

УДК 323.172

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО НЕКОТОРЫМ ВОПРОСАМ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

А.М. Фарукишин

Аннотация

В статье рассматриваются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по ряду вопросов российского федерализма, прежде всего связанных с защитой федеративных отношений и статусом субъектов Федерации. Рассматривается также проблема исполнения судебных решений.

Ключевые слова: Конституционный Суд, правовые позиции, российский федерализм, субъекты федерации, принципы федерализма, суверенитет, конституционная обязанность, конституционная ответственность, государственный язык, общие принципы организации государственной власти субъектов Российской Федерации, сепаратизм, Конституция, федеральный закон.

В многочисленных актах Конституционного Суда Российской Федерации значительное место занимают вопросы российского федерализма. Выраженные по ним правовые позиции оказывают большое влияние на практику федеративного строительства и отечественную доктрину федерализма. Безусловной заслугой Конституционного Суда РФ является защита принципов федерализма, отнесение их к числу конституционных ценностей. Так, в своем Постановлении от 4 апреля 2002 г. № 8-П «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» Конституционный Суд назвал среди принципов, лежащих в основе российского федерализма, суверенитет и государственную целостность Российской Федерации, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, единство экономического пространства, обеспечение обороны страны и безопасности государства (см. [1]).

В целом ряде своих постановлений и определений Конституционный Суд РФ блокирует и объявляет противоречащими федеральной Конституции, а следовательно, не имеющими юридическую силу и не подлежащими применению нормативные правовые акты субъектов Федерации, в том числе и из-за того, что эти акты нарушают принципы федеративного устройства российского го-

сударства. В частности, Конституционный Суд неоднократно обращал внимание на обязанность субъектов Федерации соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы (см., например, [2]). В этом же русле находится указание Конституционного Суда на недопустимость вторжения субъектов Федерации в предметы ведения и полномочия Российской Федерации (см. [1]).

Наряду с этим в некоторых решениях Конституционного Суда, где рассматриваются вопросы, относящиеся к федеративной природе российского государства, содержатся положения, направленные на защиту интересов субъектов Федерации. Так, в Постановлении Суда «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» от 18 июля 2003 г. № 13-П говорится, в частности, о том, что «недопустимо неправомерное вмешательство федерального законодателя в сферу компетенции исключительно субъектов Российской Федерации...» [3]. По существу, это предупреждение о недопустимости вмешательства в исключительные предметы ведения и полномочия субъектов Федерации относится не только к федеральному законодателю, но и ко всем федеральным органам государственной власти.

Эта правовая позиция Конституционного Суда РФ получила выражение и в признании им наличия у субъектов Федерации своей правовой системы как элемента правовой системы Российской Федерации в определении от 6 декабря 2001 г. (см. [4]), а также в выводе о том, что суды общей юрисдикции не имеют права рассматривать дела о несоответствии конституций (уставов) субъектов Федерации Конституции РФ и федеральным законам, а у прокуратуры нет права обращаться в суды общей юрисдикции «с заявлением о признании положений конституций и уставов субъектов Российской Федерации противоречащими федеральному закону» [5]. На защиту прав субъектов Российской Федерации направлен целый ряд положений в других решениях Суда. В качестве примера можно сослаться на Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 2-П, где говорится о бюджетной, финансовой самостоятельности субъектов Федерации (см. [6]), и Постановление Конституционного Суда от 13 мая 2004 г. № 10-П, в котором ставится вопрос об участии органов государственной власти субъектов Федерации в отношениях, имеющих общенациональное значение, правда «в той мере и поскольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти» [7, р. 8–9].

Вместе с тем, защищая принципы федерализма, Конституционный Суд Российской Федерации усматривал несоответствие многих нормативных правовых актов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральным законам. При этом Суд ставил вопрос об ответственности органов государственной власти субъекта Федерации за нарушение последними своих конституционных обязанностей. Такая постановка вопроса представляется вполне оправданной: раз есть юридическая обязанность, должна быть и правовая ответственность за ее невыполнение. Поэтому оправдано и наличие в федерации института феде-

рального вмешательства и воздействия на нарушителей конституционного правопорядка, о котором (институте) говорится, в частности, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П.

Однако несправедливо ограничиваться правовой ответственностью лишь одной стороны федеративных отношений – субъектов Федерации. В равной мере речь должна идти и о правовой ответственности Российской Федерации в лице соответствующих федеральных органов государственной власти за невыполнение конституционных обязанностей, то есть конституционное правонарушение. Ведь несут же правовую ответственность федерации в других странах! Например, известны случаи, когда американские штаты предъявляли федеральному правительству США иски по причине невыполнения или ненадлежащего выполнения им своих обязанностей. Так, когда в США возросли масштабы незаконной иммиграции и некоторые штаты были буквально поражены ею, губернатор Флориды подал в суд иск, обвинив федеральное правительство в том, что оно не обеспечивает охрану государственных границ и тем самым поощряет незаконную иммиграцию во Флориду. Справедливо полагая, что охрана государственных границ является конституционной обязанностью федерального правительства, примеру Флориды последовали и другие штаты. Калифорния предъявила федеральному правительству иск на сумму 2 млрд. долларов в качестве компенсации за заключение и содержание в тюрьмах 17 000 незаконных иммигрантов (см. [8]).

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации официально никогда не ставил вопрос о конституционной ответственности федеральных органов государственной власти, хотя косвенно и признавал ее допустимость. Например, в Постановлении от 4 апреля 2004 г. № 8-П упоминается, что меры воздействия «в отношении федеральных органов государственной власти не являются предметом рассмотрения в настоящем деле» (см. [9]), из чего можно заключить, что в принципе такие меры воздействия (то есть ответственность) не исключаются. В самом деле, почему федеральная власть не должна нести ответственность, например, за то, что не обеспечивает установление демократического режима в российских регионах? Не подлежит сомнению, что такая обязанность федеральных органов вытекает из ст. 1 Конституции Российской Федерации, объявляющей Россию демократическим государством.

В целом же Конституционный Суд РФ, как и конституционные суды зарубежных федераций, выступает за сбалансированное сочетание интересов и полномочий Российской Федерации, с одной стороны, и субъектов Федерации – с другой (см., например, [10]).

Отмечая в целом, несомненно, положительную роль Конституционного Суда РФ в защите и реализации принципов федеративного устройства государства, следует одновременно сказать и о том, что ряд правовых позиций и решений Суда вызывает несогласие и критические замечания. При этом нужно предварительно подчеркнуть, что никакое решение Конституционного Суда не может поставить окончательную точку в оценке той или иной проблемы и исключить дальнейшее доктринальное толкование и критику недостатков в деятельности Конституционного Суда. В познавательных целях эти недостатки можно систематизировать и разбить на несколько групп.

Прежде всего следует отметить, что некоторые решения Конституционного Суда Российской Федерации диктовались скорее политическими, чем правовыми соображениями. К их числу относится непризнание суверенитета республик и государственных образований, который в силу вхождения его носителей в состав единого федеративного государства не может не быть ограниченным. Позиция судей Конституционного Суда по данному вопросу хорошо известна. Она получила достаточно четкое выражение в Постановлении Суда от 7 июня 2000 г. № 10-П «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”» (см. [11]) и в Определении Суда от 27 июня 2000 г. № 92-О «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» (см. [12]).

Противоположная позиция – признание ограниченного суверенитета республик и других субъектов Федерации – известна меньше. Она зиждется на ряде аргументов, которые в интересах объективности тоже следует привести.

1. Республики по определению являются государствами, тем более это признано в Конституции Российской Федерации. Одним из атрибутов любого государства, характеризующим его качественное состояние, был, есть и будет суверенитет. Попытки Конституционного Суда принизить, умалить государственность республик, заявив, что «использование в статье 5 (часть 2) Конституции Российской Федерации применительно к установленному ею федеративному устройству понятия «республика» («государство»)… лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера», представляются неубедительными. В Конституции РФ сказано то, что сказано: республики есть государства, и домысливание по поводу того, что есть государство в данном случае, выходит за рамки Основного Закона. Что касается других субъектов Федерации, то они, как составные части федерации, перестали быть простыми административно-территориальными единицами, как в унитарном государстве, и приобрели статус государственных образований, обладающих суверенными правами.

2. Общеизвестно, что республика – это одна из возможных форм государственного правления. Отрицая государственную природу республики в собственном смысле этого слова, Конституционный суд должен был бы ответить на вопрос: формой чего же является республика в составе Российской Федерации? Или это тоже республика только по названию, но не реальному содержанию?

3. Согласно ст. 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, последние обладают всей полнотой государственной власти. Но как можно осуществлять ее по целому кругу вопросов и в то же время не быть в этих вопросах суверенной властью, то есть независимой на уровне участников федеративных отношений?!

4. Первоначально суверенитет республик признавал и Конституционный Суд России, но затем без объяснения причин он изменил свою правовую позицию. Вывод о признании Конституционным Судом Российской Федерации суверенитета республик вытекает из его Постановления от 13 марта 1992 г. № 3-П (см. [13]) в части, касающейся Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 г. о проведении референдума по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан со следующей формулировкой вынесенного на референдум вопроса: «Согласны ли Вы, что Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, строящий свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров?». Конституционный Суд РФ признал указанное постановление противоречащим Конституции Российской Федерации, но лишь (!) в той части формулировки, в которой говорится, что Республика Татарстан является субъектом международного права и строит свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров. Первая часть формулировки вопроса о том, что Республика Татарстан – суверенное государство, не вызвала у Конституционного Суда никаких возражений и, следовательно, была признана соответствующей федеральной Конституции.

5. По существу, на признании ограниченного суверенитета республик стояли и некоторые судьи Конституционного Суда России в опубликованных ими работах. Так, М.В. Баглай утверждал, что «субъекты Федерации, обладающие статусом государства, могут рассматриваться только как имеющие остаточный суверенитет», что «в отличие от других субъектов Федерации республики признаются государствами. Однако власть в этих государствах не является полностью суверенной, республики самостоятельны только в рамках, установленных федеральной Конституцией» [14, с. 126–127, 323]. В учебнике по конституционному праву России, написанном В.Г. Стрекозовым и Ю.Д. Казанчевым, говорится, что «каждая республика имеет государственно-правовые признаки, определяющие ее конституционно-правовой статус как государства в составе Российской Федерации» [15, с. 127]. Государств без суверенитета не бывает, а определять суверенитет республик как остаточный или ограниченный – дело вкуса каждого автора.

6. Наконец, совсем не лишним будет обратить внимание на зарубежный опыт и доктрину. Так, согласно ст. 3 Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации, «кантоны суверенны; их суверенитет не ограничен Федеральной конституцией, и они осуществляют все права, которые не переданы Конфедерации». Неоднократно на суверенитет американских штатов ссылался Верховный Суд США. Что касается взглядов зарубежных ученых на данную проблему, то, не боясь ошибиться, можно утверждать, что доминирующим в их среде является мнение о том, что субъекты федераций обладают ограниченным суверенитетом (см., например [16, с. 167; 17, с. 6; 18, с. 76]).

Достаточно очевидно политическая подоплека решения Конституционного Суда просматривается и в его Постановлении от 16 ноября 2004 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан “О языках народов Республики Татарстан”, части второй

статьи 9 Закона Республики Татарстан “О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан”, пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан “Об образовании” и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации “О языках народов Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» (см. [19]).

Оценивая стремление Республики Татарстан перевести татарский язык с кириллицы на латинскую графику, Государственная Дума Российской Федерации чрезвычайно политизировала этот вопрос, усмотрев в этом даже угрозу безопасности России. В связи с этим российский парламент принял Федеральный закон от 11 декабря 2002 г. № 165-ФЗ «О внесении дополнения в статью 3 Закона Российской Федерации “О языках народов Российской Федерации”» пунктом 6 следующего содержания:

«6. В Российской Федерации алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы. Иные графические основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами» [20].

В своих запросах в Конституционный Суд РФ Государственный Совет Республики Татарстан и Верховный Суд Республики оспорили конституционность указанного пункта, указав, что установление графической основы алфавита как органической составной части государственного языка республики по смыслу статей 68 (часть 2), 71, 72, 73 и 76 (части 4 и 6) Конституции Российской Федерации не относится ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов и, следовательно, в этом вопросе республики обладают всей полнотой государственной власти; выбор графической основы алфавита государственного языка является правомочием, производным от конституционного права республики устанавливать свои государственные языки, и, соответственно, составляет исключительную компетенцию самих республик. Однако Конституционный Суд России не согласился с таким мнением и полностью поддержал позицию, занятую Федеральным Собранием РФ.

Между тем, принимая Закон Республики Татарстан от 15 сентября 1999 г. № 2352 «О восстановлении татарского алфавита на основе латинской графики» [21], Государственный Совет Республики Татарстан исходил из того, что кириллица не отражает адекватно звуковой строй татарского языка и восстановление татарского алфавита на основе латинской графики облегчает учет букв, выражающих звуки татарского языка. Кроме совершенствования татарского алфавита переход к латинице создает благоприятные условия для его вхождения в систему мировой коммуникации. При таких обстоятельствах данный вопрос представлялся не политическим или административным, а этническим.

Право народа свободно пользоваться родным языком органически включает в себя и право выбирать форму его написания. Единственным судьей в этом деле может быть только носитель языка, то есть сам народ. Однако в очередной раз «забыли» спросить его. Очередной потому, что в сталинские времена ре-

шение о переводе татарского языка с латинской графики на кириллицу тоже принималось без учета мнения самой нации. Теперь история повторилась.

Заставив республики в общеобязательном порядке строить свои государственные языки на графической основе кириллицы, федеральный законодатель вместе с тем не исключил возможность изменения графической основы алфавитов государственных языков республик, употреблявшейся ими на момент принятия Конституции Российской Федерации, предусмотрев, что «иные графические основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами». Другими словами, решение, например, о том, можно ли перевести татарский язык на латинскую графику, если такой вопрос возникнет, будет принимать то подавляющее большинство депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, которое никакого отношения к татарскому языку не имеет. Таково понимание демократии российскими законодателями и судьями. К слову сказать, как отнеслись бы они к решению, например, балтийских государств о том, чтобы письменность всех народов, проживающих на их территории, основывалась на латинице?!

Другим недостатком в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации является то, что его решения, относящиеся к регулированию федеративных отношений, иногда не выполняются и «повисают в воздухе». Здесь можно отметить упоминавшиеся Постановление Суда от 7 июня 2000 г. и его Определение от 27 июня 2000 г., в которых он объявил противоречащими федеральной Конституции, а следовательно, не подлежащими применению судами, другими органами и должностными лицами положения конституций республик в составе Российской Федерации об обладании этими республиками суверенитетом. В Постановлении говорится об отмене таких положений.

После всех этих решений в Республике Татарстан в 2002 г. принимается новая редакция Конституции, в которой по-прежнему содержится положение о суверенитете республики, хотя и в несколько иной формулировке, чем раньше. Более того, после официального мнения по вопросу о суверенитете республик, высказанного Конституционным Судом Федерации, Конституционный Суд Республики Татарстан в своем Постановлении от 7 февраля 2003 г. № 8-П приходит к выводу, что республика является суверенным государством, хотя и в ограниченном смысле, причем данное этим Судом толкование названо «официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений» [22]. Указанное выше противоположное по содержанию и смыслу Постановление Конституционного Суда РФ тоже является обязательным для всех. Возникает правовая коллизия, которая требует решения вопроса о том, актом какого же Суда следует руководствоваться. Очевидно, при коллизии решений судов разного уровня большей юридической силой обладает решение вышестоящего суда, в данном случае федерального Конституционного Суда, тем более что только он вправе выносить решения о соответствии или несоответствии конституций и уставов субъектов Федерации или их отдельных положений Конституции Российской Федерации.

В ряде своих решений Федеральный Конституционный Суд высказывает правовую позицию, согласно которой содержащееся в конституциях некоторых республик положение о том, что кандидаты в Президенты Республики обязаны владеть двумя государственными языками – русским языком и языком титульной нации – противоречит Конституции Российской Федерации и, следовательно, не подлежит применению. Чтобы понять, насколько «действенными» являются некоторые решения российского Конституционного Суда, достаточно сопоставить его отмеченную выше правовую позицию с ч. 1 ст. 91 действующей Конституции Республики Татарстан, где говорится, что «Президентом Республики Татарстан может быть избран гражданин Республики Татарстан не моложе тридцати лет, обладающий избирательным правом и владеющий государственными языками Республики Татарстан».

В значительной мере авторитет Конституционного Суда РФ подрывается тем фактом, что в некоторых случаях ни исполнительная, ни законодательные ветви власти не считаются с его правовой позицией. Сошлюсь на два примера. Решения Конституционного Суда, отрицающие суверенитет республик, были приняты в июне 2000 г. В 2003 г. принимается Конституция Чеченской Республики, которая, в частности, включает статью о суверенитете республики. Двусмысленность ситуации заключается в том, что этот документ был принят после всех решений Конституционного Суда России по вопросу о суверенитете республик и что активное участие в разработке Чеченской Конституции принимала администрация Президента Российской Федерации. Не означает ли это сомнение в юридической корректности соответствующих решений Конституционного Суда? Во всяком случае очевидно, что можно говорить об отсутствии механизма, обеспечивающего реализацию решений Суда. Вопрос этот представляется принципиальным, особенно если учесть заявление самого Конституционного Суда: «Неподчинение органа государственной власти субъекта Российской Федерации решению Федерации, выраженному в судебном решении, обязывающем отменить принятый им нормативный акт, противоречащий Конституции Российской Федерации и федеральным законам, представляет собой непризнание верховенства Конституции Российской Федерации и, по существу, означает присвоение органом государственной власти субъекта Российской Федерации не принадлежащих ему властных полномочий и суверенных прав Российской Федерации (ст. 3, ч. 4; ст. 4 Конституции РФ)» [23].

Другой пример. По инициативе Президента Российской Федерации Федеральное Собрание РФ приняло Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”». Этим законом введена новая процедура назначения (избрания) глав субъектов Федерации: Президент РФ предлагает кандидатуру на должность руководителя субъекта Федерации, а региональный парламент наделяет ее полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации. Новая процедура потребовала изменить не только федеральное за-

конодательство, но и правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации.

Как известно, в своем Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» [24] Конституционный Суд РФ сделал вполне однозначный вывод: «избрание главы администрации региональным законодательным органом превращает последний в своеобразную избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей. Такой порядок избрания не соответствует Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. 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 органах» [25]. Сказано достаточно определенно.

В этом свете вряд ли можно признать убедительным содержащееся в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П утверждение, что «правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации 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» [26].

Нетрудно заметить, что в этой ситуации Постановления Конституционного Суда происходит подмена предмета обсуждения. В данном случае совершенно не имеет значения, какой нормативный правовой акт проверялся Судом в 1996 г. и в каких социально-правовых условиях. Речь идет о другом: о принципе – соответствует или не соответствует Конституции Российской Федерации избрание высшего должностного лица, возглавляющего систему региональной исполнительной власти, законодательным органом субъекта Федерации. В 1996 г. Суд ответил на этот вопрос однозначно: такая процедура не соответствует Конституции Российской Федерации. Почему же сейчас Суд вдруг заявил о соответствии, если с тех пор никаких изменений в содержании Конституции не произошло?

Кроме того, обращает на себя внимание суждение Конституционного Суда о том, что из ст. 77 (ч. 1) Конституции Российской Федерации вытекает правило, согласно которому «полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не затрагивающие конституционные основы и прерогативы федерального законодателя, определяются ими самостоятельно». Инициатива Президента России как раз относится к тому случаю, когда существовавшая процедура выборов глав регионов не затрагивала конституционные основы и прерогативы федерального законодателя.

В обоснование своей позиции Конституционный Суд ссылается, в частности, на то, что Конституция РФ непосредственно не регулирует порядок формирования органов государственной власти субъектов Федерации. Это дейст-

вительно так. Однако нужно учитывать и другое: Конституция ограничивает свободу усмотрения субъектов Федерации при формировании своей системы государственных органов основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Причем главным ограничителем правовых границ выступают основы конституционного строя. И именно в первой главе Конституции РФ, посвященной основам конституционного строя, высшим выражением воли народа названы выборы. Если учесть, что носителем суверенитета Российской Федерации и единственным источником власти в российском государстве является народ, прямая демократия и прямые выборы как ее институт представляют качественно более высокий уровень управления со стороны народа делами общества и государства, чем представительная демократия и опосредованные выборы. Поэтому отступление от прямых выборов глав субъектов Федерации к наделению предлагаемого Президентом России кандидата полномочиями высшего должностного лица законодательным органом соответствующего субъекта Федерации есть шаг назад в движении к демократии.

Проблема, как представляется, заключается в том, что Конституционный Суд Российской Федерации поставлен в такие условия, когда его вынуждают отказаться от ряда принципиальных положений. К числу таковых относится и положение о том, что избрание высшего должностного лица субъекта Федерации законодательным органом субъекта Федерации противоречит Конституции РФ. Не впадая в заблуждение, можно уверенно утверждать, что причиной смены Конституционным Судом своей прежней правовой позиции на полностью противоположную являются политические соображения сегодняшнего дня, нежелание судей Конституционного Суда России идти наперекор политике высшей исполнительной власти Федерации.

Означает ли введение новой процедуры назначения региональных руководителей, что исполнительная и законодательная ветви власти могут пересмотреть или проигнорировать правовую позицию Конституционного Суда и мнение последнего для них не обязательно?! Возможно, этот вопрос требует положительного ответа.

Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. проигнорирована еще одна правовая позиция Конституционного Суда РФ. Дело в том, что Конституционный Суд неоднократно высказывался за принципиальное соответствие организации власти в субъектах Федерации организации власти на федеральном уровне. В Постановлении от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»» [27] Суд отметил, что «исходя из действующего федерального конституционного регулирования государственная власть в субъектах Российской Федерации должна базироваться на тех же принципах формирования и функциониро-

вания, включая выборность и сменяемость, что и федеральная государственная власть (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края; от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Читинской области; от 10 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области; от 7 июня 2000 года 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»)». В одном из последних по времени Постановлений Конституционный Суд вновь вернулся к этому вопросу и указал, что, «как вытекает из Конституции Российской Федерации, органы государственной власти в субъектах Российской Федерации формируются в основном на тех же принципах, что и федеральные» [28].

К числу несомненно принципиальных вопросов относится вопрос о сроках пребывания в своих должностях глав субъектов Федерации. Правовая позиция Конституционного Суда по данному вопросу выражена в его Постановлении от 9 июля 2002 г., в котором сформулировано мнение о разумном единообразии в регулировании вопроса о максимальном числе сроков пребывания одного и того же лица в должности главы субъекта Федерации. В Постановлении четко сказано, что «в части оптимального для реализации конституционного принципа республиканизма числа таких сроков – в силу единства системы государственной власти в Российской Федерации (статья 5, часть 3 Конституции Российской Федерации) – ориентирующей является норма статьи 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд». И, несмотря на указанную конституционную норму и правовую позицию Конституционного Суда, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» после всех внесенных в него поправок не устанавливает для высших должностных лиц субъектов Федерации каких-либо сроков пребывания в своей должности.

В некоторых случаях Конституционный Суд РФ придает нормам Конституции смысл, который в них не заложен. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 13 мая 2004 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона Псковской области “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” в связи с запросом Администрации Псковской области» [29] утверждается, что «субъекты Российской Федерации, самостоятельно устанавливая путем принятия собственных нормативных правовых актов систему органов государственной власти и их полномочия, должны исходить из основ конституционного строя, общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти (статья 72, пункт «н» части 1; статья 77, часть 1), из других положений Конституции Российской Федерации, конкретизирующих их федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных

органов государственной власти». Между тем Конституция Российской Федерации определяет, что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается самими субъектами Федерации самостоятельно *только* «в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом». Ни о каких других положениях Конституции РФ, конкретизирующих их федеральных законах и тем более иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти в тексте ст. 77 Конституции Российской Федерации не упоминается.

К числу недостатков в осуществлении конституционного правосудия по делам, затрагивающим федеративные отношения, следует отнести и то, что, признавая те или иные нормативные правовые акты противоречащими Конституции Российской Федерации и объявляя их не подлежащими применению, Конституционный Суд тем не менее не стремится устранить последствия применения этих актов. Казалось бы, если нормативный правовой акт признан неправомерным, поскольку противоречит Основному Закону государства, то и все исполненное на основе этого акта должно быть признано неправомерным и отменено. Однако в действительности происходит иное: признавая нормативный правовой акт противоречащим Конституции РФ, Конституционный Суд в то же время фактически признает правомерными последствия применения этих актов.

Так, Постановлением от 22 января 2002 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан “О выборах народных депутатов Республики Татарстан” в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова» [30] Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), нормативное положение, содержащееся в части второй статьи 70 Конституции Республики Татарстан и пункте 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан», согласно которому пассивным избирательным правом на выборах в Государственный Совет Республики Татарстан по административно-территориальным избирательным округам обладают лишь граждане, постоянно проживающие или работающие на территории данного избирательного округа. Но одновременно Суд отметил, что признание указанных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации не влечет за собой пересмотра результатов выборов действующего состава Государственного Совета Республики Татарстан и само по себе не предопределяет оценку принятых им решений. И более того, законодательные акты Республики Татарстан должны приниматься составом депутатов, избранных на основе законодательных положений, признанных противоречащими федеральной Конституции.

Указанные недостатки в работе Конституционного Суда Российской Федерации нисколько не умаляют его роль как института, выполняющего исключительно полезные для общества и государства функции, в том числе функцию

защиты принципов федерализма и федеративного устройства России. Но государство, в котором политика не считается с четко выраженной позицией Конституционного Суда, не может называться правовым. Однако российское общество кровно заинтересовано в том, чтобы превратить Россию в правовое государство.

Summary

A.M. Farukshin. Legal Positions of the Russian Federation Constitutional Court on Some Problems of Russian Federalism.

The article is devoted to a problem of protecting federal relations by the Constitutional Court of Russian Federation. The author examines certain legal positions of the Court and evaluates them. Some shortcomings in the Constitutional Court activity are pointed out, relating to substitution of legal decisions by political ones, interpretations of some constitutional regulations, and execution of its decisions.

Key words: Constitutional Court, legal positions, Russian federalism, federation subjects, principles of federalism, sovereignty, constitutional obligation, constitutional responsibility, official state language, general principles of state power organization in Russian Federation subjects, separatism, Constitution, federal law.

Литература

1. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 15. – Ст. 1497.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П «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» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 16. – Ст. 1601.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 30. – Ст. 3101.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 4. – Ст. 374.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 27. – Ст. 2803.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 мая 2004 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона Псковской области “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” в связи с запросом Администрации Псковской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 21. – Ст. 2094.
7. *Bowman A., Pagano M.* The State of American Federalism, 1993–1994 // *Publius: The Journal of Federalism*. – 1994. – V. 24, No 3. – P. 1–21.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в свя-

- зи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 3. – Ст. 336.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.
 10. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 29. – Ст. 3117.
 11. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1993. – № 1.
 12. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. – М.: Норма-ИНФРА, 1998. – 739 с.
 13. *Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д.* Конституционное право России. – М.: Новый Юрист, 1997. – 282 с.
 14. *Whitaker R.* A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community. – Montreal: McGill-Queen's Univ. Press, 1992. – 337 p.
 15. *Ottosen G.* Making American Government Work: A Proposal to Reinvigorate Federalism. – Lanham, MD: Univ. Press of America, 1992. – 191 p.
 16. *Fleiner Th.* Switzerland: Constitution of the Federal State and the Cantons // Federalism and Multiethnic States: The Case of Switzerland. – Fribourg, 1996. – P. 76.
 17. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 47. – Ст. 4691.
 18. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 50. – Ст. 4926.
 19. Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 1999. – № 10.
 20. Республика Татарстан. – 2003. – 14 февр. – № 30–31.
 21. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 50. – Ст. 4950.
 22. Постановление Конституционного Суда российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П «О проверке конституционности ряда положений Устава (основного закона) Алтайского края» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 4. – Ст. 409.
 23. Рос. газ. – 2005. – 29 дек.
 24. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 28. – Ст. 2909.
 25. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 21. – Ст. 2094.
 26. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 6. – Ст. 627.

Поступила в редакцию
15.01.08

Фарукшин Анвар Мидхатович – кандидат юридических наук, ведущий специалист фирмы «Частное право», г. Москва.
E-mail: fanvar@rambler.ru