

Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта "а" пункта 2 статьи 21 и подпункта 51-1 пункта 2 статьи 26-3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

Определение · № 452-О-О · от 17.06.2008 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта "а" пункта 2 статьи 21 и подпункта 51-1 пункта 2 статьи 26-3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

город Санкт-Петербург 17 июня 2008 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Сахалинской областной Думы,
у с т а н о в и л:

1. В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Сахалинская областная Дума оспаривает конституционность положений Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", согласно которым высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет в пределах своих полномочий меры по противодействию терроризму и экстремизму (подпункт "а" пункта 2 статьи 21); к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации и осуществления на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации (подпункт 51-1 пункта 2 статьи 26-3).

По мнению заявителя, названные законоположения, закрепляя за органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия, которые по своему существу связаны с обеспечением национальной безопасности, что составляет предмет ведения Российской Федерации, нарушают конституционное разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и тем самым противоречат статьям 15 (части 1 и 4), 71 (пункт "м") и 114 (пункт "д" части 1) Конституции Российской Федерации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации Российская Федерация является демократическим федеративным правовым государством, федеративное устройство которого основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 5, часть 3); разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (статья 11, часть 3).

Вместе с тем конституционное разграничение полномочий может быть конкретизировано федеральным законодателем: федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий; соответственно, Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; при этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в отношениях, имеющих общегосударственное значение, в той мере и постольку, в какой и поскольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 года N 19-П, от 9 января 1998 года N 1-П и от 13 мая 2004 года N 10-П).

Федеральный законодатель, таким образом, обладает свободой усмотрения при распределении и перераспределении - в соответствии с обусловленными Конституцией Российской Федерации принципами и целями - государственно-властных полномочий между органами различных территориальных уровней единой государственной власти в Российской Федерации, с тем чтобы обеспечить наиболее эффективный механизм реализации конституционных функций государства, прежде всего его основополагающей функции - защиты прав и свобод человека и гражданина (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации) в сферах общественных отношений, выступающих объектами государственного воздействия. При этом осуществляемое федеральным законодателем правовое регулирование должно отвечать требованиям ясности, четкости и непротиворечивости, что предполагает, в частности, недопустимость закрепления за субъектами Российской Федерации неопределенных по своему объему и содержанию полномочий, при том что сами эти полномочия должны быть адекватными их конституционному статусу.

3. Конституция Российской Федерации, исходя из того, что противодействие терроризму и экстремизму - в силу самой природы этих противоправных деяний, как угрожающих коренным интересам личности, общества и государства, - составляет общегосударственную задачу, непосредственно не определяет его в качестве сферы ответственности какого-либо одного уровня публичной власти. Конституционно значимые цели данного направления деятельности Российской Федерации как демократического федеративного правового государства обуславливают необходимость осуществления системы правовых, организационных, экономических, воспитательно-идеологических и иных мер превентивного, пресекающего и восстановительного характера. Их реализация, в свою очередь, предполагает необходимость осуществления государственных полномочий как в сфере ведения Российской Федерации (регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, регулирование и защита прав национальных меньшинств, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, социального, культурного и национального развития Российской Федерации, оборона и безопасность, уголовное

законодательство - статья 71 (пункты "в", "е", "м", "о") Конституции Российской Федерации), так и в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, общие вопросы воспитания, образования, культуры, административное законодательство - статья 72 (пункты "б", "е", "к" части 1) Конституции Российской Федерации).

Комплексный характер вопросов, связанных с противодействием терроризму и экстремизму со стороны государства, нашел отражение в федеральном законодательстве. Так, Федеральный закон от 6 марта 2006 года N 35-ФЗ "О противодействии терроризму" определяет противодействие терроризму как деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по: а) предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма); б) выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом); в) минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма (пункт 4 статьи 3). Согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 года N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" противодействие экстремистской деятельности, субъектами которого выступают федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции, осуществляется по следующим основным направлениям: принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности; выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц (статьи 3 и 4).

Следовательно, федеральный законодатель, устанавливая на основании и в соответствии с Конституцией Российской Федерации компетенционные, организационно-правовые, финансово-экономические и иные основы противодействия терроризму и экстремизму, вправе - исходя из того, что как общегосударственная задача противодействие терроризму и экстремизму предполагает взаимодействие и сотрудничество федеральных органов государственной власти и органов государственной власти каждого из субъектов Российской Федерации в пределах их конституционных функций, и учитывая как специфику данного направления правоохранительной деятельности, так и особенности содержания и степени реальных угроз терроризма и проявлений экстремизма, а также принимая во внимание общие принципы организации системы органов государственной власти в Российской Федерации, - определять содержание и объем соответствующих полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, включая высшие исполнительные органы.

По своему правовому статусу высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, возглавляя систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации (статья 77 (часть 2) Конституции Российской Федерации) и потому ответствен за исполнение на территории субъекта Российской Федерации не только его конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 20 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"). В этом качестве высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации не только осуществляет полномочия в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и в сфере исключительного ведения

субъектов Российской Федерации, но и - при наличии к тому установленных федеральными нормативными правовыми актами оснований - может принимать участие в реализации на территории данного субъекта Российской Федерации полномочий, относящихся к сфере ведения Российской Федерации, в том числе по такому предмету, как обеспечение безопасности государства. Что касается полномочий в области противодействия терроризму и экстремизму, возложенных на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, то, как это прямо закреплено в подпункте 51-1 пункта 2 статьи 26-3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", эти полномочия не касаются предметов ведения Российской Федерации, по своей юридической природе они производны от конституционных функций субъектов Российской Федерации, закрепленных в качестве предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации. Такое решение принято федеральным законодателем в пределах его конституционного усмотрения и не может рассматриваться как нарушение установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Не может рассматриваться как нарушение конституционных прав субъектов Российской Федерации и указание на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области противодействия терроризму и экстремизму самостоятельно за счет средств собственных бюджетов, поскольку при этом не исключается предоставление субъектам Российской Федерации при недостаточности у них собственных бюджетных ресурсов дополнительной финансовой помощи для реализации указанных полномочий в целях поддержания единства правопорядка и общественной безопасности на всей территории Российской Федерации.

4. Согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" основанием к рассмотрению дела Конституционным Судом Российской Федерации является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем нормативные положения.

Поскольку в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации положений подпункта "а" пункта 2 статьи 21 и подпункта 51-1 пункта 2 статьи 26-3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" неопределенность отсутствует, запрос Сахалинской областной Думы, как не отвечающий критерию допустимости по смыслу Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми обращение в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимым.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин
Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации Ю.М.Данилов
N 452-О-О