

УДК 328.1

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ
ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ФЕДЕРАТИВНЫХ
ОТНОШЕНИЙ ВНУТРИ ТРЕТЬЕЙ ВЕТВИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

А.М. Фарукишин, М.Х. Фарукишин

Аннотация

В статье рассматривается компетенция судов разного уровня в укреплении федерализма. Объектом исследования является роль государственных органов в развитии федеративных отношений, а предметом – место в этом процессе судов. Подход к изучению данной проблемы основан на анализе конституционного законодательства и судебной практики. В результате исследования выявлен критерий разграничения полномочий федерального конституционного суда, судов общей юрисдикции, конституционных (уставных) судов субъектов федерации.

Ключевые слова: федерализм, регулирование федеративных отношений, разграничение полномочий между судами, федеральный Конституционный Суд, конституционные (уставные) суды субъектов федерации, суды общей юрисдикции, судебная правовая позиция, судебный прецедент.

Коренным вопросом федеративных отношений в Российской Федерации является вопрос о соответствии конституций (уставов) субъектов федерации, а также их текущих законов и иных нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Обеспечение такого соответствия является заботой всей системы государственных органов. Огромную роль в этом деле играет третья ветвь государственной власти – судебная власть. В отличие от законодательной и исполнительной ветвей власти она осуществляет контроль за соблюдением указанного соответствия специфическим методом – посредством конституционного и иного судопроизводства.

В этом плане одна из проблем судебного регулирования федеративных отношений заключается в распределении полномочий между разными ветвями и уровнями судебной системы. В связи с этим достаточно острой стала проблема юридической силы решений судов разных видов и уровней, в том числе в аспекте проверки на соответствие Конституции законов субъектов Федерации, особенно их конституций и уставов, что является одним из принципиальных вопросов федеративных отношений. Выстроив стройную систему подсудности нормативных правовых актов субъектов Федерации, Конституционный Суд провел, прежде всего, строгую дифференциацию нормативных правовых актов субъектов Федерации, выделив в особую группу актов конституции и уставы субъектов Федерации.

По мнению Суда, эти документы имеют особую правовую природу, которая характеризуется рядом отличительных признаков. Ими являются: учредительный характер конституций и уставов субъектов Федерации, поскольку они определяют организацию субъектов Российской Федерации и образуют основу законодательства и иного правотворчества по вопросам их исключительной компетенции; обладание конституцией (уставом) высшей юридической силой в системе правовых актов субъекта Российской Федерации; особый порядок принятия конституций и уставов субъектов Федерации; усложненный порядок внесения в них изменений и дополнений; возможный специальный порядок проверки принимаемых субъектами Федерации нормативных правовых актов на предмет их соответствия своим конституциям (уставам); особая процедура проверки соответствия конституций (уставов) субъектов Федерации Конституции Российской Федерации (такие дела разрешаются Конституционным Судом РФ исключительно в рамках пленарных заседаний); различия в порядке судебной проверки их содержания на соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, которые непосредственно затрагивают конституционный статус субъектов Российской Федерации [1].

Далее, Конституционный Суд Российской Федерации указал на исключительную подведомственность ему проверки конституций (уставов) субъектов Федерации на предмет соответствия их Конституции Российской Федерации. В целом ряде своих постановлений и определений Суд указывал на то, что проверка актов, определяющих конституционный статус субъектов Российской Федерации, может быть осуществлена только в порядке конституционного, а не административного или гражданского судопроизводства и что Конституция Российской Федерации не допускает проверки судами общей юрисдикции конституций и уставов субъектов Федерации.

Помимо проверки конституций (уставов) субъектов Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации принципиально важным для юридической практики был вопрос о подведомственности проверки указанных учредительных документов на соответствие федеральным законам. Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил право судов общей юрисдикции признавать законы субъектов Федерации не соответствующими федеральным законам и на этом основании не подлежащими применению. В одном из Постановлений Конституционного Суда прямо зафиксировано положение о том, что проверка закона субъекта федерации на соответствие федеральному закону не входит в компетенцию Конституционного Суда (см. [2]).

Что касается проблемы проверки соответствия конституций (уставов) субъектов Федерации федеральным законам, то позиция Конституционного Суда Российской Федерации сводится к следующему. В силу прямой нормативной связи конституций (уставов) субъектов Российской Федерации с Конституцией РФ основополагающим критерием правовой чистоты этих документов является их соответствие федеральной конституции. Поэтому недостаточно установить соответствие или несоответствие конституций (уставов) субъектов Федерации федеральным законам.

Рассматривая конкретное дело, в котором надлежит применить конституцию или устав субъекта Федерации, и придя к выводу об их противоречии федераль-

ному закону, суд общей юрисдикции должен обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии федеральной Конституции положений учредительного акта субъекта Федерации в связи с противоречием федеральному закону в целях признания их недействительными. Со своей стороны субъект Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с просьбой проверить примененный в его деле федеральный закон на предмет соответствия его Конституции Российской Федерации. Таким образом, проверка конституций (уставов) субъектов Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам осуществляется только Конституционным Судом и в порядке конституционного судопроизводства.

Однако это не означает, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды ни в каком качестве не могут судить о соответствии или несоответствии тех или иных норм конституций (уставов) субъектов РФ Конституции Российской Федерации. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Определении Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2001 г. № 65-О, «руководствуясь решениями Конституционного Суда Российской Федерации, суды общей юрисдикции по инициативе уполномоченных лиц вправе признавать недействительность положений конституций, уставов, законов субъектов Российской Федерации, т. е. подтверждать утрату ими юридической силы, если они содержат такие же нормы, какие признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, утратившими силу и не подлежащими применению... хотя такое подтверждение не является обязательным элементом механизма исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации» (см. [3]).

При этом субъект Российской Федерации, не согласный с соответствующим решением суда общей юрисдикции, может поставить перед Конституционным Судом вопрос о том, является ли оспоренная в суде общей юрисдикции норма его конституции (устава) аналогичной по содержанию норме учредительного акта другого субъекта Федерации, которая ранее была признана Конституционным Судом противоречащей Конституции Российской Федерации. Право принимать окончательное решение по данному вопросу принадлежит только Конституционному Суду Российской Федерации. Если же субъект Федерации не обращается в Конституционный Суд с такого рода заявлениями, он обязан устранить из своей конституции (устава) положения, признанные аналогичными по своему содержанию положениям, лишенным юридической силы на основании решения Конституционного Суда Российской Федерации.

В федеративном государстве кроме федерального Конституционного Суда действуют конституционные суды субъектов федерации, и это ставит проблему разграничения их компетенции. Их главная задача, пожалуй, состоит в проверке нормативных актов, изданных органами государственной власти и органами местного самоуправления субъектов федерации, на соответствие их конституции (уставу) соответствующего субъекта Федерации. Очевидно, по аналогии с Конституционным Судом РФ эти суды в случае признания изданных в субъекте Федерации нормативных правовых актов противоречащими конституции (уставу) субъекта Федерации лишают их юридической силы и отменяют их. Помимо этого, за конституционными (уставными) судами субъектов федерации должна быть

признана функция выявления с точки зрения конституции (устава) субъекта конституционно-правового смысла регионального законодательства.

По форме выполняемые федеральными и региональными конституционными судами функции кажутся одинаковыми, но по содержанию они, конечно, различны. Конституционный Суд РФ не вправе пересмотреть решение, принятое конституционным (уставным) судом субъекта Федерации. Иерархичность, административное подчинение в отношениях между этими судами недопустимы. Однако это не значит, что между указанными судами вообще не возникают процессуальные отношения. Поскольку Конституционный Суд РФ может признать не соответствующей Конституции РФ норму конституции или устава субъекта Федерации, на основе которой было принято решение конституционным (уставным) судом, то из этого следует вывод о несоответствии федеральной Конституции и указанного решения. Тем самым федеральный Конституционный Суд, не вмешиваясь непосредственно в деятельность конституционного (уставного) суда субъекта федерации, помогает пересмотру решений по инициативе самих судов и восстановлению единой конституционной законности.

При достаточно ясном разделении компетенции между федеральным Конституционным Судом и конституционными (уставными) судами субъектов федерации отношения между ними требуют законодательного регулирования. Его отсутствие может вызвать разногласия и споры по поводу их взаимоотношений. Ни в Конституции Российской Федерации и конституциях (уставах) субъектов Федерации, ни в другом федеральном и региональном законодательстве эти взаимоотношения в полной мере не прописаны.

Очевидно, при разграничении конституционных судов разного уровня в Российской Федерации следует исходить из следующих правил. Во-первых, все суды, кроме конституционных (уставных) судов субъектов Федерации и мировых судей, являются федеральными и применяют они как федеральные нормативные акты, так и нормативные правовые акты субъектов Федерации, если последние изданы в пределах полномочий органов государственной власти таких субъектов и не противоречат федеральным актам.

Во-вторых, официальное толкование федеральной конституции является исключительным правом Конституционного Суда РФ. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации вправе давать интерпретации положений только региональных конституций и уставов. Они не уполномочены давать толкование федеральной конституции и по-иному решать вопрос, решенный Конституционным Судом Российской Федерации. Решения, принимаемые конституционными (уставными) судами субъектов федерации, являются обязательными для исполнения только на территории соответствующих субъектов федерации в силу территориальной ограниченности их юрисдикции. Но на указанной территории эти решения обязательны для всех, в том числе для федеральных судов общей и арбитражной юрисдикции.

В практике конституционного контроля в России возник вопрос о том, могут ли конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации давать по одному и тому же вопросу иное толкование, чем толкование, уже данное федеральным Конституционным Судом? В практике известны случаи, когда Конституционный Суд Республики Татарстан (РТ) высказывал мнение,

противоположное правовой позиции федерального Конституционного Суда, причем делал это уже после вынесения решения федеральным Конституционным Судом. Речь идет, во-первых, об отношении Конституционного Суда Республики Татарстан к проблеме суверенитета республики при рассмотрении в феврале 2003 г. дела о толковании положения части первой статьи 1 Конституции Республики Татарстан. В принятом по данному делу Постановлении от 7 февраля 2003 г. № 8-П Конституционный Суд Республики Татарстан основывался на решении, утвержденном по результатам проведенного в республике 21 марта 1992 г. референдума, о том, что Республика Татарстан является суверенным государством. По мнению Суда, это решение «приобрело значение правовой нормы высшего уровня – нормы, утвержденной высшим непосредственным выражением власти народа». При этом, как полагает Суд, «решение референдума Республики Татарстан от 21 марта 1992 г. в части вопроса о том, что Республика Татарстан – суверенное государство, сохраняет свою юридическую силу до настоящего времени». Другие аргументы Конституционного Суда РТ, относящиеся к обоснованию государственно-правового статуса Республики Татарстан, также представляются внешне достаточно убедительными.

Другой случай связан с содержащимся в Конституции Республики Татарстан требованием о том, что кандидат в президенты республики должен владеть двумя государственными языками – татарским и русским. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращался к подобным положениям, содержащимся в конституциях некоторых других республик в составе Российской Федерации. Его правовая позиция по этому вопросу сводится к тому, что предъявляемое конституциями некоторых республик требование к кандидату на должность президента республики владеть государственными языками этой республики противоречит Конституции Российской Федерации, а значит, является не имеющим юридической силы и недействительным.

В данном случае Конституционный Суд РФ исходит из признания указанного требования ограничением пассивного избирательного права. Но такое ограничение избирательного права может быть установлено только федеральным законом или в строгом соответствии с ним (когда федеральный закон допускает установление таких ограничений законодательством субъектов Российской Федерации). Однако на уровне федерального законодательства не предусмотрены ни ограничение пассивного избирательного права граждан в виде требования знания кандидатом на должность президента республики государственного языка, установленного республикой, ни возможность установления такого ограничения законодательством республик. Из этого следует, что названное требование не соответствует Конституции Российской Федерации и не может применяться.

Этой позиции придерживаются и суды общей юрисдикции. Например, при рассмотрении в 2001 г. жалобы заявителя о признании недействительной нормы конституции субъекта Российской Федерации о том, что президентом республики может быть гражданин, владеющий русским языком и государственным языком этой республики, суд отказал в удовлетворении жалобы. При этом суд сослался на части 1 и 2 ст. 68 Конституции РФ о том, что государственным языком Российской Федерации на всей территории является русский язык, а республики вправе устанавливать свои государственные языки.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила решение суда и удовлетворила заявленное требование, указав, в частности, на то, что гражданин Российской Федерации имеет право избирать и быть избранным 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. Конституция запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам языковой принадлежности (ч. 2, ст. 19).

Закрепленное в ч. 2 ст. 68 Конституции РФ право республик в составе Федерации устанавливать свои государственные языки наряду с государственным языком Российской Федерации не свидетельствует об обязательности предъявления в данных республиках специальных требований к знанию этих языков в качестве условия приобретения пассивного избирательного права, в том числе и при выборах главы субъекта федерации (см. [4]).

Указанное требование, содержащееся в Конституции Республики Татарстан и республиканском законе о выборах президента республики, признано недействующим и не подлежащим применению решениями Верховного Суда Республики Татарстан от 2 февраля 2001 г. и 3 октября 2001 г. Это требование противоречит также Постановлению Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. и его же Определению от 13 ноября 2001 г. Смысл отказа от лингвистического ценза заключается в том, чтобы дать самому избирателю право решать, какие требования в этой области предъявить к соискателю выборной должности, какие из них поставить на первое место, а какие отставить на второй план.

Данную проблему рассматривал и Конституционный Суд Республики Татарстан. Он занял противоположную позицию. В своем Постановлении по делу о толковании отдельных положений ст. 5, 21, 91 Конституции Республики Татарстан от 30 мая 2003 г. № 9-П Суд апеллировал к праву республики устанавливать свой государственный язык, закрепленному и в Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой устанавливаемый республикой государственный язык употребляется в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республики наряду с государственным языком Российской Федерации. При этом Конституционный Суд РТ опирался в первую очередь на положение о равноправном использовании обоих государственных языков. В Постановлении Суда нашли отражение и другие, вполне обоснованные и правомерные аргументы.

Проблема эта, по-видимому, разрешилась в результате заключения 26 июня 2007 г. Договора между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан. В нем говорится, что «для кандидатур на замещение должности высшего должностного лица Республики Татарстан, вносимых в порядке, предусмотренном федеральным законом, устанавливается дополнительное требование, предусматривающее владение государственными языками Республики Татарстан. Владение государственными языками Республики Татарстан устанавливается в заявительном порядке». Это означает, что никакого тестирования на знание языка не предусматривается и степень владения языками не устанавливается. Достаточно заявить о своем знании языка.

Однако в обоих приведенных примерах примечателен другой факт: обсуждение конституционным судом субъекта федерации вопросов, по которым федеральный Конституционный Суд уже высказал свою точку зрения и определился с правовой позицией. Это специфическая правовая ситуация, которая, насколько известно, не встречалась в практике конституционного правосудия Российской Федерации.

Представляется, что в обоих случаях Конституционный Суд РТ не нарушил ни правовые, ни этические нормы. Во-первых, он действовал в ответ на запрос депутатов Государственного Совета Республики Татарстан. Во-вторых, как самостоятельный орган судебной власти Республики, не подчиненный никакой другой власти, он был вправе выразить свою точку зрения в рамках обсуждения вопроса, относящегося к его компетенции. В-третьих, Конституционный Суд РТ давал официальное толкование положений Конституции Республики Татарстан, на что он и уполномочен республиканским конституционным законодательством.

Вместе с тем трудно отрицать наличие определенной правовой коллизии, связанной с постановляющей частью решения Конституционного Суда РТ. Если конституционный суд субъекта федерации утверждает, что суверенитет республики является ее сущностной характеристикой, и данное им толкование объявляет «обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений», а федеральный Конституционный Суд уже раньше выразил свою правовую позицию в виде отрицания суверенитета республик в составе Российской Федерации, в том числе суверенитета Республики Татарстан, то, естественно, возникает вопрос, каким же документом руководствоваться всем субъектам права, обязанным подчиняться решениям судебной власти? Официальный ответ на этот вопрос пока отсутствует.

Однако есть основание полагать, что решение федерального Конституционного Суда имеет большую юридическую силу, поскольку выносится от имени федеративного государства, а действие его распространяется на всю территорию федерации. В этом случае решение конституционного суда субъекта федерации следует рассматривать как выражение особого мнения данного судебного корпуса. При этом следует учитывать, что решения федерального Конституционного Суда являются обязательными для всех субъектов права, включая все суды, в том числе конституционные (уставные) суды Российской Федерации.

Таким образом, в соответствии с российским законодательством и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, которые носят характер прецедента, одной из коренных задач в судебном регулировании федеративных отношений является обеспечение соответствия конституций (уставов) субъектов Федерации и их законодательства Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Решается эта задача путем распределения необходимых для этого полномочий между различными ветвями и уровнями судебной системы.

Summary

A.M. Farukshin, M.Kh. Farukshin. Delimitation of Powers to Regulate Federal Relations inside the Third Branch of State Authority.

The article deals with the judicial regulation of federal relations – an important aspect of federalism poorly studied in the Russian political science and jurisprudence. Based on the analysis of constitutional legislation and court practice, the authors reveal the mechanism of the distribution of powers between the Constitutional Court of the Russian Federation and the constitutional (statute) courts of the subjects of the Russian Federation, on the one hand, and the constitutional courts and the courts of general jurisdiction, on the other hand.

Key words: federalism, regulation of federal relations, delimitation of powers between courts, Federal Constitutional Court, constitutional (statute) courts of the subjects of the Russian Federation, courts of general jurisdiction, court's legal position, judicial precedent.

Литература

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 13-П от 18 июля 2003 г. по делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 30. – Ст. 3101.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 янв. 2001 г. № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 7. – Ст. 701.
3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апр. 2001 г. № 65-О «По ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года 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» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 20. – Ст. 2059.
4. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2001. – № 12. – С. 20–21.

Поступила в редакцию
16.09.10

Фарукшин Анвар Мидхатович – кандидат юридических наук, ведущий сотрудник компании «Квелта Консалтинг».

E-mail: fanvar@rambler.ru

Фарукшин Мидхат Хабибович – доктор философских наук, профессор кафедры политологии Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: Midkhat.Farukshin@ksu.ru