

УДК 342.24

О РОЛИ СУДОВ В СТАНОВЛЕНИИ ФЕДЕРАЛИЗМА В КАНАДЕ И РОССИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

© 2011 г. **Е.А. Пименов***
Российская академия правосудия, Москва

Автором предпринята попытка проанализировать отдельные судебные решения по конституционным аспектам федерально-региональных отношений, а также в рамках сравнительного анализа показать роль Верховного суда Канады и Конституционного суда РФ в определении компетенционных взаимоотношений между федеральными и региональными органами государственной власти в Канадской федерации и Российской Федерации соответственно. Определённое внимание уделяется анализу роли судебного толкования конституционных норм в реализации принципа субсидиарности, регулирующее воздействие которого наиболее ярко проявляется в сфере природоресурсного законодательства.

Ключевые слова: *федерализм^{**}, субсидиарность, природопользование, Верховный суд Канады, Конституционный суд Российской Федерации, суверенитет, Квебек, централизация, ответственность.*

Реальные политические интересы во многом взаимозависимы, так как проблемы и задачи, как правило, выходят за пределы компетенции одного уровня власти. Простое перечисление в конституции предметов ведения федерации и её субъектов не может гарантировать разграничения полномочий между уровнями власти, адекватного потребностям времени, поскольку не отражает их эволюцию в контексте изменяющихся реалий. Практика показывает, что адаптация конституционной схемы к этим реалиям всегда необходима, и она может осуществляться путём внесения конституционных поправок в ходе текущего федерального законотворчества, в ходе межправительственного взаимодейст-

* ПИМЕНОВ Евгений Александрович – младший научный сотрудник, соискатель учёной степени кандидата юридических наук Отдела конституционно-правовых исследований Российской академии правосудия. E-mail: slanted@mail.ru

** Реальный федерализм создаётся не путём конституционного провозглашения демократических способов разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти, а путём конкретизации конституционных основ на практике. Так, в основу канадской конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий изначально положен принцип централизации: согласно статье 91 Конституционного акта 1867 г. перечень предметов ведения Канадской федерации носит открытый характер. Однако на сегодняшний день Канада – одна из самых децентрализованных федераций мира. Не последнюю роль в этом сыграл Верховный суд Канады.

вия и заключения межправительственных соглашений, а также путём судебного толкования.

Роль судебных решений в разграничении предметов ведения и полномочий в Канаде переоценить трудно. Канадовед В.А. Качанов подчёркивает, что «значительную роль в толковании конституционных положений о распределении компетенции в федерации исторически сыграли судебные прецеденты» [7, с. 91].

Полномочие судов действовать в качестве интерпретаторов Конституционного акта 1867 г., так же как и принцип конституционного разграничения полномочий, является существенным признаком (отличительной чертой) канадского федерализма. До 1949 г. высшей судебной инстанцией Канады был Судебный комитет Тайного Совета Великобритании (СКТС), в компетенцию которого входило толкование конституционных законов Канадского Доминиона и разрешение споров между федеральным и региональным уровнями власти. Апелляция к СКТС была отменена в 1949 г., и с этого времени судебную систему страны возглавил Верховный суд Канады.

По Конституционному акту 1982 г. Верховный суд Канады, помимо прежних полномочий последней инстанции по уголовным и гражданским делам, официально получил полномочия конституционного суда.

Согласно всем теоретическим канонам судебное решение по конкретному делу не предполагает расширения или ограничения какого-либо полномочия, отнесённого конституционным актом к компетенции того или иного уровня власти. Суд должен лишь применить конкретное конституционное положение к конкретной ситуации. На практике же большинство судебных решений по делам, связанным с компетенционными конфликтами, либо расширяет, либо сужает полномочия федеральных или региональных органов власти.

Об ограничении федеральной компетенции в решениях Верховного суда Канады

Одним из наиболее ярких примеров воздействия Верховного суда Канады на решение вопросов, связанных с разграничением полномочий между органами власти Канады и её субъектов, является последовательный ряд прецедентов, приведших к ограничению компетенции Канады в сфере международных отношений.

Еще в 1892 г. во время рассмотрения в суде дела «Ликвидаторы *“Maritime Bank of Canada”* против главного судебного исполнителя Нью-Брансуика» было, в частности, подчёркнуто, что цель Конституционного акта 1867 г. «заключалась не в объединении провинций в одну, не в подчинении провинциальных правительств центральной власти, а в создании федерального правительства, представляющего их всех, с возложением на него исключительного права на ведение дел, в которых они проявляют общую заинтересованность; при этом каждая провинция сохраняет свою независимость и автономию» [4, с. 58]. Тем самым недвусмысленно говорилось о полной самостоятельности субъектов в решении всех вопросов, отнесённых к их исключительному ведению. Указывалось также на то, что главы субъектов обладают всеми полномочиями короны с той лишь разницей, что их полномочия ограничены территорией и предметами ведения данного субъекта.

В решении, вынесенном в 1916 г. по делу «*Бонанза Крик Голд Майнинг Ко.*» против *Короля*» отмечается следующее: «Действенность... Акта о Британской Северной Америке заключается в том, что... за распределением законодательных полномочий, по существу, следует распределение исполнительной власти» [28, р. 61-62]. Законодательные полномочия по исполнению международного договора должны быть тесно связаны с исполнительными полномочиями по заключению международного договора. Это предопределило особый порядок исполнения международных договоров в Канаде, в соответствии с которым к ведению Парламента Канады отнесена ратификация договоров, заключённых федеральным правительством, но только тех, которые затрагивают вопросы, находящиеся в сфере компетенции федеральной власти. Если же договор затрагивает вопросы регионального значения, ратификация и исполнение данного договора возлагаются на органы государственной власти субъектов, и до того, как законодательный орган субъекта не ратифицирует договор, он не налагает на субъект никаких обязательств.

На наш взгляд, такой подход явно противоречит принципу государственного суверенитета, поскольку допускает возможность принятия решения, распространяющегося на территорию федеративного государства, по одному и тому же поводу различными субъектами права. Однозначно, что если территория юрисдикции одной из сторон договора включает территорию юрисдикции другой стороны, то действие такого договора должно быть обусловлено волеизъявлением только первой стороны. В этом смысле действующая в Российской Федерации централизованная по своей сути процедура заключения и исполнения договоров как международных, так и внутрифедеративных, более рациональна. Она последовательно проводит идею придания договору юридической силы в одностороннем порядке посредством принятия федерального закона о ратификации (в отношении международных договоров) либо федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Но вернёмся к канадскому опыту. В 1937 г. было вынесено решение о незаконности действий федерального парламента по обеспечению исполнения внутри страны ряда конвенций Международной организации труда на том основании, что они регулировали вопросы, относящиеся к ведению субъектов [27, р. 122-128]. Судебный прецедент 1937 г. также оказал большое влияние на дальнейшую деятельность канадской федерации во внешнеполитической области. Исполнительные полномочия Оттавы были ограничены лишь теми сферами, в которых она обладала законодательной инициативой. Федеральные власти больше не имели права лишь на основании факта заключения международного договора и необходимости его исполнения вторгаться в компетенцию субъектов.

Одним из поздних примеров, когда толкование конституции Верховным судом Канады оказало прямое воздействие на политическую жизнь в стране, можно считать решение 1981 г. о правомочности действий федерации по внесению изменений в основной закон государства без получения предварительного согласия субъектов [27, р. 501-574]. В решении высшей судебной инстанции страны появилась двойственность. С одной стороны, семью голосами против двух суд признал законность действий федерального правительства по внесе-

нию специальной резолюции в федеральный парламент с целью получения Канадой полного суверенитета в конституционном регулировании. С другой стороны, членами суда было единогласно отмечено, что подобные действия федеральной власти нарушают права субъектов. При этом шестью голосами против трёх он постановил, что в государственно-правовой системе Канады существует неписаная традиция, требующая достижения максимально возможного согласования между федерацией и ее субъектами по такого рода вопросам.

О защите Верховным судом Канады целостности федерации

Особенно большой резонанс получило дело о правовых основаниях отделения Квебека от Канады. Федеральное правительство обратилось в Верховный суд Канады с просьбой прояснить правовую ситуацию, связанную с законностью одностороннего отделения Квебека. В связи с этим федеральное правительство поставило перед Верховным судом Канады три вопроса: «1. Может ли согласно Конституции Канады Национальная Ассамблея, законодательный орган или правительство Квебека осуществить отделение Квебека от Канады в одностороннем порядке? 2. Предоставляют ли международные законодательные акты Национальной Ассамблее, законодательному органу или правительству Квебека право осуществить отделение Квебека от Канады в одностороннем порядке? Существует ли согласно закону право на самоопределение, которое предоставляло бы Национальной Ассамблее, законодательному органу или правительству Квебека возможность осуществить отделение в одностороннем порядке? 3. В случае конфликта между внутренним и международным правом относительно права Национальной Ассамблеи, законодательного органа или правительства Квебека осуществить отделение Квебека от Канады в одностороннем порядке, какое из них будет иметь приоритет в Канаде?» [29, р. 138]. В принятом в 1998 г. решении Верховный суд Канады пришёл к выводу, что ни канадская Конституция, ни международное право не позволяют Квебеку в одностороннем порядке отделиться от Канады. Однако, если явное большинство жителей Квебека недвусмысленно сделает выбор в пользу отделения, на федеральное правительство и другие уполномоченные субъекты будет возложена обязанность вступить в переговоры. При этом суд указал, что в переговорах по поводу отделения стороны должны учитывать интересы других субъектов, федерального правительства, Квебека и права всех канадцев, проживающих как в пределах Квебека, так и вне их, и особенно права меньшинств. Эта обязанность заложена в четырёх конституционных принципах – федерализма, демократии, уважения прав меньшинств, конституционализма и господства права, поэтому те же самые принципы должны сопровождать и переговоры. Если переговоры потерпят неудачу и Квебек объявит независимость в одностороннем порядке, международное сообщество должно будет решать, является ли деяние Квебека легитимным [22].

Этот канадский судебный прецедент даёт достаточно много аргументов для решения споров о сецессии в пользу защиты целостности федеративного государства и предотвращения правовыми средствами любого сепаратизма.

О централизации полномочий в решениях Верховного суда Канады

Тенденция к централизации федеративных отношений во время Второй мировой войны не могла не отразиться на судебных решениях. Решение СКТС по делу «*Ontario (Attorney General) vs Canada Temperance Federation*» (1946 г.) подтвердило, что к компетенции федерального парламента относятся полномочия по принятию законов, которые затрагивают интересы двух и более провинций [25, р. 196].

Классическим примером централистской тенденции является решение Верховного суда по делу «*Johannesson vs Rural Municipality West St. Paul*» (1951 г.), в котором Верховный суд Канады отнёс вопросы регулирования воздушных полётов к ведению федеральных властей. При этом акцент был сделан на общенациональную важность данной сферы деятельности. Из этого Д.Р. Мэллори заключил, что Верховный суд Канады «начал трактовать федеральную компетенцию более общим образом, чем ранее, за исключением военного периода» [30, р. 354]. Здесь также можно отметить решения Верховного суда по делам о притязаниях атлантических субъектов на природные ресурсы континентального шельфа.

О роли Верховного суда Канады в реализации принципа субсидиарности во взаимоотношениях федерального центра и субъектов

Содержание системы разделения государственной власти по вертикали, основанной на федерализме, предполагает органичное сочетание принципов государственного суверенитета и субсидиарности. В качестве наглядного примера, где наиболее ярко прослеживается необходимость такого сочетания, приведём сферу природопользования.

Месторасположение природных ресурсов может охватывать территорию одного или нескольких субъектов. По логике, если ресурсы охватывают только территорию одного субъекта федерации, то почему бы, основываясь на принципе субсидиарности, не отдать в его ведение регулирование соответствующих вопросов. Однако существуют так называемые невозобновляемые природные ресурсы, природные ресурсы в прибрежных морских зонах, право на распоряжение которыми есть неотъемлемый элемент защиты государственного суверенитета.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 года [15] предоставляет прибрежным государствам право контроля над континентальным шельфом (морское дно и недра подводных районов, находящиеся в пределах 200-мильной исключительной экономической зоны). В соответствии со ст. 56 названной конвенции государство в своей исключительной экономической зоне имеет исключительное право на разведку, разработку и сохранение природных ресурсов в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах.

Как бы ни была разнообразна мировая практика в разрешении проблемы разделения государственной власти по регулированию и управлению природными ресурсами между федерацией и её субъектами, государство обычно всегда предусматривает гарантии защиты его суверенитета.

Нетрадиционно широкими правами в области природопользования обладают субъекты в Канаде. Государственные земли вместе с природными ресурсами в пределах территории того или иного субъекта являются его собственностью, что позволяет распоряжаться ими по своему усмотрению – продавать, сдавать в аренду, выдавать лицензии на разработку недр.

Нельзя не отметить, что соответствующие конституционные положения являются объектом серьёзных разногласий между федерацией и субъектами. Неопределённость формулировок привела к тому, что с течением времени полномочия приобрели иное толкование. Например, статья 109 Конституционного акта 1867 г. однозначно относит земли и природные ресурсы к собственности субъектов, однако вопросы, связанные с правами на природные ресурсы континентального шельфа, остаются открытыми.

Атлантические субъекты Канады выдвинули претензии на право собственности в отношении природных ресурсов континентального шельфа, какое им предоставлено в отношении ресурсов, находящихся на поверхности земли и в её недрах.

Нерешённость данного вопроса на конституционном уровне потребовала судебного вмешательства. В 1967 г. Верховный суд Канады вынес решение, в соответствии с которым отнёс природные ресурсы, в том числе недра, континентального шельфа к федеральной, а не региональной собственности. Далее, в 1977 г. федеральное правительство предложило атлантическим субъектам временное соглашение, согласно которому к федеральной собственности отходит 25% природных ресурсов континентального шельфа. Новая Шотландия и Ньюфаундленд ответили отказом. В сложившейся ситуации решающее слово вновь осталось за Верховным судом Канады, который в 1984 г. своим решением всё-таки передал природные ресурсы континентального шельфа Новой Шотландии и Ньюфаундленда в собственность федерации [25, p. 196].

Но и на этом дело не закончилось. В 1980–1982 гг. конституционные дебаты привели к тому, что в Конституционный акт 1867 г. всё же была внесена статья 92а, устанавливающая законодательную компетенцию субъектов в вопросах распоряжения природными ресурсами. Данная статья явилась своеобразной реакцией на растущую обеспокоенность атлантических субъектов, в особенности богатых природными ресурсами, относительно их способности защитить свои права на них от вмешательства федеральных властей. Пункты 1–2 ст. 92а Конституционного акта 1867 г. определяют, что законодательный орган каждого субъекта обладает исключительными полномочиями по изданию законов в отношении экспорта в другие части Канады первичной продукции, производимой из естественных невозобновляемых ресурсов и лесных ресурсов субъекта, а также в отношении производства электрической энергии. Однако при условии, что такие законы не будут носить дискриминационного характера, т.е. предусматривать различия в ценах или условиях поставки для других частей Канады. Кроме того, орган законодательной власти каждого субъекта имеет право издавать законы о взимании налогов в отношении: естественных невозобновляемых ресурсов и лесов, первичной продукции, производимой из них, а также в отношении мест нахождения и установок, предназначенных для производства электрической энергии и самого производства этой энергии. Причём эти полномочия могут осуществляться независимо от того, экспортируется ли продукция за пределы субъекта, но эти законы также не могут

предусматривать налогообложение, которое устанавливало бы различия между продукцией, предназначенной на экспорт, и продукцией, не предназначенной на экспорт в другие части Канады. Впрочем, в случае возникновения конфликтной ситуации, коллизии норм, федеральные законы имеют преимущественную силу по отношению к законам субъектов (ст. 92а (3) Конституционного акта 1867 г.). Это следует из приоритета федерации в регулировании вопросов торговли и обмена, коммерческой деятельности национального масштаба и является, с одной стороны, конституционной гарантией государственного суверенитета Канады в сфере природопользования, а с другой – примером реализации принципа субсидиарности во взаимоотношениях канадской федерации и её субъектов.

Нужно сказать, что Верховный суд Канады сыграл существенную роль в реализации принципа субсидиарности в конституционной практике канадского федерализма. Изначально предметы ведения субъектов канадской федерации носили ограничительный характер: органы государственной власти субъектов имели полномочия только по тем предметам ведения, которые закреплены Конституционным актом 1867 г. Однако в результате применения субсидиарного по своему характеру положения о том, что субъекты решают «в целом все вопросы местного значения или частной жизни в провинциях» [23, с. 152], полномочия по регулированию многих сфер деятельности, появившихся после принятия Конституционного акта 1867 г. (здравоохранение, рынок труда, страхование от безработицы), путём судебного толкования были переданы в ведение субъектов.

* * *

В целом же, в решениях Верховного суда Канады «охрана прав провинций стала одной из отличительных характеристик канадского федерализма» [4, с. 59], хотя, справедливости ради, нужно отметить, что для судебных решений характерно отсутствие единого подхода к толкованию Основного закона страны: решения выносятся то в пользу субъектов, то в пользу федерации. И это нормально и объяснимо. По мнению ряда канадских учёных, такая гибкость связана с тем, что роль Верховного суда является метаполитической, означающей, что «юрисдикция федерализма (*federalism jurisdiction*) Верховного суда скорее дополняет, чем подрывает конституционную роль участников политического процесса. Суд их открыто поощряет, рассматривая свою собственную роль как усиление конституционного диалога или предлагая авторитетную директиву по конституционным спорам, когда политическим процессам либо не удаётся возникнуть, либо существует угроза их разрушения» [26, р. 218].

При этом правовые позиции, формулируемые судом в результате интерпретации, истолкования тех или иных конституционных положений, могут уточняться либо изменяться, с тем чтобы адекватно выявить смысл конституционных норм, с учётом конкретных политических и правовых условий их реализации.

Как отмечает председатель Конституционного суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, «применяя и истолковывая конституцию, они [конституционные суды – *Е.П.*] выявляют не только “букву”, но и “дух” её положений на каждом новом этапе развития и тем самым приспособляют к меняющимся отношениям в обществе» [5]. В этом смысле Конституцию Российской Федерации, так же как и писаную Конституцию Канады, можно назвать «живой».

Вопросы суверенитета и государственной целостности в практике Конституционного суда Российской Федерации

Конституционный суд сыграл большую роль в последовательном искоренении сепаратистских тенденций. В течение длительного времени вопрос суверенитета субъектов Российской Федерации был одним из часто встречающихся в практике Конституционного суда РФ. Первое его Постановление по вопросу конституционного статуса субъектов Российской Федерации вынесено 13 марта 1992 г. [9]. Речь шла о конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 г. и нескольких актов Республики Татарстан 1991 г. о референдуме относительно её государственного статуса. Те положения Декларации, которыми устанавливался новый статус Республики Татарстан вне состава Российской Федерации и верховенство республиканских законов над федеральными, суд признал неконституционными.

Другим показательным примером стало дело, рассмотренное Конституционным судом Российской Федерации летом 1995 г., по запросу Совета Федерации и группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности двух указов президента Российской Федерации – о восстановлении конституционной законности в Чеченской Республике и обеспечении там государственной безопасности. Позиция Конституционного суда сводилась к следующему: государственная целостность – одна из основ конституционного строя России; односторонние действия по изменению статуса субъекта Федерации и его выходу из состава РФ не предусматриваются Конституцией.

Несмотря на то, что решения Конституционного суда с содержащимися в них правовыми позициями имеют конституционную силу, «практически равную юридической силе самой Конституции, которую уже нельзя применять в отрыве от итоговых решений Конституционного суда Российской Федерации» [5], государственные органы ряда республик долгое время «не замечали» постановлений Конституционного суда по Татарстану и Чечне. Поэтому от субъектов Российской Федерации поступали новые запросы, позиция Конституционного суда РФ по которым была последовательной. Так, в Постановлении 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”» [2] Конституционный суд разъяснил, что, исходя из научной концепции о природной неделимости суверенитета*, международной практики и анализа положений Конституции РФ, суверенитет един и неделим. Конституция связывает суверенитет РФ, её конституционно-правовой статус и полномочия республик, находящихся в её составе, не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального российского народа, являющегося носителем суверенитета и единым

* Это концепция Г. Еллинека: «Суверенитет неделим, как неделима душа, которая, хотя и может обладать разными способностями, но не может быть разложена на составные части». Более подробно об этом см.: *Кремянская Е.А.* Вопросы суверенитета в практике Конституционного суда России // *Право и власть.* 2002. № 2. Электронный ресурс. СПС КонсультантПлюс.

источником власти. Развивая данные положения, Конституционный суд также разъяснил, что положения Конституции РФ имеют приоритет при определении как статуса субъектов, так и предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти её субъектов. В свою очередь, это предполагает, что все договоры о разграничении предметов ведения и полномочий должны соответствовать Конституции РФ, и потому любое допускаявшееся ими ограничение либо разделение суверенитета Российской Федерации исключается.

В Определении 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» [2] Конституционный суд РФ, подтверждая свою позицию по вопросу о суверенитете, констатировал, что признание отсутствия суверенитета у республик не затрагивает положения о принадлежности субъекту всей полноты государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения. Следовательно, как точно подмечает Л. Карапетян, не отрицается «суверенность республик и других субъектов Федерации» [6].

О природопользовании в аспекте государственного суверенитета

В Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами также вызывали споры и становились предметом судебного рассмотрения. Конституционный суд Российской Федерации в ряде своих решений по вопросу федеративных отношений давал оценку тем положениям конституций субъектов (республик), согласно которым земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы являются собственностью этих субъектов (республик) и богатством их народов, а вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, недрами и водами, охрана окружающей среды регулируются законодательством этих субъектов Федерации. В частности, на это указано в Постановлении от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации [1]. Тогда конституционные судьи установили, что лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода. Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов должны осуществляться таким образом, чтобы была возможность обеспечить учёт и согласование интересов Российской Федерации и её субъектов. Эта же правовая позиция была выражена и в постановлении о проверке конституционности положений конституции Республики Алтай [10].

При этом согласно ст. 83 Лесного кодекса РФ органам государственной власти субъектов Российской Федерации были переданы полномочия по охране лесов, в том числе тушению лесных пожаров. Федеральным законом от

14 марта 2009 г. № 32-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [19] также переданы полномочия по осуществлению мер пожарной безопасности.

«Естественно, вслед за этим должно было последовать соответствующее финансовое обеспечение, – отмечает заместитель председателя Совета Федерации В. Штыров. – Однако объём финансовых ресурсов был существенно сокращён... Говорю это как бывший глава региона. Когда Республике Саха (Якутия) федеральный Центр передал полномочия по авиаохране лесов и их защите от пожаров, то нам были выделены субсидии в два раза меньше, чем тогда, когда эти полномочия находились у нас. На наши просьбы увеличить субсидии получили ответ – не надо тушить все лесные пожары, тушите лишь то, что представляет непосредственную угрозу населённым пунктам. Конечно, при таком подходе резко снизилась готовность к пожароопасным сезонам, а муниципалитеты вообще оказались отстранёнными от этого дела... » [24].

Другая крайность федерального природоресурсного законодательства – исключение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в регулировании отношений природопользования. Так, с принятием федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» [18] принцип «двух ключей», предусматривавший право региональных органов государственной власти на дачу согласия на решения уполномоченных федеральных органов при выдаче ими разрешений на добычу полезных ископаемых и других природных ресурсов, расположенных на территории соответствующего субъекта, был заменён на принцип «одного ключа», при котором такого согласования не требуется.

О законодательных полномочиях субъектов Российской Федерации в решениях Конституционного суда Российской Федерации

Сразу же после принятия Конституции РФ 1993 г. в юридической науке и практике возник вопрос о том, допустимо ли признание за субъектами РФ возможности осуществления опережающего правового регулирования по вопросам совместного ведения [8, с. 362–365]. В связи с тем, что федеральная Конституция напрямую не запрещала субъектам осуществлять опережающее правовое регулирование по вопросам совместного ведения, то многие из них самостоятельно избрали такой вариант разрешения проблемы, закрепив это в своих конституциях (уставах) [21]. После трёхлетних споров Конституционный суд Российской Федерации установил, что по смыслу Конституции отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует субъекту принять собственный нормативный акт. При

этом после издания федерального закона акт субъекта должен быть приведён в соответствие с ним [13].

В Постановлении от 18 июля 2003 г. № 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» Конституционный суд РФ говорит о «недопустимости неправомерного вмешательства федерального законодателя в сферу компетенции исключительно субъектов Российской Федерации» [17]. Эта правовая позиция Конституционного суда получила выражение и в признании наличия у субъектов РФ своей правовой системы как элемента правовой системы Российской Федерации (определение от 6 декабря 2001 г. [16]). На защиту прав субъектов Российской Федерации направлен и ряд других решений Конституционного суда.

В качестве наиболее ярких примеров можно сослаться на Постановление от 17 июня 2004 г. № 12-П, где говорится о бюджетной, финансовой самостоятельности субъектов РФ [12], и Постановление от 13 мая 2004 г. № 10-П, в котором ставится вопрос об участии органов государственной власти субъектов РФ в отношениях, имеющих общедоказательное значение, правда, «в той мере и поскольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти» [14].

Об ответственности сторон федеративных отношений в решениях Конституционного суда Российской Федерации

В ряде своих решений Конституционный суд Российской Федерации объявляет противоречащими федеральной Конституции и федеральным законам, а следовательно, не подлежащими применению нормативные правовые акты субъектов РФ [11]. При этом Конституционный суд ставит вопрос об ответственности органов государственной власти субъекта за нарушение своих конституционных обязанностей. Такая постановка вопроса представляется вполне оправданной: раз есть юридическая обязанность, должна быть и юридическая ответственность за её невыполнение. Поэтому оправданно и наличие института федерального вмешательства и воздействия на нарушителей конституционного правопорядка, о котором говорится, в частности, в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации 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» [3]. Однако несправедливо ограничиваться правовой ответственностью лишь одной стороны федеративных отношений – субъектов. В равной мере речь должна идти о правовой ответственности федерации в лице соответствующих органов государственной власти за невыполнение кон-

ституционных обязанностей, ведь несут же правовую ответственность федерации в других странах*.

Между тем Конституционный суд Российской Федерации официально не ставил вопрос о конституционной ответственности федеральных органов государственной власти, хотя косвенно и признавал её допустимость. Например, в названном 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», из чего можно заключить, что в принципе такие меры воздействия (т.е. ответственность) не исключаются.

* * *

Позицию Конституционного суда РФ в отношении субъектов Российской Федерации нельзя назвать «охранительной». И если на основе судебного толкования Канада стала одной из самых децентрализованных федераций мира [20, с. 63], то роль судебного толкования в конституционной практике российского федерализма далеко не исчерпана.

Успех дальнейшей оптимизации взаимоотношений между федеральным и региональным уровнями власти в значительной степени зависит от того, насколько основу этих отношений будет составлять сотрудничество, обеспечиваемое нормами федеральной конституции и их «гибким» толкованием органом конституционного правосудия.

Вместе с тем очевидно, что, сколь бы искусен ни был орган конституционного правосудия, лишь ясный и точный Основной закон может исключить возможность альтернативного толкования и правовой неопределённости в сфере федеративных отношений.

Список литературы

1. Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 1998. № 2. С. 5–18.
2. Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 2000. № 5. С. 59–80.
3. Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 2002. № 5. С. 3–37.
4. *Денека И.М.* Канадский федерализм в контексте взаимоотношений федерального центра и провинций. Ставрополь: Изд-во ПГЛУ, 2003. 190 с.
5. *Зорькин В.Д.* Прецедентный характер решений Конституционного суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. Электронный ресурс. СПС КонсультантПлюс.

* Например, 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. долл. в качестве компенсации за заключение и содержание в тюрьмах 17 тысяч незаконных иммигрантов. Более подробно об этом см.: *Bowman A., Pagan M.* The State of American Federalism, 1993–1994 // Publius: The Journal of Federalism. 1994. Vol. 24. No. 3. P. 8-9.

6. *Карапетян Л.* Вопросы федеративных отношений в решениях Конституционного суда Российской Федерации // Российская юстиция. 2001. № 10. Электронный ресурс. СПС КонсультантПлюс.
7. *Качанов В.А.* Федерализм в Канаде // Современный буржуазный федерализм / Отв. ред. И.Д. Левин, И.М. Вайль. М.: Наука, 1978. 288 с.
8. *Конюхова И.А.* Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М.: ОАО «Издательский дом «Городец»; «Формула права», 2004. 592 с.
9. По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 г., Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан», Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 г. «О референдуме Республики Татарстан», Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 г. «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан»: Постановление Конституционного суда РСФСР от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-I // Вестник Конституционного суда. 1993. № 1.
10. 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»: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2000. № 5.
11. 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»: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 г. № 9-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 16. Ст. 1601.
12. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца 22-ого 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: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.
13. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.
14. По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 закона Псковской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 13 мая 2004 г. № 10-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 21. Ст. 2094.
15. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 48. Ст. 5493.
16. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 4. Ст. 374.

17. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3101.
18. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.
19. Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 11. Ст. 1261.
20. Современные тенденции развития федеративных отношений в Канаде и Российской Федерации: материалы Третьего российско-канадского семинара, 18–19 июня 2009 г. / Отв. Е.Н.Коршун, А.П. Рыбцова, Казань: Центр инновационных технологий, 2009. 264 с.
21. Уставы Краснодарского и Ставропольского краев, Иркутской, Курганской, Читинской областей // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. М., 1995–1996. Вып. 1–2.
22. *Фарукшин А.М.* Проблемы федеративных отношений в решениях конституционных судов // Журнал российского права. 2007. № 8. Электронный ресурс. СПС КонсультантПлюс.
23. Федерализм в России и Канаде: курс лекций / Кабышев С.В., Лексин И.В., Элдер Д. и др. М.: Формула права, 2009. 308 с.
24. *Штыров В.А.* Взаимосвязь с регионами будет укрепляться // Парламентская газета. 28.01.2011.
25. *Jackson R., Jackson D., Baxter-Moore N.* Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour, and Public Policy. Scarborough, Ont.: Prentice-Hall Canada, 1986. 778 p.
26. *Kelly J., Murphy M.* Shaping the Constitutional Dialogue on Federalism: Canada's Supreme Court as Meta-Political Actor // Publius: The Journal of Federalism. 2005. Vol. 35. № 2. P. 217-244.
27. Leading Constitutional Decisions / Ed. by Russell Peter Y. Ottawa, 1987. 614 p.
28. *Leeson H., Vanderelst W.* External Affairs and Canadian Federalism: The History of a Dilemma. Toronto-Montreal, 1973. 138 p.
29. *Leslie P.* Canada: The Supreme Court Sets Rules for the Secession of Quebec // Publius: The Journal of Federalism. 1999. Vol. 29. № 2. P. 135-151.
30. *Mallory J.R.* The Structure of Canadian Government. Toronto: Macmillan, 1971. 418 p.