

# ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА ПО НЕКОТОРЫМ ВОПРОСАМ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## Шабakov С.Е.<sup>1</sup>, Сидоров О.А.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Шабakov Сергей Евгеньевич – магистрант;

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

**Аннотация:** статья посвящена анализу некоторых правовых позиций Конституционного Суда РФ, касающихся принципов федерализма и разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Отмечается важнейшая роль Конституционного Суда в становлении современного российского федерализма. При всем этом указаны также недостатки деятельности в деятельности Конституционного Суда.

**Ключевые слова:** Конституционный Суд РФ, правовые позиции Конституционного Суда, принцип федерализма, принцип разграничения предметов ведения и полномочий, принцип суверенитета.

Четкое разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, отсутствие пробельности и неопределенности в данной сфере, является залогом стабильного развития и функционирования для каждого государства, избравшего путь федеративного устройства. Однако разграничение предметов ведения и полномочий между центром и субъектами является тем процессом, который постоянно порождает конфликты и противоречия. Возникающие разногласия заложены самой природой федеративного государства.

В этой связи особую актуальность приобретают правовые позиции, выраженные Конституционным Судом. Становление современной модели российского федерализма, повышение эффективности отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, разрешение правовых проблем в федеративных отношениях – во всем этом немаловажную роль играют правовые позиции Конституционного Суда.

Безусловной заслугой деятельности Конституционного Суда является защита принципов федерализма, защиты Конституции РФ. Стоит отметить Постановление 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» в котором Суд указал, что принципы суверенитета, государственной целостности РФ, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, единство экономического пространства, обеспечение обороны страны и безопасности государства лежат в основе российского федерализма [5].

Закрепляя приоритет федеральной власти над властью субъектов, Суд также отмечал, что субъекты федерации не вправе вторгаться в предметы ведения и полномочия Российской Федерации [5] и должны соблюдать Федеральную Конституцию и федеральные законы [6]. Конституционным Судом РФ был сформулирован целый ряд правовых позиций, направленных на толкование конституционных пределов законодательства субъектов РФ.

В качестве примера можно привести Постановление Конституционного Суда от 13 марта 1992 г. по делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 г., Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 г. «О референдуме Татарской ССР», Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 г. «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» [1]. Конституционный Суд выразил свое понимание к стремлению многонационального народа Республики Татарстан развивать и укреплять государственность республики. Вместе с тем, нормы Декларации и иных нормативно-правовых актов, которые ставили под сомнение верховенство Конституции РФ, нахождение республики в составе федерации и положение наделяющее Республику Татарстан, государственным суверенитетом, были признаны неконституционными.

В 2000 году Конституционный Суд выразил более категоричную позицию о государственном суверенитете. В своем постановлении от 7 июня № 10-П было указано на то, что в соответствии с Конституцией РФ единственным источником власти и носителем суверенитета в России является ее многонациональный народ, в соответствии с этим, существует только один суверенитет – суверенитет Российской Федерации [2]. Не допускается наличие суверенитета на обоих уровнях государственной

власти, следовательно, невозможно наличие суверенитета ни у республик, ни у других субъектов Федерации. Суд отмечает, что при признании за республиками суверенитета, нарушило бы равноправие субъектов, закрепленное в конституции. Таким образом, использование в Конституции РФ понятия «республика (государство)» только отражает особенности их конституционно-правового статуса, но ни как не закрепляет государственный суверенитет за этими субъектами. Определением от 27 июня 2000 г. Конституционный Суд вновь подчеркнул, что государственный суверенитет закреплен только за Российской Федерацией, так как только в нем воплощается целостность государства, верховенство Конституции и единство системы государственной власти [4].

Сохраняя суверенитет только за федерацией, нельзя говорить о том, что субъекты были лишены хоть какой-то части своей самостоятельности. Согласимся с Т.Г. Морщаковой, которая отмечает, что постановление от 7 июня 2000 г. ничего «не отобрало» у субъектов федерации в пользу федерального центра. Главная роль постановления в подтверждении конституционных основ разграничения полномочий внутри Российской Федерации [9].

Однако на современном этапе развития федеративных отношений в трудах исследователей находит отражение точка зрения, согласно которой субъекты обладают ограниченным суверенитетом [8]. Так, Шахрай приходит к выводу о том, что современное государство не имеет абсолютного суверенитета, более того он ограничен общепризнанными правами и свободами человека, а также федеративной организацией власти [8, 29].

Одним из наиболее значимых постановлений Конституционного Суда, которое внесло вклад в становление современной модели разграничения предметов ведения и полномочий является Постановление от 9 января 1998 г. № 1-П [3]. Здесь была определена роль федеральных законов, признанных инструментами разграничения предметов ведения и полномочий. Суд указал на то, что федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий.

Определяя роль федерального закона, Суд исходя из статей 11 (часть 3), 72 (пункты «в», «г», «д» и «к» части 1), 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции РФ закрепил за Федеральным Собранием право осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В дальнейшем Суд также указывал на наличие соответствующего права у Федерального Собрания, но уже относительно ко всей сфере совместного ведения, а не отдельных сфер общественных отношений: «законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, осуществляется Федеральным Собранием, которое вправе устанавливать конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в той или иной сфере совместного ведения» [9].

Касаемо Постановления № 1-П стоит отметить, что здесь была определена роль и подзаконных актов в сфере разграничения предметов ведения и полномочий. Согласно правовой позиции Конституционного Суда, тот факт, что о подзаконных актах федеральных органов ничего не сказано не только в части 2, но и в части 1 статьи 76 Конституции РФ не ведет за собой вывод о том, что не предусмотрено издание никаких других нормативных правовых актов, кроме законов. Данная статья регулирует вопрос о том, как действует федеральный закон и как он соотносится с актами субъектов РФ, а не вопрос о том, вправе ли федеральные органы государственной власти издавать нормативные акты подзаконного характера. Таким образом, Суд указал на наличие права у Президента РФ и Правительства РФ принимать собственные правовые акты, в том числе нормативного характера, по вопросам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Сформированная правовая позиция в данном деле подтвердила также и наличие у субъектов федерации права направлять предложения и замечания в Государственную Думу на законопроекты по предметам совместного ведения. Суд установил: «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 этом же Постановлении было указано и на то, что положения Федеративного договора 1992 года могут применяться лишь с учетом требований Конституции РФ.

Несмотря на особую значимость данного постановления, стоит выделить ряд проблем, которые не были решены. Необходимо указать на то, что Конституционный Суд, наделив Федеральное Собрание правом определения круга полномочий за федеральными органами и за органами государственной власти субъектов, не установил границы, за которые не вправе вторгаться федеральный законодатель. Сегодня это является наиболее острой проблемой в сфере разграничения предметов ведения и полномочий, так как идет тенденция к централизации власти. Законы, которые должны устанавливать основы законодательства в сфере совместного ведения, в конечном итоге настолько подробно регулируют сферы общественных отношений, что для законодательной работы субъектов практически не остается места.

Помимо этого Президент РФ и Правительство РФ получили возможность издания собственных актов в сфере совместного ведения, что прямо противоречит ст. 11 Конституции РФ и при отсутствии границ федерального законодательства еще более умаляют право субъектов законодательного регулирования сферы совместного ведения.

Во всяком случае, при имеющихся недостатках в деятельности Конституционного Суда, ни в коем случае нельзя принижать значимость его правовых позиций для становления современного российского федерализма. Признавая неконституционными положения нормативных правовых актов субъектов, осуществляя разграничения предметов ведения и полномочий, Конституционный Суд задавал темп в развитии федеративных отношений. Его правовые позиции были приняты во внимание при разработке проекта Конституции РФ и далее находят свое отражение в федеральном законодательстве.

#### *Список литературы*

1. Постановление Конституционного Суда РСФСР от 13.03.1992 № П-РЗ-I «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан», Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 года «О референдуме Республики Татарстан», Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда, 1993. № 1. Ст. 2176.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 7.06.№ 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов гос. власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 25. – Ст. 2728;
3. 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.
4. Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 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» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2000. № 29. Ст. 3117.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 № 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» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 15. Ст. 1497.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2002 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.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 № 10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи

23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2017. № 15. Ст. 2284.

8. *Шахрай С.М.* Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в становлении конституционной модели российского федерализма / Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения, 2012. № 2. С. 27–36.
9. Обзор материалов заседания Консультативного совета председателей органов конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://e-baikal.ru/news?record\\_id=20705/](http://e-baikal.ru/news?record_id=20705/) (дата обращения 10.05.2017).