

Клементьев Игорь Евгеньевич,
Студент магистратуры «Публичное право»,
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», г. Москва
Klementyev Igor Evgenievich,
Student of the Master's «Public Law»,
HSE University, Moscow

Научный руководитель:
Беньяминова Светлана Александровна,
НИУ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

**РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ ФЕДЕРАЛИЗМА
В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ
RUSSIAN MODEL OF FEDERALISM IN THE DECISIONS
OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Аннотация: В статье рассматриваются основные позиции Конституционного Суда РФ, касающиеся вопросов российского федеративного устройства. Конституционный Суд в своих решениях рассматривает Россию как конституционную (но не договорную) федерацию, в которой единственным носителем суверенитета является народ России. При этом субъекты РФ не обладают суверенитетом, не являются субъектами международного права и не могут устанавливать иное разграничение предметов ведения, чем то, которое установлено Конституцией. Отмечается недопустимость апелляции к Федеративному договору в той мере, в какой он противоречит конституционным нормам. Автор отмечает важную роль правовых позиций Конституционного Суда в имплементации принципа конституционной законности на уровне субъектов РФ.

Abstract: The article examines the key positions of the Constitutional Court of the Russian Federation regarding issues of Russia's federal structure. In its rulings, the Constitutional Court interprets Russia as a constitutional (but not contractual) federation, in which the sole bearer of sovereignty is the people of Russia. Accordingly, the constituent entities of the Russian Federation do not possess sovereignty, are not subjects of international law, and cannot establish a division of powers different from that prescribed by the Constitution. The article emphasizes the inadmissibility of appealing to the Federative Treaty to the extent that it contradicts constitutional norms. The author highlights the role of the Constitutional Court's legal positions in implementing the principle of constitutional legality at the level of Russia's constituent entities.

Ключевые слова: федерализм, российский федерализм, суверенитет, Конституционный Суд РФ, правовые позиции Конституционного Суда.

Keywords: federalism, Russian federalism, sovereignty, Constitutional Court of the Russian Federation, legal positions of the Constitutional Court.

Статья подготовлена в рамках проектной группы «Рубрикатор правовых позиций Конституционного Суда РФ» на Факультете права НИУ «Высшая школа экономики». Научный руководитель: **Беньяминова Светлана Александровна.**

Введение

Становление России как федеративного государства в 1990-е гг. было непростым процессом. Существенное ослабление центральной власти и перетекание субъектности на уровень регионов в этот период создавало колоссальные риски для единства Федерации. Принятие Конституции 1993 г. позволило установить новый набор «правил игры», однако их



реальная имплементация требовала от федерального центра значительных усилий. Большую роль в реализации принципа конституционной законности в новой России сыграли решения Конституционного Суда (далее – КС РФ). В статье анализируются основные позиции КС РФ, определившие современную интерпретацию характера российских федеративных отношений.

Верховенство Конституции или Договора?

Одним из ключевых вопросов, возникших после принятия Конституции РФ 1993 г., стал вопрос о соотношении конституционных норм и положений Федеративного договора. Несмотря на то, что в п. 1 «Заключительных и переходных положений» Конституции РФ устанавливался приоритет конституционных норм, не все регионы оказались с этим согласны. Такое несогласие могло приобретать различные формы, например, закрепление (или сохранение) в региональных конституциях (уставах) таких правовых норм, которые соответствовали Федеративному договору, однако противоречили новой Конституции. Распространенным являлось закрепление в региональных конституциях положений о суверенитете субъекта, о приоритете его законодательства над федеральным (во всех или некоторых сферах), а также установление такого разграничения предметов ведения, которое противоречило статьям 71-73 Конституции РФ. В последнем случае субъекты стремились закрепить за собой предметы ведения, которые, согласно федеральной конституции, либо принадлежали Федерации, либо находились в совместном ведении.

В контексте этой дискуссии возник вопрос и о том, к какому виду федеративных объединений относится Россия – к конституционной или договорной федерации. Конституционный Суд определил Россию именно как конституционную федерацию (**Постановление КС РФ от 07.06.2000 № 10-П [2]; Определение КС РФ от 27.06.2000 N 92-О [4]**). Последнее означает, что федерация была создана не в результате договора между равными и суверенными субъектами, учредившими федеральный уровень власти (как, например, в США), но в результате принятия народом России Конституции. Иными словами, ключевым актором, изъявившим волю учредить Российскую Федерацию в ее современном изводе, являлся именно многонациональный народ России, но не регионы как самостоятельные единицы. При этом период до 1993 г. также может рассматриваться как конституционный, т.к. в тот период действовала Конституция РСФСР 1978 г.

Указанный подход, предполагающий обозначение России как конституционной федерации, иногда встречает определенную критику. Так, некоторые исследователи рассматривают Россию как конституционно-договорную федерацию. Существует и такая точка зрения, которая рассматривает само принятие Конституции 1993 г. как нарушение Федеративного договора. По нашему мнению, такая оценка не является справедливой, так как в самом Федеративном договоре «принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов» закреплялось в качестве предмета ведения федерального уровня власти [5]. Кроме того, Конституция была принята не парламентом, но на всенародном голосовании, что само по себе повышает легитимность закрепленных в Конституции норм.

Весьма ярким примером, иллюстрирующим сложность российских федеративных отношений в начале 1990-х гг. (ещё до принятия новой Конституции), является **Постановление КС РФ от 13 марта 1992 г. N П-РЗ-1 [1]**. В нем КС РФ признал неконституционным положение Конституции Татарстана, закрепляющее, что «отношения республики с РСФСР и другими республиками строятся на основе договоров». При этом Конституция РСФСР в республиканской конституции в принципе не упоминалась, что могло создать впечатление, будто федеральная конституция в принципе не имеет значения для правовой системы Татарстана. Отдельно КС РФ обращает внимание на то, что право на самоопределение не означает право выхода из состава России (право на сепессию не предусматривалось ни в Конституции 1978 г., ни в Конституции 1993 г.). В силу этого не



может быть признанной конституционной формулировка вопроса референдума, предполагающая, что «Республика Татарстан является субъектом международного права и строит свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров» [1].

Приведенное Постановление хоть и относится к более раннему периоду, но может служить иллюстрацией того, каким образом некоторые субъекты видели свой статус в начале 1990-х гг. Последнее тем ярче высвечивает значимость роли КС РФ в обеспечении конституционной законности и сохранении территориальной целостности России.

Суверенитет

Ещё одним вопросом, вызывавшим широкую дискуссию, был вопрос о суверенитете. Применима ли категория суверенитета к региональному уровню власти или только к федеральному? Вопрос был вызван, прежде всего, тем, что ряд субъектов в своих конституциях (уставах) определяли себя как *суверенные* государственно-правовые образования. Категорию суверенитета и факт ее наличия или отсутствия можно считать концептуальной основой, отправной точкой для последующих дискуссий о том, какой объем полномочий должен принадлежать субъекту. Принимая во внимания, что суверенитет (внутренний и внешний) обычно рассматривается как одна из неотъемлемых характеристик любого государства, признание наличия суверенитета на уровне республик в составе Федерации само по себе означало бы, что их правовой статус оказывается не просто статусом региона, но чем-то большим, возможно, чем-то средним между статусом обычного субъекта федерации и статусом независимого государства.

Стоит отметить, что дискуссия о суверенитете имела под собой определенные правовые основания. Так, Федеративный договор от 31.03.1992 содержал в себе такие формулировки, как «суверенные республики в составе Российской Федерации» [5]. Кроме того, закреплялось, что «республики ... являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений», а «земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик» [5]. Приведенные положения Федеративного договора, предоставляющие республикам значительно больше самостоятельности, чем принятая впоследствии Конституция, породили стремление со стороны отдельных республик настаивать на верховенстве именно Федеративного договора. Последнее же выразилось в игнорировании обязанности приведения собственных конституций в соответствие с положениями Конституции РФ.

Примечательно, что дискуссия о суверенитете продолжалась довольно долго и завершилась лишь в 2000 г., когда КС РФ, рассматривая положения Конституции Республики Алтай, признал неконституционным положение о том, что Республика является «суверенной». Нельзя не отметить и то, что Конституция 1993 г. также сохранила в себе некоторый отблеск духа Федеративного договора, сохраняя в ч. 2 ст. 5 формулировку «республика (государство)». Как отмечает КС РФ, использование такой формулировки «не означает признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера» [2]. Вместе с тем очевидно, что при написании текста Конституции использование такой формулировки являлось ошибкой и не могло не породить существенной доли двусмысленности, особенно если учитывать, что статья 5 относится к первой главе, закрепляющей основы конституционного строя и имеющей приоритет по отношению к остальным главам.

Стоит отметить, что впоследствии КС РФ принял отдельное **Определение от 27.06.2000 N 92-О**, в котором указал (по аналогии Постановлением, касающемся Республики



Алтай) на неконституционность положений конституций (уставов) и законов ряда иных субъектов – в той части, в какой эти положения также закрепляли наличие суверенитета на уровне республик, признавали верховенство республиканских конституции и законов, признавали республику как субъект международного права [4].

Меры федерального воздействия

Значимой вехой в развитии российского федерализма стало принятие ФЗ от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В этом законе конкретизировались положения Конституции 1993 г., а также устанавливались новые правовые институты. Значимым нововведением являлось установление ряда *мер федерального воздействия*, призванных способствовать поддержанию верховенства Конституции, а также обеспечению общеобязательности судебных решений. Новый закон устанавливал возможность прекращения полномочий законодательного органа, а также высшего должностного лица субъекта в случае принятия ими неконституционных (незаконных) актов и последующем неисполнение решения суда о необходимости приведения этих актов в соответствие с федеральным законодательством и Конституцией.

Конституционный Суд, рассматривая запрос о проверке конституционности этих положений, в **Постановлении КС РФ от 04.04.2002 N 8-П** [3] признал их соответствующими Конституции, аргументирую свою позицию тем, что подобные меры федерального воздействия, во-первых, являются необходимыми для действительного обеспечения высшей юридической силы Конституции, во-вторых, сами по себе эти меры содержат ряд правовых гарантий (например, в обоих случаях требуется два решения суда – решение о признании акта неконституционным или незаконным, а также решение суда о том, что первое судебное решение так и не было исполнено, а региональные акты не приведены в соответствие с актами большей юридической силы). Кроме того, КС РФ признал соответствующими Конституции положения о том, что законодательный орган и высшее должностное лицо субъекта могут прекращать полномочия друг друга в случае принятия каждым из них неконституционных (незаконных) актов и непринятием мер по исполнению решения суда в части изменения или отмены указанных актов.

Заключение

Подводя итоги, стоит отметить, что КС РФ сыграл значительную роль в обеспечении конституционной законности на уровне субъектов в тот исторический период, когда Россия испытывала значительные центробежные тенденции. Упрочивая верховенство Конституции РФ, Конституционный Суд предотвратил расползание единого правового пространства России, ввел разнонаправленные стремления субъектов в единые конституционно-очерченные рамки.

Список литературы:

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. N П-РЗ-1 «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР», постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» // «Ведомости СНД и ВС РФ». 1992. N 13. Ст. 671.



2. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 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» // СЗРФ. 2000. N 25. Ст. 2728.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 N 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» // СЗ РФ. 2002. N 15. Ст. 1497.

4. Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 N 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» // СЗ РФ. 2000. N 29. Ст. 3117.

5. Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

