

К ВОПРОСУ О ВЛИЯНИИ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ НА ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Правовые позиции Конституционного Суда РФ, содержащиеся в его решениях, имеют большое значение для развития конституционно-правовых отношений, однако сущность этого правового явления полностью не раскрыта. Законодательное определение данного термина не существует; в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» 1994 г. он употребляется лишь дважды - в ст. 29, в которой говорится о независимости судей, и в ст. 73, касающейся передачи дела палатой Суда в пленарное заседание. Нет единого понимания правовых позиций Конституционного Суда и в научной литературе. В частности, не решен однозначно один из наиболее актуальных, на наш взгляд, практических вопросов – о влиянии правовых позиций Конституционного Суда на текущее законодательство.

Официальная позиция Конституционного Суда сводится к тому, что он как орган конституционного правосудия «не может выступать участником законотворческого процесса» [1]. Однако, как справедливо отмечают Н.С. Волкова и Т.Я. Хабриева, на практике проблема опережения законодателя решениями Конституционного Суда все же существует, что позволяет говорить о связанности законодателя решением Суда [2].

Учитывая отсутствие в действующем российском законодательстве прямого запрета на принятие нормативных правовых актов, противоречащих правовым позициям Конституционного Суда, примем за основу наиболее распространенную в российской юридической науке точку зрения [3], согласно которой правовые позиции Конституционного Суда РФ носят общеобязательный официальный характер и распространяются на все случаи, аналогичные рассмотренному.

Как показывает практика, федеральный законодатель в своей деятельности далеко не всегда придерживается смысла интерпретационных актов органа конституционного контроля. Сопоставление правовых позиций Конституционного Суда и действующего законодательства выявило следующие факты их несоответствия.

1. Согласно правовой позиции, сформулированной Судом в 1999 г., *установление порядка регистрации устава муниципального образования* (в том числе определение того, какой государственный орган ее осуществляет) составляет предмет ведения субъекта РФ, т.е. в этом вопросе субъекты РФ по смыслу конституционных положений обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют собственное правовое регулирование [4].

Однако в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г. устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом (ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» 2005 г.). Следовательно, и нормативное регулирование, и осуществление данного процесса отнесены федеральным законодателем к компетенции федеральных органов государственной власти.

* © М.Л. Сидорова, Сибирский юридический институт МВД РФ (г. Красноярск), 2006.

2. «Вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти» [5], - таков еще один вывод Конституционного Суда.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г. в ст. 14 содержал прямой запрет на осуществление местного самоуправления органами и должностными лицами государственной власти. Однако согласно ст. 75 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г. временное осуществление федеральными и региональными органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления в определенных случаях уже допускается.

3. В условиях корректирующихся в настоящее время направлений развития федеративных отношений и меняющегося в соответствии с этим законодательства особое внимание должно быть уделено правовым позициям Конституционного Суда по вопросам федеративного устройства [6]. Здесь, в частности, можно говорить о различных аспектах взаимодействия РФ и ее субъектов, но мы подробно рассмотрим лишь один – *распределение полномочий при переименовании субъекта РФ*.

В 1995 г. Конституционный Суд РФ сформулировал довольно четкую правовую позицию: поскольку вопрос об изменении наименования субъекта не относится ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, он относится к исключительному ведению субъектов РФ [7].

Конституционный Суд РФ определил также процедуру внесения подобных изменений, включающую два этапа: 1) решение субъекта об изменении наименования, принятое в порядке, установленном региональным законодательством; 2) издание Президентом РФ указа о приведении наименования субъекта РФ в тексте Конституции в соответствии с решением субъекта Федерации, предполагая при этом возможность дополнительного урегулирования порядка применения ч.2 ст.137 Конституции РФ федеральным законом.

В 1997 г., спустя 2 года после принятия указанного Постановления Конституционного Суда, был принят Федеральный закон «О наименованиях географических объектов» [8], устанавливающий правовые основы деятельности в области присвоения наименований географическим объектам и переименования географических объектов.

Согласно положениям данного Закона, переименование субъекта РФ как географического объекта должно осуществляться в порядке, отличном от предусмотренного Конституционным Судом: 1) предложения о переименовании субъектов РФ вносятся в законодательный (представительный) орган субъекта Федерации органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, юридическими лицами, гражданами РФ; 2) переименование субъекта РФ осуществляется федеральным законом по представлению субъекта РФ.

Это означает, что в течение почти 9 лет действуют законодательные нормы, которые, с одной стороны, противоречат правовой позиции, изложенной в указанном Постановлении Суда. С другой стороны, они остаются невостребованными, поскольку переименование субъектов осуществляется по процедуре, определенной Конституционным Судом в 1995 г. В частности, за период действия Конституции РФ в ее текст указами Президента РФ были включены новые наименования пяти субъектов РФ: Ингушская Республика стала именоваться Республикой Ингушетия, Республика Северная Осетия - Республикой Северная Осетия-Алания, Республика Калмыкия-Хальмг-Танч – Республикой Калмыкия, Чувашская Республика-Чуваш Республика – Чувашской Республикой-Чувашией, а Ханты-Мансийский автономный округ закрепил наименование Ханты-Мансийский автономный округ-Югра [9].

Таким образом, в российской правовой системе, вопреки конституционной доктрине, имеют место юридические коллизии между правовыми позициями Конституционного Суда РФ и федеральными законами.

В контексте изучения проблемы влияния решений Конституционного Суда на текущее законодательство представляется важным рассмотреть вопрос о стабильности самих правовых позиций. Российское конституционное законодательство предоставляет Конституционному Суду возможность пересматривать свои правовые позиции. Допустимость отхода от ранее принятых правовых позиций сформулировал и Европейский Суд по правам человека [10].

В юридической науке единый подход к решению данного вопроса еще не сформирован. Так, Г.А. Гаджиев утверждает, что при толковании Конституции Конституционный Суд ограничен собственными правовыми позициями, сформулированными в ранее принятых решениях. Он не вправе изменять их по собственному желанию [11]. По мнению Н.В. Витрука, изменение правовой позиции Суда возможно и допустимо, но только в случаях дополнений и изменений действующей Конституции [12]. Н.С. Волкова и Т.Я. Хабриева считают, что при изменении законодательства может измениться и правовая позиция Конституционного Суда [13]. Б.С. Эбзеев также полагает, что изменение правовой позиции Конституционного Суда вполне допустимо. Однако при этом «пределы собственного усмотрения Суда ограничены тем, что изменение ранее выраженной позиции должно иметь в своей основе, как правило, не «озарение» судей, продиктованное сиюминутной политической или социально-экономической конъюнктурой или иными субъективными факторами, а быть обусловлено объективными процессами развития самого права и регулируемых им отношений» [14].

Механизм изменения сформулированных ранее правовых позиций содержится в ст. 73 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» и в пар. 40 Регламента Конституционного Суда РФ: в случае, если большинство участвующих в заседании палаты судей склоняются к необходимости принять решение, не соответствующее правовой позиции, выраженной в ранее принятых решениях Конституционным Судом, дело передается на рассмотрение в пленарное заседание. (Аналогичный механизм закреплен в законодательстве Германии.)

Представляется, что для стабильного следования конституционным основам законотворческого процесса целесообразно нормативно закрепить в ст. 75 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» (о сведениях, содержащихся в решении Суда) требование об обязательной фиксации в материалах дела информации об изменении Судом ранее сформулированной правовой позиции со ссылкой на ст. 73 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ».

Важно заметить, что изменение Судом своей правовой позиции не означает отмены ранее принятого решения. Оно сохраняет свою силу, хотя и не может более рассматриваться в качестве обязательного при решении аналогичных вопросов в будущем [15].

В качестве примера изменения правовых позиций Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин приводит дела Конституционного Суда о проверке конституционности положений Таможенного кодекса РФ (решения о допустимости *внесудебной конфискации имущества* 1997 и 1998 гг.), законоположений *о приватизации жилья* (решение по «коммунальным квартирам» 1998 г.) [16].

Серьезный резонанс в обществе вызвали решение Конституционного Суда 2004 г., в котором *налогоплательщики были разделены на «добросовестных» и «недобросовестных»*, и решение 2005 г., отменившее такое разделение в силу отсутствия четких критериев недобросовестности. Изменение принципов налогового администрирования вследствие корректировки правовой позиции Конституционного Суда даже стало предметом обсуждения на Международной научно-практической конференции «Налоговое право в решениях Конституционного Суда 2004 г.», где российские и иностранные специалисты в области налогового права «упрекали конституционных судей в излишней политкорректности» [17].

Не менее бурной была дискуссия 2005 г. относительно изменения *порядка занятия должности высшего должностного лица субъекта РФ*. Еще в 1996 г. Конституционный Суд сформулировал свою правовую позицию следующим образом: избрание главы администрации законодательным органом субъекта РФ подменяет прямое волеизъявление избирателей. Такой порядок избрания не соответствует Конституции РФ и действующему законодательству [18].

Однако в декабре 2004 г. выборы губернатора были заменены процедурой наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ (ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Конституционный Суд, рассмотрев в пленарном заседании дело о проверке конституционности данных положений, пришел к выводу об их соответствии Конституции РФ.

При этом в Постановлении сказано, что «правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом РФ в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции РФ 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» [19].

Таким образом, изложенное позволяет сделать следующие выводы.

Доктринальное положение о приоритетности правовых позиций Конституционного Суда по отношению к законам предполагает обязанность законодателя при разработке нормативных правовых актов неукоснительно следовать сформулированным ранее правовым позициям даже при изменении социально-политических, экономических и правовых условий в государстве.

Российская правовая система в целом и система законодательства РФ в частности не содержат правовых запретов на принятие нормативных правовых актов, не соответствующих ранее сформулированным правовым позициям Конституционного Суда.

В конституционной практике зафиксированы юридические коллизии между правовыми позициями Конституционного Суда и текущим законодательством, поскольку правоприменители зачастую следуют не федеральному законодательству, а выводам Суда.

Вместе с тем, Конституционный Суд РФ допускает возможность уточнения или изменения правовых позиций вследствие изменения системы правового регулирования. При этом Суд, исходя из нормативных положений, не может пересмотреть свою правовую позицию без обращения уполномоченного субъекта по аналогичному делу, поскольку не вправе инициировать конституционное судопроизводство.

Очевидно, что подобная ситуация мешает единообразному правовому регулированию на территории России. Наиболее приемлемыми вариантами решения проблемы представляются следующие.

1. Чтобы устранить уже выявленные несоответствия, положения федеральных законов, принятых без учета правовой позиции Конституционного Суда, необходимо рассмотреть на предмет их конституционности, как это было сделано в случае с изменением порядка занятия должности высшего должностного лица

субъекта РФ. В результате этого либо данные положения будут признаны неконституционными, либо Конституционный Суд официально изменит свою правовую позицию по соответствующему вопросу.

2. Для предотвращения возникновения таких ситуаций следует, возможно, предусмотреть некоторое усложнение процесса законотворчества. Так, если законодатель решит принять норму, аналогичную признанной ранее неконституционной, он должен сам в рамках предварительного конституционного контроля обратиться в Конституционный Суд с запросом о соответствии данной нормы Конституции РФ. Это обращение будет являться одновременно поводом для возможного изменения Конституционным Судом своей правовой позиции. Поэтому представляется целесообразным закрепить в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» механизм, подобный предусмотренному при рассмотрении дел о конституционности не вступивших в силу международных договоров РФ. Согласно ст. 104 Конституции РФ с инициативой о внесении таких изменений может выступить сам Конституционный Суд РФ.

Все это позволило бы легализовать имеющую практическое значение доктрину о приоритетности правовых позиций Конституционного Суда по отношению к законодательству и, тем самым, способствовать укреплению конституционной законности и сохранению стабильности российского правового пространства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. Определение КС РФ от 10 апреля 1997 г. // ВКС РФ. – 1997. - № 4.
2. Волкова Н.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент / Н.С. Волкова, Т.Я. Хабриева. – М., 2005. - С. 29.
3. См., например: Витрук Н. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: понятие, природа, юридическая сила и значение / Н. Витрук // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. - № 3; Гаджиев Г.А. Пределы толкования норм Конституции Конституционным Судом / Г.А. Гаджиев // Право и политика. – 2000. - № 12; Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации / В.Д. Зорькин // Журнал российского права. – 2004. - № 12; Кажлаев С.А. О нормотворчестве Конституционного Суда РФ / С.А. Кажлаев // Журнал российского права. – 2004. - № 9; Кравец И.А. Формирование российского конституционализма / И.А. Кравец. – М., 2002; Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России / Л.В. Лазарев. – М., 2004; Несмеянова С.Э. Конституционное правосудие в Российской Федерации: учебное пособие / С.Э. Несмеянова. – Екатеринбург, 2000; Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд: учебное пособие для вузов / Б.С. Эбзеев. – М., 1996 и др.
4. Определение КС РФ от 31 мая 1999 г. № 60-О // ВКС РФ. – 1999. - № 3.
5. См.: Постановление КС РФ от 24 января 1997 г. № 1-П; от 15 января 1998 г. № 3-П и от 30 января 2000 г. № 15-П // ВКС РФ. – 1997. - № 1; 1998. - № 2; 2000. - № 1.
6. Волкова Н.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент / Н.С. Волкова, Т.Я. Хабриева. – М., 2005. - С. 54.
7. Постановление КС РФ от 28 ноября 1995 «О толковании части 2 статьи 137 Конституции РФ» // СЗ РФ. – 1995. - №49.
8. О наименованиях географических объектов: ФЗ от 18.12.1997 № 152-ФЗ // СЗ РФ. – 22.12.1997. - № 51. – Ст. 5718.
9. СЗ РФ. – 15.01.1996. - № 3. - Ст. 152; 12.02.1996. - № 7. - Ст.676; 11.06.2001. - № 24. - Ст. 2421; 28.07.2003. - № 30. - Ст.3051.
10. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации / В.Д. Зорькин // Журнал российского права. – 2004. - № 12. - С. 6-7.
11. Гаджиев Г.А. Пределы толкования норм Конституции Конституционным Судом / Г.А. Гаджиев // Право и политика. – 2000. - № 12. - С. 15.
12. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс / Н.В. Витрук. – М., 1998. - С. 319.
13. Волкова Н.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент / Н.С. Волкова, Т.Я. Хабриева. – М., 2005. С. 110-111.
14. Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы / Б.С. Эбзеев // Государство и право. – 1998. - № 5. С. 11.
15. Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации: учебное пособие / В.А. Кряжков, Л.В. Лазарев. – М., 1998. - С. 249.
16. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации / В.Д. Зорькин // Журнал российского права. – 2004. - № 12. - С. 6.
17. Ляшенко Г. Конституционный суд уличили в политкорректности / Г. Ляшенко // Коммерсантъ. – 2005. – 18 апр.
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // ВКС РФ. – 1996. - № 1.
19. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // ВКС РФ. – 2006. - № 1.