

ГАРАНТИРОВАНИЕ ИНТЕРЕСОВ СУБЪЕКТОВ В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Шабakov С.Е.¹, Сидоров О.А.²

¹Шабakov Сергей Евгеньевич – магистрант;

²Сидоров Олег Алексеевич - кандидат юридических наук, доцент,
кафедра конституционного и административного права,
Марийский государственный университет,
г. Йошкар-Ола

Аннотация: статья посвящена анализу правовых позиций Конституционного Суда, которые направлены на гарантирование интересов субъектов РФ при разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и регионами. Отмечается сбалансированная деятельность Конституционного Суда, значительная роль его позиций в формировании и развитии механизма разграничения предметов ведения и полномочий между двумя уровнями власти. Выделены определенные проблемы в деятельности Конституционного Суда, связанные с принятием политических правовых решений.

Ключевые слова: Конституционный Суд РФ, правовые позиции Конституционного Суда, принцип разграничения предметов ведения и полномочий, предметы совместного ведения, интересы субъектов.

Основой разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами являются закрепленные в Конституции РФ положения. Но существующий конституционный механизм разграничения нельзя назвать идеальным. Статья 1 Конституции гласит, что «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство...». Однако это не констатация факта, а скорее цель, к которой необходимо стремиться. В дополнение к тому, что почти сразу после принятия Конституции возникали вопросы, требующие разрешения, динамичное развитие федеративных отношений порождало все новые споры между участниками государственного строительства. Определяющая роль при разрешении данных вопросов принадлежит Конституционному Суду РФ.

Конституционный Суд в процессе судопроизводства, разрешая дела о соответствии Конституции РФ конституций (уставов), а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, разрешая споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов, толкуя отдельные статьи Конституции РФ, юридически устанавливает права и обязанности участников правоотношений и тем самым осуществляет разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Важно отметить, что деятельность Конституционного Суда направлена на сбалансированное сочетание интересов Российской Федерации и ее субъектов. В этой статье хотелось бы провести анализ правовых позиций, направленных на гарантирование интересов субъектов федерации.

Уже через несколько лет после принятия Конституции РФ начали возникать вопросы о том, в праве ли субъекты РФ осуществлять опережающее правовое регулирование ввиду отсутствия федерального законодательства по предметам совместного ведения. Данные вопросы возникали из-за отсутствия в ч. 2 ст. 76 Конституции РФ соответствующих указаний на такую возможность. Постановлением от 30 ноября 1995 г. «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного Постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» Конституционный Суд установил, что по смыслу статей 72, 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует субъекту РФ принять собственный нормативный акт, что вытекает из природы совместной компетенции. Конституционный Суд обращает внимание на то, что нормативный акт субъекта должен соответствовать Конституции РФ и иным федеральным правовым актам[2].

Далее в Постановлении от 1 февраля 1996 года «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» Суд возвращается к данному вопросу, подтверждая свою правовую позицию и указывает на необходимость приведения законодательства субъектов в соответствие с федеральным законом, после того как такой федеральный закон будет издан [4]. Данную позицию Суд подтвердил и в Постановлении «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» [5].

Суд также неоднократно отмечал о наличии у субъектов федерации права принимать собственные нормативно-правовые акты по предметам совместного ведения. Постановление Конституционного Суда от 14 февраля 2013 г. устанавливает, что «возможность наделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочием определять места проведения собраний, митингов,

других публичных мероприятий вытекает из Конституции Российской Федерации, ее статьи 72 (пункт «б» части 1), относящей защиту прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и статьи 76 (часть 2), по смыслу которой предполагается наличие у субъектов Российской Федерации права принятия по предметам совместного ведения собственных - соответствующих федеральным законам - законов и иных нормативных правовых актов» [12].

Особое внимание заслуживают правовые позиции Конституционного Суда, которые подтвердили наличие права субъектов федерации направлять предложения и замечания в Государственную Думу на законопроекты по предметам совместного ведения. Предлагается обратиться к Постановлению от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации». При рассмотрении данного дела, Судом была сформирована следующая правовая позиция: «Как следует из статьи 71 (пункт «а») Конституции Российской Федерации, принятие и изменение всех федеральных законов находится в ведении Российской Федерации, а не в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Закрепленный Конституцией Российской Федерации порядок принятия федеральных законов (статьи 104 - 108) не предусматривает обязательного направления законопроекта по предметам совместного ведения республикам в составе Российской Федерации и специального рассмотрения их предложений в федеральном парламенте. Вместе с тем, поскольку, согласно Конституции Российской Федерации, законопроекты вносятся именно в Государственную Думу (статья 104, часть 2) и федеральные законы сначала принимаются Государственной Думой (статья 105, часть 1), то сама Государственная Дума была вправе, конкретизируя данные конституционные нормы, предусмотреть в своем Регламенте положение, согласно которому законопроекты по предметам совместного ведения направляются субъектам Российской Федерации для дачи предложений и замечаний (статья 102 Регламента Государственной Думы)».

В следующем из своих постановлений Конституционный Суд подтвердил свою позицию и укрепил гарантии субъектов участвовать в процессе федерального законотворчества по предметам совместного ведения. Суд указал на то, что органы федеральной государственной власти не могут произвольно присвоить всю полноту полномочий по предметам совместного ведения [6]. Таким образом, необходимо учитывать интересы субъектов федерации и место их органов в системе публичной власти. Суд также подчеркнул, что разрешение публично-правовых споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов в области разграничения нормотворческой компетенции должно основываться, прежде всего, на толковании компетенционных норм Конституции РФ в порядке конституционного судопроизводства. В дальнейшем мы можем заметить тенденцию к сужению объема данной правовой позиции. В Постановлении от 12 ноября 2003 г. № 17-П Суд указал, что субъекты РФ, для более полного обеспечения учета их потребностей и законных интересов, участвуют в процессе принятия решений на федеральном уровне [8]. Однако такое участие носит субсидиарный характер и не определяет окончательное решение вопроса, а осуществляется в форме предварительного согласования. Следовательно, последнее слово остается за федеральным законодателем.

В 2004 году Конституционный Суд формулирует правовую позицию, согласно которой «согласительные процедуры не являются необходимым элементом конституционного процесса принятия федеральных законов, а отступление от них само по себе не может служить основанием для признания федерального закона не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия» [9]. Тем самым Конституционный Суд вывел позицию, согласно которой федеральный законодатель полностью самостоятелен при принятии федерального закона по предметам совместного ведения и мнение субъектов не только не обязательно учитывать, а субъекты вовсе можно лишить соответствующего права. Данная позиция идет в противовес ранее высказанному мнению Суда о необходимости учета интересов субъектов. К сожалению, самостоятельность федерации при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения преобладает и по сей день [12].

Безусловно, радует тот факт, что правовые позиции, сформированные Конституционным Судом по данной проблеме, нашли свое отражение в законодательстве. Так, ст. 109 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ гласит, что законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, направляются в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов для подготовки и представления в Государственную Думу отзывов на указанные законопроекты [1]. Однако из складывающейся практики мы видим, что законопроекты по предметам совместного ведения не всегда направляются в государственные органы субъектов, для того чтобы последние могли предоставить свои отзывы. Более того не ясно, каким образом учитываются эти отзывы и учитываются ли они вообще при обсуждении законопроекта. Такая практика вызывает некоторые опасения. В частности не ясно, почему все еще отсутствует действующий и законодательно закрепленный механизм учета мнения субъектов при обсуждении законопроектов по предметам совместного ведения. Бесспорно,

п. «а» ст. 71 Конституции РФ содержит положение, согласно которому именно в ведении Российской Федерации находится принятие и изменение федеральных законов. Но как же позиция, выраженная Конституционным Судом в 2000 году, о необходимости учета интересов субъектов при законотворчестве по предметам совместного ведения. Почему субъект федерации не имеет инструмента воздействия на федерального законодателя, когда последний устанавливает его права и обязанности, устанавливает пределы ведения субъекта, за которые тот не вправе выходить? Статья 72 Конституции закрепляет сферы общественных отношений, по которым Российская Федерация и субъекты Российской Федерации осуществляют совместное ведение. Совместное ведение предполагает взаимодействие федеральных и региональных органов власти, и по нашему мнению, такое взаимодействие должно осуществляться уже на стадии подготовки законопроекта по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов.

С целью обеспечения учета мнения субъектов при принятии федерального закона по предметам совместного ведения, предлагается изложить ст. 109 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ в следующей редакции: «Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленным статьей 72 Конституции Российской Федерации, Совет Государственной Думы, не позднее, чем за 45 дней до дня их рассмотрения на заседании Государственной Думы обязан направить в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки и представления в Государственную Думу отзывов на указанные законопроекты. Законопроект может быть рассмотрен в первом чтении, при условии, что в поддержку законопроекта высказалось более половины законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, от их общей численности. Если законопроект не набрал достаточное количество голосов, то Совет Государственной Думы должен принять решение о возвращении законопроекта субъекту (субъектам) права законодательной инициативы. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации в свою очередь, обязаны предоставить отзывы на законопроект в установленные Советом Государственной Думы сроки». Обратим также внимание на то, что правом предоставить отзыв на законопроект должен обладать лишь законодательный (представительный) орган субъекта. Необходимость этого обуславливается тем, что позиция субъекта федерации может считаться «не выраженной» в случае, если один из органов государственной власти субъекта высказался в поддержку законопроекта, а другой отклонил законопроект [14,282].

Некоторые правовые позиции Конституционного направлены на защиту исключительных предметов ведения субъектов. Так, было отмечено о недопустимости федерального законодателя вторгаться в сферу предметов ведения исключительно субъектов федерации [7]. Фарукшин А.М. отмечает, что такое ограничение касается не только федерального законодателя, но и предупреждает все федеральные органы государственной власти о недопустимости такого вмешательства [13,96]. Данная позиция была выражена судом и в более ранних постановлениях, например, Постановление от 18 января 1996 г. № 2-П гласит, что «компетенция органов государственной власти субъектов РФ устанавливается на основе правила, вытекающего из ст. 77 (ч. 1) Конституции РФ, согласно которому полномочия органов государственной власти субъектов РФ, не затрагивающие конституционные основы и прерогативы федерального законодателя, определяются ими самостоятельно» [3].

Важно отметить и позицию Суда, которая подтвердила возможность государственных органов субъектов участвовать в отношениях общедоуровня, но только в той мере, в какой такое участие допускается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти [10].

Таким образом, проведя анализ некоторых правовых позиций Конституционного Суда, мы можем видеть его значительную роль в формировании и развитии механизма разграничения предметов ведения и полномочий между двумя уровнями власти. Благодаря деятельности Суда субъекты получили дополнительные гарантии как в совместной деятельности с федерацией, так и в разрешении вопросов, находящихся в исключительном ведении самого субъекта. Однако стоит отметить, что некоторые правовые позиции, выраженные Конституционным Судом, порождают вопросы. В частности изменение своего мнения о роли законодателя субъекта при принятии федерального закона по предметам совместного ведения. Думается, что причиной этого являются политические соображения настоящего времени.

В одном из своих постановлений 2005 года Суд указывает, 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» [11]. Но данную

позицию сложно признать убедительной, так как Конституция РФ в тот период времени не подвергалась никаким изменениям.

Список литературы

1. Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обновления: 22.05.2017).
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1995 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного Постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» // Собрание законодательства РФ, 1995. № 50. Ст. 4969.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ, 1996. № 4. Ст. 409.
4. Постановление Конституционного Суда РФ № 3-П от 1.02.1996 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства РФ, 1996. № 7. Ст. 700.
5. Постановление Конституционного Суда РФ № 1-П от 09.01.1998 г. «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. № 3. Ст. 429.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2000. № 16. Ст. 1774.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П «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 РФ, 2003. № 30. Ст. 3101.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.11.2003 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статьи 19 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» в связи с запросом Арбитражного суда Псковской области и жалобой гражданина А.Н. Гасанова» // Собрание законодательства РФ, 2003. № 47. Ст. 4586.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // Российская Газета, 2004. № 3466.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.05.2004 № 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 РФ, 2004. № 21. Ст. 2094.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 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 связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 6. Ст. 627.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // Собрание законодательства РФ, 2013. № 8. Ст. 868.
13. *Фарукишин А.М.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по некоторым вопросам российского федерализма / Ученые записки Казанского университета. 2008. - № 7. - С. 96.
14. *Чертков А.Н.* Процедура согласования проектов федеральных законов с субъектами Российской Федерации в Государственной Думе // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003. С. 283-292.