проблема стояла и при обсуждении закона «Об Уставном суде Тюменской области», где дополнительные полномочия этого суда рассматривались как противоречащие федеральному законодательству⁵. Точку в этом споре поставил Конституционный Суд Российской Федерации, а не федеральный законодатель. Конституционный Суд РФ в своем определении от 6 марта 2003 г. дал расширительное толкование ст. 27 федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»⁶.

Во-вторых, фактором, замедлившем темпы учреждения органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации, является нежелание законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, особенно высших должностных лиц субъектов Федерации их создавать. Ведь законодательным и исполнительным органом государственной власти субъектов РФ не нужен независимый орган, дающий правовую оценку их решениям и действиям. Показательно в этом отношении обсуждение законопроекта «Об Уставном суде Читинской области», согласно которому предполагалось в срок до 2005 г. этот суд создать. Однако губернатор области заявил, что создание такого органа стало бы еще одной контролирующей и в чем-то бюрократической надстройкой, требующей дополнительных затрат из бюджета. В результате законопроект не был принят⁷.

Кроме того, в регионах нередко нападки на конституционные (уставные) суды; средства массовой информации, выполняя политический заказ, пытаются всячески принизить роль и значение деятельности региональных органов конституционной юстиции, показать бессмысленность, нецелесообразность их существования. В реестрах государственных должностей некоторых субъектов Российской Федерации, где учреждены конституционные (уставные) суды, должности председателей этих судов следуют после вице-губернаторов и начальников департаментов исполнительной ветви власти⁸.

Такое принижение роли органов конституционной юстиции в российских регионах свидетельствует о нежелании субъектов РФ эти органы учреждать. Аргументом в пользу этой позиции выдвигается версия о нехватке финансовых средств для создания конституционных и уставных судов субъектов РФ, о недостаточной их загруженности. Однако, как справедливо заметил еще в 1999 г.

¹ СЗ РФ. — 1997. — № 1. — Ст. 1.

² См., например: Российская газета. — 2003. — 14 октября.

³ Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации / Дайджест оперативной информации. — 2001. — № 2. — С. 51–54.

⁴ Кряжков В.А. Прокурор Красноярского края против краевого Законодательного Собрания // Российская юстиция. — 2001. — № 10. — С. 31.

⁵ Подергин Е.С. К вопросу о возможном объеме полномочий Уставного суда Тюменской области // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации / Дайджест оперативной информации. — 2003. — № 4. — С. 65.

⁶ Российская газета. — 2003. — 29 апреля.

⁷ Забайкальский рабочий. — 2003. — 10 октября.

⁸ Осоцкий А.И. Взаимодействие конституционных (уставных) судов с органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Уставного суда Свердловской области. — 2003. — № 1. — С. 184–185.

М.А. Митюков, конституционные (уставные) вопросы и споры несовместимы с уголовными и гражданскими делами, тем более с делами об административных правонарушениях. Сама подготовка к разрешению конституционного дела требует иногда многомесячного, масштабного изучения не только отечественного, но и зарубежного законодательного, правоприменительного и доктринального массива, а также общепризнанных принципов и норм международного права. Это сложная исследовательская работа, во многом неизвестная судьям общей юрисдикции, да она и не приспособлена к судам, где рассмотрение дел поставлено «на поток»¹. Следовательно, принижение роли и значимости конституционных и уставных судов в субъектах РФ безосновательно и выражает нежелание большинства субъектов Федерации их создавать.

В-третьих, продолжает иметь место проблема, связанная с обеспечением конституционных (уставных) судов субъектов РФ квалифицированными юридическими кадрами. Особенно остро эта проблема стоит в тех российских регионах, где нет достаточно крупных научных центров, готовящих квалифицированные кадры по профильным для конс-

титационных (уставных) судов юридическим специальностям. Такое положение во многом препятствует образованию данных органов в субъектах Российской Федерации.

Между тем опыт некоторых федеративных государств, в частности ФРГ, показывает, что обеспечение конституционной законности в полной мере достигается при условии образования и деятельности Федерального конституционного суда и конституционных судов субъектов РФ. Во всех землях ФРГ, кроме одной (Шлезвинг — Гольштейне) созданы свои конституционные суды². При этом земля Шлезвинг — Гольштейн свои полномочия по обеспечению конституционной законности передала Федеральному конституционному суду. В ФРГ после 1990 г. все «новые земли» немецкой федерации учредили свои конституционные суды³. Этим Германия доказала тезис о закономерности и необходимости существования земельных конституционных судов. Ее опыт с учетом российских традиций может быть использован в Российской Федерации при учреждении конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

(Продолжение следует)

¹ Материалы Всероссийского совещания. Проблемы образования конституционных (уставных) судов, субъектов РФ. — М.: Старая площадь, 1999. — 24 декабря. — С. 18.

² Захаров А.А. Конституционная юстиция в Германии и России: сравнительно-правовой анализ // Российский юридический журнал. — 2002. — № 3. — С. 129.

³ Брусин А.М. «Двойное» конституционное правосудие: ненужная роскошь или насущная необходимость? // Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. — 2002. — № 2. — С. 116–117.

Пепеляев С.Г.¹

АРБИТРАЖНАЯ ПРАКТИКА ДЕМОНСТРИРУЕТ ПРОБЛЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ (часть 1)



Налоговые споры в арбитражных судах демонстрируют реальное состояние дел в налоговом законодательстве и практической работе налоговых органов.

На основании отчетов, опубликованных в «Вестнике Высшего арбитражного суда Российской Федерации» за



пять предшествующих лет² удалось составить ряд графиков, наглядно представляющих основные процессы в отношении налоговых споров.

График № 1 демонстрирует рост числа споров о налогообложении, т.е. о размере налоговых платежей, пени и штрафов. Если в 1999 году арбитражные суды рассмотрели около 85 тыс. таких дел, то в 2003 году — уже 253 тыс., т.е. почти на 300% больше.

Эта тенденция может быть объяснена разными факторами.

Основные факторы — те, которые приводят к росту числа спорных ситуаций, т.е. претензий налоговых органов к налогоплательщикам.

Дополнительные — те, которые обуславливают рост доли обжалуемых претензий налоговиков.

К первым относятся следующие.

Во-первых, порядок исчисления налогов становится

¹ Пепеляев Сергей Геннадиевич — кандидат юридических наук, управляющий партнер юридической компании «Пепеляев, Гольцблат и партнеры» (www.pgplaw.ru).

² Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. — 2000. — № 3. — С. 6–12; 2001. — № 4. — С. 12–18; 2002. — № 4. — С. 20–29; 2003. — № 4; 2004. — № 4. — С. 21–36.