

*В.Н. Алфимцев**

МЕСТО КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ, ФОРМИРУЮЩИХ НАЦИОНАЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ ГОСУДАРСТВА

Ключевые слова: Конституционный суд, государственная национальная политика, формирование, правовые акты, направления деятельности.

V.N. Alifimtsev. Place of the Russian Federation Constitutional Court in the Government Organs System Forming the National Policy of the State

The article is dedicated to consideration of Russian Federation constitutional court's activities in molding of state national policy. The author carried out an analysis the basic directions of this activity. On the basis of the basic authorities analysis of constitutional court the author formulates the priority directions of his activity with molding of the national policy of state, namely the interpretation of normative- legal acts and checking their correspondence to constitution. In the article the significant legal acts of constitutional court, which influenced at the state national policy. The author points influence of constitutional court's legal acts on legislator and law enforcement bodies at molding of the national policy of state. On the basis of conclusions the author made a deduction about the importance of the occupied by constitutional court place in the government organ system of the state, which form the state national policy. In also the time, the author notes that the role of constitutional court in this sphere is limited by the very specific character of responsibilities.

Для наиболее эффективного решения задач, стоящих перед государством и обществом в XXI веке, в государстве и обществе должен быть сформирован механизм в виде системы государственных учреждений и общественных институтов, призванных решать задачи по выработке основных направлений государственной национальной политики, по охране прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также системы мер и мероприятий по противодействию межэтническим и межнациональным противоречиям в России.

Существующим законодательством не предусматривается создание специальных органов, формирующих государственную национальную политику. Реализация мер в данном направлении возлагается на существующие федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, а также на органы местного самоуправления в рамках их компетенции.

Особое место в системе органов государственной власти, формирующих национальную политику, занимает суд. Ведь именно от позиции суда в конечном итоге зависит общая эффективность правоприменения. Так как именно суды, вынося

* Кандидат юридических наук, старший юрисконсульт ГУ МВД России по Московской области. [v.alfim@mail.ru]

решения о привлечении к ответственности физических или юридических лиц, формируют в обществе совокупную оценку деятельности государства по отношению к межэтническим и межнациональным противоречиям, в том числе формируя национальную политику государства. Активность правоохранительных органов также зависит от суда, так как характер приговоров, выносимых в основном по делам, связанным с действиями по разжиганию межрасовой и межнациональной вражды, с проявлениями экстремизма, определенным образом влияет на работу следователей, оперативных и других работников правоохранительных ведомств.

В то же время в самой системе судебной власти неординарная роль принадлежит Конституционному Суду РФ – судебному органу конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющему судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В науке Конституционный Суд РФ единогласно признан основным средством охраны Конституции¹.

В Конституции РФ (ст. 125, ч. 1 ст. 104) и Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» закреплены полномочия Конституционного Суда РФ, которые реализуются им, в том числе при формировании национальной политики государства.

Во-первых, Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ: а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ; в) договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ; г) не вступивших в силу международных договоров РФ.

Во-вторых, Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции: а) между федеральными органами государственной власти; б) между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

В-третьих, Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

В-четвертых, Конституционный Суд РФ дает толкование Конституции РФ. Следует отметить превентивный эффект толкования в качестве способа охраны Основного закона. Как справедливо отмечает Т.Я. Хабриева, нормативное толкование минимизирует случаи отмены неконституционных актов².

¹ См.: Кельзен Г. Судебная гарантия конституции (конституционная юстиция) // Право и политика. 2006. № 8; Подмарев А.А. Правовые позиции Конституционного Суда России по проблемам ограничения прав и свобод человека и гражданина // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Вып. 7. Саратов, 2006.

² См.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 172.

В-пятых, Конституционный Суд РФ дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления против Президента РФ.

В-шестых, Конституционный Суд РФ выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения. Однако в науке высказывается позиция об исключении данного полномочия из компетенции органа конституционного контроля, что позволит обеспечить беспристрастность Конституционного Суда РФ при рассмотрении вопроса конституционности нормативных актов³. Однако, представляется, что данное предположение не совсем верно: ведь Конституционный Суд – это орган, призванный защищать Конституцию, тем самым в его компетенции указанное полномочие нельзя рассматривать априори как инструмент легитимации неконституционных актов.

Анализируя вышеуказанные полномочия, напрашивается вывод о том, что Конституционный Суд участвует в формировании национальной политики по двум основным направлениям, а именно: толкование нормативно-правовых актов и проверка их соответствия Конституции. К сожалению, учитывая общее невнимание органов государственной власти к проблемам в сфере международных и межэтнических отношений и формирования на их основании долгосрочной национальной политики, полномочие законодательной инициативы Конституционным Судом в данной сфере не используется. Вышеизложенное позволяет сделать заключение об опосредованности участия Конституционного Суда в формировании государственной национальной политики принятием отдельных правовых актов.

Отметим, однако, что вместе с тем Конституционный Суд участвует в формировании механизма реализации и защиты прав и свобод граждан, который обуславливает развитие законодательства⁴, в том числе и в сфере международных отношений. Все основные направления деятельности Конституционного Суда РФ так или иначе обуславливают его особую ответственность за обеспечение прав человека⁵.

За время существования Конституционного Суда его толкованию не раз подвергались нормы Конституции, непосредственно затрагивающие формирование и развитие национальной политики.

Статья 5 Конституции закрепляет, что «федеративное устройство Российской Федерации основано на равноправии и самоопределении народов...». Равноправие народов находит свое проявление в том, что независимо от численности и других характеристик каждый из них имеет право на самоопреде-

³ См.: *Пятак А.А.* Защита политических прав и свобод граждан органами конституционного правосудия в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки: сравнительный анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 16.

⁴ Статья 23 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1–ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

⁵ Статья 5 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1–ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

ление, использование земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности, сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, получение поддержки со стороны Российской Федерации, в ведении которой находятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области национального развития России. Обеспечивая права народов, государство создает предпосылки для реального осуществления индивидуальных прав и свобод человека и гражданина, в частности, связанных с правом каждого на пользование родным языком, свободно выбирать язык общения, воспитания, обучения и творчества, исповедовать любую религию, быть защищенным от дискриминации по национальному признаку. Тем самым положение о равноправии народов является ключевым во всей национальной политики государства.

Конституция обеспечивает самоопределение народов в пределах Российской Федерации: ее субъекты не наделены правом выхода из состава Федерации (в Конституции СССР 1977 г. за союзными республиками закреплялось такое неотъемлемое право, как право свободного выхода из СССР (ст. 72), однако механизма реализации этого права предусмотрено не было). Это положение согласуется с международно-правовыми нормами. В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г.⁶, в разделе о принципе равноправия и самоопределения народов указывается, что ничто в нем «не должно истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов... и, вследствие этого, имеющих правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной территории. Каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства или страны». Конституционный Суд в постановлении от 13 марта 1992 г. № 3-П определил, что право на самоопределение народа предполагает наличие у субъекта Федерации права на постановку вопроса о своем государственно-правовом статусе. А также отметил, что при реализации любого права, в том числе и права на самоопределение, необходимо признание и уважение прав других, в противном случае «будет иметь место не осуществление права, а злоупотребление правом»; «не отрицая права народа на самоопределение, осуществляемого посредством законного волеизъявления, следует исходить из того, что международное право требует при этом соблюдения принципа территориальной целостности и прав человека».

⁶ Международное право в документах. М., 1992. С. 44.

В многонациональных государствах, где граждане говорят на десятках языков и наречий, всегда остро стоит вопрос о праве людей разговаривать на языке своего этноса, пусть даже небольшого по численности. Язык – важнейшее средство человеческого общения, неотъемлемый элемент любой этнической общности, ее культуры, основная форма проявления национального и личного самосознания. Государственным языком России на всей ее территории является русский язык (ст. 68, ч. 1). Наряду с этим республики, входящие в состав России, имеют полное право устанавливать на своей территории свой государственный язык. Негативным моментом является то, что в некоторых республиках благодаря неверному толкованию данной нормы, непреднамеренно или специально, государственный язык республики получал более высокий статус, отводя государственный язык РФ на второй план. Тем более правильной видится позиция Конституционного Суда РФ, признавшего не соответствующими Конституции РФ попытки ввести квалификационные языковые требования при занятии государственных должностей в республиках.

Толкованию Конституционного Суда подвергались нормы и следующих нормативно-правовых актов, составляющих правовую основу формирования государственной национальной политики: Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации»; Закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. «О реабилитации репрессированных народов» и др.

Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» провозглашает, что языки народов Российской Федерации – национальное достояние российского государства. Данный нормативный акт призван обеспечить развитие на всей территории Российской Федерации национальных языков, двуязычия и многоязычия, а также создать условия для сохранения и равноправного и самобытного развития языков народов. В нем отмечено, что в Российской Федерации недопустимы пропаганда вражды и пренебрежения к любому языку, создание противоречащих конституционно установленным принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков.

В соответствии с Законом РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов» репрессированными признаются народы (нации, народности или этнические группы и иные исторически сложившиеся культурно-этнические общности людей, например, казачество), в отношении которых по признакам национальной или иной принадлежности проводилась на государственном уровне политика клеветы и геноцида, сопровождавшаяся их насильственным переселением, упразднением национально-государственных образований, перекраиванием национально-территориальных границ, установлением режима террора и насилия в местах спецпоселений.

В рамках второго направления Конституционного Суда РФ по формированию национальной политики довольно часто оспаривались положения Федерального закона от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии». Данный Федеральный закон в дополнение к существующим ранее огосударственным формам национального самоопределения (республики, автономная

область и автономные округа) гарантировал право на создание внегосударственных объединений (национально-культурных автономий) как разгосударственной формы национального самоопределения⁷.

Как отмечают ученые, долгие годы третированная как «австромарксистская и бундовская идеологически вредная вещь»⁸ культурно-национальная автономия позволяет, сохранив единство России, создать не псевдопатерналистскую, а по-настоящему эффективную систему удовлетворения этнокультурных и иных запросов ее народов. Это – новый шаг, новая модель, правового регулирования национальных отношений, без жесткой привязки каждого народа к определенной территории, как это было до сих пор⁹.

Национально-культурная автономия органично вписывается в наиболее перспективную цивилизационную парадигму дальнейшего развития Российского многонационального государства. Необходима дальнейшая работа по законодательному закреплению основ культурно-национальной автономии, статуса государственно-общественных организаций и культурных ассоциаций, обществ, землячеств, центров по укреплению национальных общин¹⁰.

В настоящее время в Российской Федерации функционируют свыше 300 национально-культурных автономий: из них 16 являются федеральными и около 100 – региональными. В структурах Полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, администрациях, правительствах субъектов Российской Федерации действуют на общественных началах экспертные Советы, Комиссии, анализирующие состояние и практику работы в области национальной, миграционной, экологической, социальной и культурной политики. Они же осуществляют взаимодействие с общественными и религиозными организациями и объединениями, СМИ.

Однако, несмотря на вышеуказанные позитивные черты, в Конституционный Суд РФ неоднократно поступали жалобы на нарушение конституционных прав граждан положениями Федерального закона «О национально-культурной автономии».

В одной из них заявитель отметил, что закон, предоставляя право образования национально-культурной автономии только гражданам, относящимся к национальным меньшинствам, тем самым лишает такой возможности граждан, относящихся к другим этническим общностям, в частности, к русской национальности, и составляющих большинство на соответствующей территории, в

⁷ См.: Губогло М.Н. Может ли двуглавый орел летать с одним крылом? Размышления о законотворчестве в сфере этногосударственных отношений. М., 2000. С. 97.

⁸ Матвеева С.Я. Национальные проблемы России: современные дискуссии // Общественные науки и современность. 1997. № 1. С. 45–53.

⁹ См.: Зорин В.Ю., Аманжолова, Д.А., Кулешов С.В. Национальный вопрос в Государственных думах России: опыт законотворчества. М., 1999. С. 306.

¹⁰ См.: Аяцков Д.Ф. Российский федерализм: исторический опыт и современные проблемы. Саратов, 1999. С. 195.

целях защиты их национально-культурных прав, нарушает принцип равенства прав и свобод граждан независимо от национальности и противоречит ст. 19 Конституции Российской Федерации.

В своем определении Конституционный Суд указал, что Федеральный закон «О национально-культурной автономии» направлен на обеспечение прав национальных меньшинств. Кроме того, положения ст. 1 Федерального закона «О национально-культурной автономии» не могут рассматриваться как противоречащие требованиям ст. 19 Конституции Российской Федерации, поскольку равенство прав и свобод граждан независимо от национальной принадлежности не исключает фактических различий в положении тех или иных этнических общностей и необходимости их учета законодателем в целях обеспечения действительного равенства¹¹. Тем самым Конституционный Суд принял правовой акт, влияющий на национальную политику государства. Ведь именно четкая позиция в вопросе прав национальных меньшинств позволит сформулировать более глубоко продуманную правовую парадигму национальной политики.

Некоторые ученые полагают, что защита прав граждан от неправовых норм в Конституционном Суде наименее эффективна, так как является «крайней мерой», обеспечивающей судебную защиту¹². Как представляется, данная позиция необоснованно принижает роль органа конституционного контроля в обеспечении прав граждан в сфере межнациональных отношений. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не предусматривает в качестве требования обязательность предварительного рассмотрения дела в суде общей юрисдикции. Законодатель закрепляет только требование относительно применения оспариваемого закона, причем не только в судебном порядке: «Жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если... закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон»¹³.

Весомым аргументом в пользу значимости конституционной юстиции в гарантировании прав и свобод граждан является юридическая сила решения Конституционного Суда РФ, которое окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. Юридическая сила постановления Конституционного Суда РФ о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу¹⁴.

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2006 г. об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Панарина Владимира Анатольевича на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О национально-культурной автономии».

¹² См.: *Сасов К.А.* Об эффективности судебной защиты в Конституционном Суде Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4.

¹³ Статья 97 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1–ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

¹⁴ Статья 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1–ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Утрата юридической силы акта, признанного неконституционным, означает, что акт является недействительным¹⁵.

Подчеркивая важность деятельности Конституционного Суда при формировании национальной политики, следует отметить, что организация конституционного правосудия во всех субъектах РФ позволяет обеспечить законность не только в области соответствия правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, конституциям (уставам) субъектов РФ, но и гарантировать приведение в соответствие региональных актов с Конституцией РФ и нормативно-правовыми актами органов государственной власти РФ, так как основные законы субъектов РФ должны соответствовать федеральному законодательству. В частности, при проведении проверки конституционности положений п. 2 ст. 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», ч. 2 ст. 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», п. 2 ст. 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и п. 6 ст. 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан Конституционный Суд постановил, что данные нормы не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в действующей системе нормативного регулирования предполагается, что изучение татарского языка должно осуществляться в соответствии с определенными законодательством Российской Федерации федеральными государственными образовательными стандартами и не препятствовать прохождению итоговой аттестации, выдаче документа о получении основного общего образования и получению образования более высокого уровня¹⁶. Таким образом, Конституционный Суд влияет не только на национальную политику всего государства в целом, но также и отдельных его субъектов.

Подводя итог вопросу о деятельности Конституционного Суда РФ в качестве органа государственной власти, формирующего национальную политику в Российской Федерации, подчеркнем, что Конституционный Суд РФ выполняет важные задачи по толкованию нормативно-правовых актов и проверке их соответствия Конституции. Особое место Конституционного Суда в системе органов государственной власти при формировании национальной политики подтверждается, в том числе юридической силой его решений, практикой их реализации, а также тем, что правовые позиции Конституционного Суда РФ оказывают непосредственное влияние на законодателей и правоприменителей. В то же время ввиду специфики возложенных полномочий, а также опосредованности влияния, Конституционный Суд никогда не возглавит иерархию органов государственной власти, формирующих национальную политику.

¹⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2001 г.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П.