

## Коллизионные вопросы взаимодействия органов конституционного контроля Российской Федерации и ее субъектов



**Гатауллин А.Г.**

Кандидат юридических наук  
Заместитель Председателя  
Конституционного суда Республики Татарстан

*Конституционный Суд Российской Федерации и органы конституционного контроля субъектов Федерации в своей деятельности руководствуются масштабно разными конституционными критериями. Вместе с тем у них есть сфера деятельности, где они обладают равными правами. Это рассмотрение соответствующих нормативных правовых актов, изданных по вопросам, относящимся к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.*

*В данной статье раскрывается характер правовых связей между двумя судебными органами и рассматриваются проблемы правовой коллизии.*

С принятием Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» судебный конституционный контроль в Российской Федерации вступил в новый этап своего функционирования, в этап становления единой системы конституционного правосудия.

Федеральный законодатель, рассматривая конституционные (уставные) суды как часть правовой системы Российской Федерации, устанавливая их самостоятельность, определил общие начала организации и деятельности всех органов конституционного судебного контроля. Все суды, независимо от объема их компетенции, от способов их организации, функционируют в рамках единого правового пространства и призваны содействовать утверждению идей правового государства.

Фактором, позволяющим рассматривать Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации именно как систему конституционной юстиции, является и их функциональная

общность, т.е. единство целей и форм деятельности. Вместе с тем, каждый из этих судов сохраняет свою «автономную юрисдикцию». Конституционные суды субъектов Федерации не вправе вторгаться в компетенцию федерального Конституционного Суда, рассматривать подведомственные ему дела. Конституционный Суд Российской Федерации, в свою очередь, не вправе рассматривать дела, находящиеся в юрисдикции конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, проверять конституционность актов, принятых по вопросам исключительной компетенции субъекта (часть 2 статьи 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Вместе с тем, у органов конституционного контроля субъектов Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации есть сфера деятельности, где они обладают равным правом на рассмотрение соответствующих законов и иных нормативных правовых актов, изданных по вопросам, относящимся к совместному

ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов, а также в случаях, предусмотренных статьей 125 (пункт «в» части 2 и пункт «в» части 3) Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 125 (пункт «в» части 2) Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии федеральной Конституции договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также договоров между органами государственной власти субъектов Федерации. Вместе с тем, конституциями отдельных республик (Башкортостан, Дагестан, Карелия) предусматривается в той или иной форме проверка конституционности договоров между республиканскими органами государственной власти и органами государственной власти Российской Федерации. Договоры в таком случае становятся объектом двойного контроля: с одной стороны – Конституционного Суда Российской Федерации, проверяющего их соответствие Российской Конституции, с другой – конституционного суда субъекта Российской Федерации. Возникает опасность взаимоисключающих решений. В связи с этим такие договоры должны быть переданы на рассмотрение исключительно федеральному Конституционному Суду, а договоры между органами государственной власти субъектов Федерации могли бы стать предметом регионального конституционного правосудия в той мере, в какой они не затрагивают полномочия Федерации.

Представляется, что уполномоченный субъект, не удовлетворенный решением конституционного (уставного) суда субъекта Федерации по проверке конституционности регионального акта, принятого по вопросам совместного ведения, всегда может обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации, изменив при этом предмет спора.

Возникает вопрос: могут ли в таких случаях решения конституционных (уставных) судов пересматриваться Конституционным Судом Российской Федерации? По этому поводу в юридической литературе было высказано

несколько точек зрения. В частности, указывалось, что при разрешении таких споров конституционным (уставным) судам целесообразно отвести роль первой инстанции с предоставлением права обжаловать их постановления в федеральный Конституционный Суд; по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и к совместному ведению Федерации и ее субъектов, отношения этих судов с федеральным Конституционным Судом должны строиться как апеллиционные [1, с. 111]. В связи с этим И.А. Умнова предлагает подобные решения конституционных (уставных) судов не считать окончательными, наделив Конституционный Суд Российской Федерации правом пересмотра решений конституционных (уставных) судов в качестве высших апелляционных инстанций [2, с. 20]. По мнению автора, именно тогда можно будет говорить о единой системе конституционного правосудия в нашем государстве и о верховенстве Конституции Российской Федерации на всей ее территории. Однако, данное предложение является спорным.

Анализ пункта 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» позволяет сделать вывод, что пересмотр решений конституционных (уставных) судов субъектов Федерации в принципе допускается. Но в Законе не указано, какой именно судебный орган может осуществлять за ними надзор. Исходя из функциональной общности в рамках судебной системы под ним понимается Конституционный Суд Российской Федерации. Однако, с точки зрения судебной иерархии, Конституционный Суд Российской Федерации, в отличие от Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, не является согласно федеральной Конституции высшим судебным органом, а конституционные (уставные) суды именуются исключительно судами субъектов Федерации. Деятельность по пересмотру решений региональных органов конституционного контроля в Конституции Российской Федерации, ее субъектов, равно как и в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» не предусмотрена. Из сказанного вытекает, что отношения между Конституционным Судом

Российской Федерации и органами конституционного контроля субъектов Федерации складываются, исходя из запрета конституционных (уставных) судов вторгаться в компетенцию федерального суда. В свою очередь, Конституционный Суд Российской Федерации не вправе рассматривать дела, находящиеся в юрисдикции конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Федеральный Конституционный Суд не является судом вышестоящей инстанции по отношению к конституционным (уставным) судам субъектов, не выступает в качестве кассационной, надзорной или апелляционной инстанции. Названные органы не составляют единой иерархической системы и руководствуются в своей деятельности разными конституционными критериями.

Органы конституционного контроля субъектов Федерации функционируют в правовом пространстве, где наряду с федеральным законодательством действуют конституции (уставы) и законодательство субъектов Федерации. Требование верховенства федеральных законов над региональными обязательно для всех органов субъектов, в том числе и для судебных. В связи с этим закономерно возникает вопрос о критериях оценки конституционности оспариваемых в конституционном (уставном) суде актов. Безусловно, в первую очередь решение органа конституционного контроля субъекта должно соотноситься с конституцией (уставом) конкретного субъекта. Органы конституционного контроля субъектов не наделены правом проверять акты, принятые на территории субъекта, непосредственно на их соответствие Конституции Российской Федерации. Представляется, что оценка конституционности законов и иных актов субъекта Федерации, принятых по вопросам совместного ведения, возможна только с учетом позиций федеральной Конституции. Таким образом, критериями контроля для конституционных (уставных) судов должны быть в данном случае только такие положения основных региональных законов, которые соответствуют Конституции Российской Федерации.

Решения, принимаемые высшим органом конституционной юстиции, являются окончательными, не утверждаются иными государственными органами и не могут быть пересмотрены

иначе как самим органом конституционного судопроизводства. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» все названные характеристики относятся и к решениям органов конституционного контроля субъектов Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации не может признать незаконным постановление конституционного (уставного) суда субъекта Федерации. Это объясняется тем, что при вынесении решения каждый из этих органов конституционного контроля руководствуется масштабно разными конституционными категориями: Конституционный Суд Российской Федерации проверяет соответствие закона субъекта Конституции Российской Федерации, а конституционный (уставный) суд субъекта – соответствие закона конституции (уставу) субъекта Федерации.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации, основанные на Конституции Российской Федерации, обладают большей юридической силой, и выводы региональных конституционных (уставных) судов должны быть согласованы с ними. При принятии своих решений конституционный (уставный) суд должен исходить из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и учитывать данное Судом толкование Конституции Российской Федерации. Конституционность нормативного акта субъекта Федерации, установленная федеральным Судом, автоматически по смыслу права аннулирует и предшествующий судебный акт. Но отменять, и то не всегда, его может только орган, его принявший, – только конституционный (уставный) суд субъекта Федерации.

В основе взаимоотношений между Конституционным Судом Российской Федерации и органами конституционного контроля ее субъектов в сфере конституционного судопроизводства лежит принцип независимости и самостоятельности участников этих отношений. По мнению Т.Г. Морщаковой, конституционные (уставные) суды субъектов Федерации составляют с федеральным Конституционным Судом не иерархическую систему, а систему институтов, объединенных общим конституционным пространством и едиными конституционными ценностями. Каждый из судов руководствуется масштабно разными конституционными

критериями, и, соответственно, решения Конституционного Суда, основанные на Конституции Российской Федерации, обладают большей юридической силой, и выводы региональных конституционных (уставных) судов должны быть согласованы с ними [3, с. 66-73].

Характер правовых связей между двумя судебными органами прежде всего обусловлен самим статусом федерального Конституционного Суда, в соответствии с которым он как бы выступает в качестве «вышестоящей инстанции». Это проявляется в следующем:

а) решения федерального Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации и для всех органов государственной власти (статьи 6, 106 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Следовательно, они обязательны и для органов конституционного контроля субъектов Федерации. Конституционные (уставные) суды при рассмотрении конкретных дел не могут игнорировать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, так как, действуя вопреки им, они могут создать предпосылки для правовых конфликтов;

б) Конституционный Суд Российской Федерации может в порядке статей 49, 50 упомянутого Федерального конституционного закона истребовать у органов конституционного (уставного) контроля субъектов Федерации нужные акты, документы, разъяснения и т.д.;

в) решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных федеральным Конституционным Судом неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях (часть 3 статьи 79 того же Закона). Иначе говоря, если органы конституционного (уставного) контроля субъекта Федерации, вынося решение, руководствовались нормой конституции, устава субъекта Федерации или двустороннего договора между органами Российской Федерации и субъектом Федерации, которая в последующем признана Конституционным Судом не соответствующей Конституции Российской Федерации, то акты данных органов фактически утрачивают силу и должны быть ими пересмотрены;

г) конституционные (уставные) суды не могут применять законы, включая конституцию и устав субъекта Федерации, противоречащие Конституции Российской Федерации. Именно поэтому названные суды должны действовать по нормам статьи 101 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: если суд при рассмотрении дела приходит к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации закона, примененного или подлежащего применению в указанном деле, то он обращается в федеральный Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности данного закона. Именно так поступил, например, Конституционный суд Республики Коми в связи с рассмотрением дела о конституционности Закона Республики Коми «О налоге на реализацию спиртоводочной продукции». Приостановив производство, он направил запрос в федеральный Конституционный Суд о проверке конституционности Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» [4]. Однако, такая практика не стала общепринятой. Так, Конституционный Суд Республики Бурятия, осуществляя проверку конституционности Закона республики «О выборах Президента Республики Бурятия», пришел к выводу, что положения данного Закона о цензе оседлости не противоречат Конституции республики, но нормы последней в указанном отношении нуждаются в проверке с позиции Конституции Российской Федерации. Суд, констатируя подобную ситуацию, не обратился в федеральный Конституционный Суд, а заведомо неконституционную, с точки зрения Конституции Российской Федерации, норму признал соответствующей Конституции Республики Бурятия [5].

Правовые связи между Конституционным Судом Российской Федерации и судами субъектов Федерации возникают и в сфере предметов совместного ведения конституционных (уставных) судов и федерального Конституционного Суда. Это касается проверки конституционности законов и иных нормативных актов, изданных по вопросам, относящимся к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а

также в случаях, предусмотренных статьями 125 (пунктом «в» части 2 и пунктом «в» части 3) Конституции Российской Федерации.

В указанной сфере судебные органы конституционного контроля призваны действовать как партнеры в разрешении конституционных споров. Здесь просматривается несколько вариантов отношений:

а) свобода усмотрения при направлении запросов о проверке конституционности законов и иных нормативных актов субъектов Федерации;

б) Конституционный Суд Российской Федерации может отложить рассмотрение вопроса о назначении дела к слушанию либо перенести дату рассмотрения назначенного дела до окончания производства по аналогичному или связанному с ним вопросу в конституционном (уставном) суде субъекта Федерации. По мнению профессора Б.Л. Железнова, оптимизация отношений между Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации необходима. Об этом красноречиво свидетельствует хотя бы тот случай, когда диаметрально разошлись постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2004 года и Конституционного суда Республики Татарстан от 24 декабря 2003 года по вопросу о переходе татарской письменности с кириллицы на латиницу. Несмотря на то, что упомянутое постановление Конституционного суда Республики Татарстан было известно Конституционному Суду Российской Федерации, последний, приняв противоположное по смыслу постановление, даже не упомянул о постановлении Конституционного суда Республики Татарстан, что, по меньшей мере, выглядело не корректно. Поскольку акты Конституционного Суда Российской Федерации общеобязательны, постановление Конституционного суда Республики Татарстан сегодня утратило юридическую силу, как любой другой акт, противоречащий решению Конституционного Суда Федерации. В связи с этим Б.Л. Железнов считает, что нуждается в уточнении статья 111 (пункт б) Конституции Республики Татарстан, согласно которой решение республиканского Конституционного суда, принятое в пределах его полномочий, является

окончательным. Между тем на практике достаточно сложно складываются, например, отношения между конституционным судом субъекта и федеральными судами в регионах, не говоря уже о случаях противоречий с федеральным Конституционным Судом; едва ли можно считать окончательными решения конституционного суда субъекта по жалобам граждан, никто не может помешать гражданину, не согласному с решением конституционного суда о конституционности акта республики, пожаловаться в Конституционный Суд Российской Федерации. Поэтому следовало бы дополнить указанную норму Конституции Республики Татарстан положением о том, что решение Конституционного суда Республики Татарстан окончательно по отношению к органам республики [6, с. 115];

в) при возникновении спора о компетенции между высшими органами государственной власти субъектов Федерации целесообразно исходить из идеи, что он первично подведомствен конституционному (уставному) суду субъекта Федерации. Если спорящие стороны непосредственно обратились в Конституционный Суд Российской Федерации, то последний вправе, основываясь на пункте 3 части первой статьи 93 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», отказать в рассмотрении ходатайства;

г) наконец, особый характер отношений в сфере совместной компетенции конституционных (уставных) судов и федерального Конституционного Суда обнаруживается при рассмотрении ими дел, касающихся основных прав и свобод граждан.

Но отношения между судебными органами конституционного контроля по поводу жалоб граждан пока юридически не урегулированы. Вместе с тем, в рамках действующего законодательства они могли бы развиваться следующим образом:

– гражданин по собственному усмотрению направляет жалобу либо в Конституционный Суд Российской Федерации, либо в конституционный (уставный) суд субъекта Федерации;

– гражданин обращается в Конституционный Суд Российской Федерации, а в случае отказа в рассмотрении его жалобы вправе обратиться в конституционный (уставный) суд субъекта Фе-

дерации. Подобным образом, например, поступил гражданин Н.И. Сидуков. Будучи не согласным с Законом Республики Татарстан «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан», он обратился в Конституционный Суд Российской Федерации. Когда последний отказал ему в принятии его жалобы к рассмотрению, он обратился в Конституционный суд Республики Татарстан [7];

– если федеральный Конституционный Суд по результатам рассмотрения жалобы аннулирует нормативный акт, то утрачивается повод обращаться с тем же вопросом в конституционный (уставный) суд субъекта Федерации.

Таким образом, в этих сложных вопросах конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не могут быть противопоставляемы Конституционному Суду Российской Федерации. Несмотря на то, что Конституционный Суд Российской Федерации не является вышестоящей судебной инстанцией, куда можно обжаловать решения конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, между этими судами не существует непреодолимых барьеров, нельзя говорить об их полной независимости друг от друга. Они связаны между собой функционально: у них общие цели, задачи, принципы функционирования и деятельности. Они представляют собой систему конституционных судов Российской Федерации, а более четкое разграничение конкурирующей компетенции между конституционными

судами федерального и регионального уровней возможно путем внесения изменений в законодательство о конституционных судах.

#### Литература:

1. Государство и право. – 1998. – № 9.
2. Умнова И.А. Федерализм и конституционное правосудие в Российской Федерации // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. – М.: ИННОН РАН, 1993. – № 3.
3. Проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Научно-практическая конференция. // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1998. – № 4.
4. Архив Конституционного суда Республики Коми.
5. Постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 7 февраля 1997 г.
6. Железнов Б.Л. Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации: придет ли «второе дыхание»: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Казань: Центр инновационных технологий, 2005.
7. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 6 декабря 2006 г. № 22-П.

## The Conflicts of Laws of Interaction of Constitutional Control Organs of the Russian Federation and Constituent Entities of the Russian Federation

*The activity of the Constitutional Court of the Russian Federation and constitutional control organs of constituent entities of the Federation is governed by entirely different constitutional criteria. At the same time there is a particular sphere of activity where they possess the equal rights, namely the consideration of legal act on the questions referring to joint competence of agencies of State power of the Russian Federation and of constituent entities of the Federation.*

