

УДК 342.5

КОЛЛИЗИИ В СФЕРЕ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА
И РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ИХ РАЗРЕШЕНИИ

И. А. Стародубцева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 7 февраля 2011 г.

Аннотация: *исследованы коллизии, возникающие в сфере федеративного устройства, выявлен механизм их разрешения федеральным органом конституционного контроля. Проанализированы постановления Конституционного Суда Российской Федерации, в которых признаются неконституционными нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, предложено ввести механизм пересмотра решений Конституционного Суда Российской Федерации.*

Ключевые слова: *федеративное устройство, разрешение коллизий, конституционный контроль.*

Abstract: *in article the collisions arising in sphere of the federal device are investigated, the mechanism of their permission is revealed by federal body of the constitutional control. The author analyses decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation which standard legal certificates of subjects of the Russian Federation admit unconstitutional, it is offered to enter the mechanism of revision of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation.*

Key words: *federal device, permission of collisions, constitutional control.*

Деятельность органов конституционного контроля в федеративных государствах является основным способом разрешения коллизий, возникающих между Федерацией и ее субъектами, а также между нормативными правовыми актами, издаваемыми на всех уровнях государственной власти. Это необходимо для обеспечения целостности государства, единого правового пространства, функционирования системы органов государственной власти в рамках разграничения компетенции между центром и регионами. Данная тема является особенно актуальной для России по нескольким причинам. Во-первых, в связи с постоянным изменением правового регулирования сферы федеративных отношений, в которой часто возникают коллизии, в том числе между федеральными и региональными актами. Во-вторых, требуется совершенствование механизмов разрешения юридических коллизий. Основоположник исследования коллизионного права в России Ю. А. Тихомиров отмечает, что в последние годы «вал законотворчества» отвлек внимание теоретиков и практиков от проблем соблюдения законности¹.

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика. М., 2010. С. 335.

В-третьих, ученые и практики неоднозначно оценивают деятельность Конституционного Суда России, что требует выработки предложений и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования организации и деятельности органов конституционного контроля в России. Так, некоторые ученые критически характеризуют отдельные решения Конституционного Суда Российской Федерации. Е. А. Лукьянова отмечает, что в нашей стране складывается небывалая, невиданная в мире практика прямой подмены норм Конституции решениями органа конституционного правосудия, допускающая не только изменение смысла нормы Конституции, но и подмену ее «буквы» и духа². По мнению М. И. Байтина, «в отдельных случаях Конституционный Суд Российской Федерации, несмотря на высокий профессионализм конституционных судей, допускает ошибки в толковании Конституции Российской Федерации и некоторых законов, влекущие серьезные негативные последствия, превышая предоставленные ему Конституцией и Законом о Конституционном Суде полномочия, присваивая себе функцию законодателя»³.

Анализ постановлений Конституционного Суда России показал, что он разрешал коллизии, касающиеся федеративного устройства, по следующим основным направлениям:

- 1) охрана целостности и государственного суверенитета России в связи с сепаратистскими тенденциями в некоторых субъектах;
- 2) формирование и деятельность органов государственной власти субъектов Федерации, их взаимодействие с органами местного самоуправления;
- 3) ответственность региональных органов государственной власти.

Рассмотрим подробнее практику деятельности федерального органа конституционного контроля по разрешению коллизий в данной сфере.

1. В 90-е гг. XX в. только начиналась реализация конституционных норм о *федеративном устройстве государства*. Региональное законодательство было противоречивым; многие субъекты Российской Федерации в своих конституциях (уставах), законах регулировали такие сферы общественных отношений, которые относятся к предметам ведения Российской Федерации, что в своих решениях устанавливал Конституционный Суд Российской Федерации. Некоторые республики провозглашали свой государственный суверенитет (Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Ингушетия, Республика Коми, Республика Северная Осетия и Алания, Республика Татарстан), право собственности республики на природные ресурсы⁴, регулировали судебную систему (порядок об-

² См.: Лукьянова Е. А. Конституция в судебном переплете // Законодательство. 2000. № 12. С. 35.

³ Байтин М. И. О некоторых коллизиях в сфере правового поля в России и путях их разрешения // Право и политика. 2004. № 9. С. 31.

⁴ По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

разования районных, городских судов, назначение судей, установление дополнительных полномочий судов)⁵. Данные нормы признаны неконституционными.

2. До 1999 г. в России на федеральном уровне законодательно не были закреплены *общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*, что в соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции России относится к предметам совместного ведения. Субъекты Федерации самостоятельно регулировали систему, структуру и деятельность своих органов государственной власти, нередко нарушая при этом Основной закон России, что неоднократно устанавливал Конституционный Суд Российской Федерации⁶. Указанные противоречия, вероятно, повлияли на ускорение процесса принятия Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷ (уже не действующего) и Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации зако-

власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728; По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О // Там же. № 29. Ст. 3117.

⁵ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 7. Ст. 700; По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Там же. 2000. № 25. Ст. 2728.

⁶ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 10 декабря 1997 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5877; По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П // Там же. 1998. № 4. Ст. 532; По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 27 апреля 1998 г. № 12-П // Там же. № 18. Ст. 2063.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.

нодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁸ и формирования на их основе единой системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, а также порядка взаимодействия Федерации и ее субъектов. Коллизии между федеральным и региональным законодательством повлияли на качественное изменение системы федеративных отношений в России, «подтолкнули» федеральный центр к регулированию предметов совместного ведения и могли рассматриваться не только как недостаток в правовом регулировании, но и как средство упорядочения и развития системы законодательства в масштабе всего государства.

Конституционный Суд Российской Федерации дважды проверял конституционность порядка формирования исполнительной власти в субъектах Федерации. Проверяя Устав (Основной закон) Алтайского края, Конституционный Суд отметил, что Конституция России не содержит прямого указания в отношении порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако она предусматривает в ст. 3 (ч. 2), что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. *Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со ст. 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно.* Порядок формирования исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе прямого избрания глав администраций предусматривается в большинстве принятых уставов субъектов Российской Федерации. В Уставе Алтайского края (ст. 83 в ред. от 2 октября 1995 г.) установлено иное: главу администрации избирает Законодательное собрание; им может быть избран гражданин Российской Федерации, отвечающий предусмотренным требованиям. *Тем самым Законодательное собрание превращено в своеобразную избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей. Такой порядок избрания не соответствует Конституции Российской Федерации и действующему законодательству.*

48 Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах⁹.

В 2005 г. Конституционный Суд проверял конституционность Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

⁸ Там же. № 42. Ст. 5005.

⁹ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

субъектов Российской Федерации», и его правовая позиция на конституционность порядка формирования высших должностных лиц субъектов Российской Федерации кардинально изменилась по сравнению с 1996 г. Конституционный Суд России пришел к выводу, что *«само по себе право законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации на участие в формировании исполнительного органа власти данного субъекта Российской Федерации не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации...* Поскольку положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте, правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции Российской Федерации применительно к проверяемому нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования»¹⁰. Вывод Конституционного Суда о том, что *«смысл тех или иных конституционных норм, их буква и дух»* выявляются *«с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования»*¹¹ означает, что он истолковывает нормы Конституции России так, чтобы ей соответствовали федеральные законы, даже если приходится кардинально изменять свою прежнюю правовую позицию. Такие противоречивые позиции Конституционного Суда, безусловно, не способствуют разрешению коллизий в правовой системе России.

Коллизии существовали при регулировании вопроса, касающегося парламентского иммунитета депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Институт неприкосновенности является отступлением от конституционного принципа равенства перед законом и судом (ст. 19),

¹⁰ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

¹¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

закреплен непосредственно Конституцией Российской Федерации в отношении строго ограниченного круга лиц (главы государства, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей). Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» до апреля 2002 г. предусматривал, что депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску или допросу без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. В случае возбуждения дела, предусматривающего уголовную или административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий депутата, не связанных с осуществлением им своих полномочий, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям такое дело не может быть передано в суд без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Указанные нормы противоречили Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации¹², подписанному Президентом России 18 декабря 2001 г., который не предусматривал согласия парламента субъекта Российской Федерации на привлечение депутатов к уголовной ответственности и передачу дела в суд. Данные законы субъектов Федерации прямо нарушали ст. 71 и 76 Конституции России, в соответствии с которыми уголовно-процессуальное законодательство относится к ведению Российской Федерации и по этим предметам ведения могут приниматься только федеральные законы.

Конституционный Суд Российской Федерации признал указанные нормы Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и законов субъектов Федерации не соответствующими Конституции России¹³. Он пришел к выводу, что законодатель субъекта Российской Федерации, регулируя в пределах своей компетенции вопросы статуса депутата, не может пре-

¹² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

¹³ По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного собрания Красноярского края : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 12 апреля 2002 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 16. Ст. 1601.

дусматривать освобождение его от уголовной и административной ответственности, установленной федеральным законом, поскольку это было бы вторжением в сферу ведения и полномочий Российской Федерации. Специальной гарантией беспрепятственного осуществления парламентариями своих полномочий является публично-правовой институт парламентской неприкосновенности, призванный оградить депутата от неправомерного вмешательства в его деятельность по осуществлению мандата, в том числе со стороны органов исполнительной власти, от попыток оказать на него давление путем привлечения или угрозы привлечения к уголовной или административной ответственности. Вместе с тем неприкосновенность не может рассматриваться как личная привилегия депутата, освобождающая его от ответственности за совершенные уголовные и административные правонарушения. Введение же федеральным законом – помимо Конституции Российской Федерации – такого условия, как согласие парламента субъекта Российской Федерации на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на применение к нему ареста и иных мер процессуального принуждения в ходе преследования за такого рода правонарушения, по существу, означало бы исключение судебных прерогатив и предоставление судебных функций парламенту, что, по смыслу ст. 10, 19 (ч. 1), 22 (ч. 2), 118 и 126 Конституции Российской Федерации, недопустимо. Установив запрет на привлечение депутата к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на передачу дела в суд без согласия регионального парламента, федеральный законодатель нарушил Конституцию Российской Федерации.

3. Механизм реализации *конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Федерации* и применения мер федерального воздействия также являлись предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. В постановлении от 4 апреля 2002 г. № 8-П¹⁴ отмечается, что в основе мер федерального воздействия, направленных на соблюдение субъектами Российской Федерации федеральных правовых предписаний, должны лежать вытекающие из конституционных норм о разграничении компетенции Федерации и ее субъектов и о статусе последних окончательные выводы о несоответствии региональных нормативных актов федеральным. Поэтому применение данных мер предполагает проверку указанных актов Конституционным Судом, в том числе при наличии решений

¹⁴ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного совета – Хасэ Республики Адыгея : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 4 апреля 2002 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497.

других компетентных судов. Конституционный Суд Российской Федерации может быть востребован для разрешения спора между Российской Федерацией и ее субъектом после принятия судом общей юрисдикции решения о признании нормативного акта субъекта Федерации недействующим, а также при наличии указанных в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» оснований для применения мер федерального воздействия. В любой из таких ситуаций субъект Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд за подтверждением того факта, что его закон подлежит применению как не противоречащий Основному закону. Данное право субъекта Федерации является существенной гарантией его конституционного статуса. Конституционный Суд отметил, что если федеральные органы государственной власти считают, что должны быть применены меры конституционно-правовой ответственности к субъекту, это порождает их обязанность обратиться в федеральный орган конституционного контроля за подтверждением нарушения установленного разграничения компетенции, выразившегося в отрицании верховенства федерального регулирования. Такое обращение возможно со стороны ранее рассматривавших дело федеральных судов общей юрисдикции, решения которых не исполнены органами государственной власти субъекта, а также конституционных (уставных) судов субъектов Федерации.

В ситуации, когда Конституционным Судом Российской Федерации не осуществлялась проверка регионального нормативного акта по обращениям указанных органов государственной власти, Президент РФ должен инициировать – в качестве обязательной предпосылки досрочного прекращения полномочий (ропуска) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – проведение соответствующих процедур в порядке конституционного судопроизводства. Обязательная проверка Конституционным Судом обоснованности конституционно-правовой ответственности субъектов РФ является одной из ее особенностей.

Таким образом, с учетом критической оценки некоторых аспектов деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, требуется совершенствование правового регулирования его организации и деятельности. В частности, для создания механизма защиты прав субъектов Федерации в сфере федеративных отношений необходима процедура пересмотра решений Конституционного Суда. Ученые уже высказывали такое мнение. В качестве органов, имеющих право пересмотреть решение Конституционного Суда, предлагались Государственная Дума, Президиум Конституционного Суда, Конституционное присутствие при главе государства либо орган, в который входили бы Председатели Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, представители Президента России, палат Федерального Собрания,

Правительства России в Конституционном Суде¹⁵. На наш взгляд, для обеспечения интересов регионов в состав органа, пересматривающего решения Конституционного Суда, должны входить представители регионов. Это могут быть председатели конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, представители от групп субъектов Федерации, объединенных в федеральные округа. Реализация данного предложения позволит обеспечить верховенство Конституции России, права субъектов Российской Федерации по осуществлению всей полноты государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения в соответствии со ст. 73 Основного закона России.

¹⁵ См.: Байтин М. И. Указ. соч. С. 25 ; Ефимичев С. П. Уголовно-процессуальное законодательство и решения Конституционного Суда РФ // Журнал рос. права. 2000. № 1. С. 32–33.

Воронежский государственный университет

Стародубцева И. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран

*E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru
Тел.: 8 (473) 220-83-78*

Voronezh State University

Starodubtseva I. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law of Russia and Foreign Countries Department

*E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru
Tel.: 8 (473) 220-83-78*