

УДК 341.213.4+340.131.5

ИНТЕРПРЕТАЦИЯ ПРИНЦИПА РАВНОПРАВИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРАКТИКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

А. Н. Нифанов

*Белгородский государственный национальный
исследовательский университет*

Е. Е. Новопавловская

Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина

Поступила в редакцию 13 января 2016 г.

Аннотация: статья посвящена исследованию дискуссионного вопроса о характере (симметричном либо асимметричном) Российского государства с точки зрения конституционно-правового статуса его субъектов. Проведенный мониторинг решений Конституционного Суда Российской Федерации и сформулированных в них правовых позиций позволил рассмотреть отдельные аспекты регламентации принципа равноправия субъектов Российской Федерации и выявить проблемы, связанные с его реализацией на современном этапе государственного строительства.

Ключевые слова: симметричные федерации, асимметричные федерации, государственный суверенитет, разностатусность, конституционное судопроизводство, Конституционный Суд Российской Федерации.

Abstract: the article investigates the discussion of the question of the nature of the (symmetric or asymmetric) of the Russian state from the standpoint of constitutional and legal status of its subjects. The monitoring of the Constitutional Court of the Russian Federation and forth in their legal positions, allowed to consider certain aspects of the regulation of the principle of equality of subjects of the Russian Federation and to identify problems related to its implementation at the present stage of state building.

Key words: symmetrical federation asymmetrical federation, sovereignty, different statuses, constitutional proceedings, the Constitutional Court of the Russian Federation.

Одной из основ конституционного строя Российской Федерации в Конституции РФ (ч. 1 ст. 1)¹ названо федеративное устройство, являющееся системообразующим институтом отрасли конституционного права современной России. Федеративное государство представляет собой некий союз, заключенный между ранее самостоятельными государствами (государственно-подобными образованиями), именуемыми субъектами Федерации. Базируется подобный союз на определенных принципах, в том числе принципе юридического равноправия территориальных образований, который распространяет свое действие на различные виды территорий в государстве. Поскольку говорить о равноправии следует только относительно однородных процедур и территорий, то уместно рассма-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

тривать в качестве самостоятельных групп юридическое равноправие: 1) субъектов Российской Федерации; 2) муниципальных образований; 3) отдельных агрегированных территорий (в частности, федеральных округов). Формат проводимого исследования не позволяет охарактеризовать все аспекты принципа юридического равноправия различных территориальных образований, поэтому научный интерес в рамках данной статьи представляет исследование принципа равноправия субъектов РФ, причем не столько его регламентация на федеральном и региональном уровне, сколько проблемы его практической реализации, решение которых, как показывает конституционная практика, достигается различными способами, в том числе посредством нормоконтрольных механизмов.

Виды и наименования субъектов РФ зафиксированы на конституционном уровне (ч. 1 ст. 5, ч. 1 ст. 65 Конституции РФ). Определен и их конституционно-правовой статус, предполагающий наличие территории, населения, собственного законодательства, предметов ведения и полномочий, органов государственной власти, символики и др. Однако, несмотря на то что набор системообразующих элементов их статуса за некоторыми исключениями един, признать однородность субъектов РФ мы все-таки не можем, поскольку налицо их отличие друг от друга в зависимости от различных критериев. Эти различия наблюдаются в рамках сразу нескольких элементов и нередко являются весьма значительными, что и создает дискуссионность вопроса о видовой принадлежности Федерации России с точки зрения конституционно-правового статуса ее субъектов.

В современной науке конституционного права сформировалось несколько диаметрально противоположных концепций относительно обозначенного коллизийного вопроса. Суть первого подхода, всецело согласующегося с содержанием ст. 5 Конституции РФ, закрепляющей и последовательно проводящей принцип равноправия субъектов РФ, состоит в отстаивании мнения о симметричном характере нашего государства. Субъекты такой Федерации равноправны по своей природе как относительно друг друга, так и во взаимоотношениях с федеральными структурами, на что обращают внимание многие конституционалисты².

Об этом неоднократно шла речь при рассмотрении Конституционным Судом Российской Федерации (далее – КС РФ) дел и в порядке конституционного нормоконтроля, и в процессе осуществления толкования Конституции РФ. В частности, еще в 1996 г. КС РФ, подчеркивая факт равноправия субъектов Федерации, пояснил, что оно выражается не только в наделении их собственными полномочиями, что напрямую следует из содержания ст. 73 Конституции РФ, но и равноправии во взаимоотношениях с федеральными органами власти.

По справедливому мнению КС РФ, обеспечение данного принципа предполагает: 1) единообразный конституционный подход регламентации вопроса о разграничении предметов ведения и полномочий между

² См., например: *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. М., 2010. Т. 2. С. 99–100 ; *Конституционное право : учебник / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2014. С. 105.*

Федерацией и ее субъектами; 2) наличие единых законодательных правил регулирования взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации (постановление КС РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П³).

В 1997 г. КС РФ назвал принцип равноправия «доминирующим» в статусе субъектов РФ (постановление КС РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П⁴).

В 2006 г. КС РФ расширил трактовку содержания принципа равноправия субъектов РФ, указав, что он означает: 1) установление на федеральном уровне единых правил регулирования взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и всеми субъектами Федерации; 2) признание равного финансово-правового статуса всех субъектов РФ. В основе этого статуса – финансово-бюджетная самостоятельность субъектов Федерации (определение КС РФ от 13 июня 2006 г. № 194-О⁵). Как верно замечает А. А. Плющ, конституционно-правовой статус субъекта Федерации предполагает также и равноправие во взаимоотношениях с иными субъектами права (в том числе местным самоуправлением, субъектами международного права, отдельными индивидами и их объединениями), а также наличие определенных гарантий статуса⁶.

При этом авторы, отстаивающие наличие реального принципа равноправия субъектов Федерации, подчеркивают, что равноправие должно распространяться на все сферы общественных отношений⁷. А. С. Морозова отмечает, что равноправие можно рассматривать в рамках равностатусности субъектов Федерации, предусматривающей равенство и прав, и обязанностей, и ответственности⁸. О наличии таких составляющих принципа равноправия субъектов Федерации пишут и другие ученые⁹. Обратим внимание на тот факт, что используемые при характеристике статуса субъектов федерации категории «равенство» и «равноправие» в данном случае вовсе не выступают в качестве синонимов. Как верно заметил М.С. Саликов, равенство субъектов Федерации нередко ассоциируется с их «одинаковостью, идентичностью», тогда как российская Конституция исходит из понятия «равноправие», а не понятия «равенство» субъектов Федерации¹⁰.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 29. Ст. 3543.

⁴ Там же. 1997. № 29. Ст. 3581.

⁵ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 5.

⁶ См.: *Плющ А. А.* Конституционно-правовой статус области как субъекта Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2010. С. 8.

⁷ См.: Российский федерализм. О некоторых итогах федерализации России // Российское правовое государство : итоги формирования и перспективы развития. Воронеж, 2004. Вып. 2. С. 85.

⁸ См.: *Морозова А. С.* Конституционно-правовая характеристика статуса субъектов Российской Федерации и их взаимоотношений с Российской Федерацией : вопросы теории : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011. С. 7.

⁹ См.: *Нифанов А. Н.* Территория : конституционно-правовая феноменология государственного атрибута. Ростов н/Д., 2011. С. 65.

¹⁰ См.: *Саликов М. С.* О некоторых итогах федерализации России // Российское правовое государство : итоги формирования и перспективы развития. Воронеж, 2004. Вып. 2. С. 85.

В целом ряде решений КС РФ давал оценку конституционности законодательного регулирования принципа равноправия субъектов РФ. Нередко судебный конституционный нормоконтроль осуществлялся в контексте исследования регламентации вопроса о правомочности провозглашения республик в составе Российской Федерации суверенными государствами, характеризующимися наличием государственного суверенитета. Подчеркнем, что правовые позиции КС РФ относительно обозначенных вопросов весьма категоричны:

1) *только государство обладает признаками суверенитета* (постановление КС РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П¹¹). Как верно заметил в этой связи Ю.В. Ким, государственный суверенитет «характеризует качество государства как структурно-функциональной целостности, системного единства»¹²;

2) *государственный суверенитет означает верховенство, независимость, самостоятельность и полноту государственной власти на всей территории государства* (постановление КС РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П¹³);

3) *ни один субъект Федерации государственным суверенитетом не обладает*; зафиксированная на федеральном конституционном уровне конструкция «республика (государство)» не означает наличия у них государственного суверенитета (постановление КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П¹⁴);

4) *республики в составе Российской Федерации не вправе провозглашать себя суверенными государствами*, поскольку в противном случае это нарушило бы конституционное равноправие субъектов РФ и свело бы «на нет» возможность его практического осуществления. Поясняя данную правовую позицию, КС РФ также подчеркнул, что субъект РФ, который не обладает суверенитетом, «по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством» (определение КС РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О¹⁵).

Годом позднее КС РФ отметил также факт противоречия федеральной Конституции положений тех республиканских конституций (например, Республики Башкортостан), которые до настоящего момента не исключили из своего содержания нормы о суверенитете республик. При этом неконституционными, по мнению КС РФ, являются и положения республиканского законодательства, фиксирующие оговорку в отношении наличия суверенитета у республики, что он означает обладание государственной властью вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (определение КС РФ от 6 декабря 2001 г. № 249-О¹⁶);

¹¹ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2012. № 5.

¹² Ким Ю.В. Федеративная государственность : сущность, генезис, проблемы развития : теоретико-методологические основы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 9.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 30. Ст. 4658.

¹⁴ Там же. 2000. № 25. Ст. 2728.

¹⁵ Там же. № 29. Ст. 3117.

¹⁶ Там же. 2002. № 4. Ст. 374.

5) республики не являются самостоятельными участниками международных отношений (постановление КС РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П) и др.

Во вторую группу можно объединить мнения тех ученых, которые пишут о наличии отдельных различий в статусе субъектов Федерации. Однако они не касаются функциональной деятельности субъектов Федерации, а затрагивают лишь атрибутивные, формальные стороны¹⁷. И. А. Умнова, не исключая возможности наделения субъектов симметричной федерации дополнительными правами и возложения на них дополнительных обязанностей, подчеркивает необходимость наличия одинаковых условий для их реализации, говоря фактически о создании режима равных правовых возможностей субъектов Федерации¹⁸.

В идеале симметричная федерация представляет собой объединение однопорядковых субъектов (например, в ФРГ – земли). Субъекты же Российской Федерации – разнорядковые: республики, края, области, города федерального значения, автономные образования (область и округа). Именно этот факт называется в числе доводов отнесения современной России к асимметричной федерации, статус субъектов которой различен¹⁹. Например, суждение подобного рода высказывала Л. Ф. Болтенкова, отмечая, что «неравностатусность субъектов приводит на практике к неравноправию, и наоборот – неравноправие влечет за собой неравностатусность»²⁰. Безусловно, асимметричная федерация выступает наименее удачной моделью, создавая благоприятную почву для возникновения конфликтов в федеративных отношениях.

Сказанное ранее дает основание признать, что с определенной долей условности в самом общем виде неравный конституционно-правовой статус субъектов Федерации можно представить в виде следующей формулы: «неравные права и/или обязанности».

Обосновывая отнесение Российской Федерации к числу асимметричных, Е. А. Соловьева указывает, что различия конституционно-правового статуса субъектов Федерации проявляются в количестве входящих в него элементов. В качестве примера она называет наличие учредительной власти, участие субъектов Федерации в осуществлении государственной власти на федеральном уровне, наличие государственного языка и др. Обратим внимание, что Е. А. Соловьева не ограничивается исследованием особого статуса только республик в составе Российской Федерации, а затрагивает специфические особенности статуса и иных субъектов Федерации,

А. Н. Нифанов, Е. Е. Новопавловская. Интерпретация принципов...

¹⁷ См.: Конституция Российской Федерации : комментарий / под ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994. С. 35–36.

¹⁸ См.: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма : учеб.-практ. пособие. М., 1998. С. 149.

¹⁹ См.: Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России : учебник. М., 2013. С. 218 ; Нудненко Л. А. Конституционное право России : учеб. для бакалавров. М., 2012. С. 337.

²⁰ Болтенкова Л. Ф. Российская Федерация и статус ее субъектов // Российская государственность : состояние и перспективы развития. М., 1995. С. 34.

в том числе: 1) автономных округов (в контексте допускаемой законодательством возможности их вхождения в состав иных субъектов Российской Федерации – краев и областей); 2) городов федерального значения (например, в части предоставленного права принять специальный закон²¹, регламентирующий статус г. Москвы как столицы Российской Федерации)²².

Большинство ученых основной акцент делают на особенности конституционно-правового статуса республик в составе Российской Федерации, который предполагает наличие таких элементов, которые не свойственны больше никаким иным субъектам Федерации. Ярчайшим примером тому выступает наличие собственного национального языка, употребляемого в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ, ч. 1 ст. 13 Конституции Республики Алтай, ч. 1 ст. 5 Конституции Республики Тыва и др.). При этом в законодательстве ряда республик можно встретить и закрепление принципа равноправия государственных языков – русского и языка соответствующей республики (например, ст. 5 Конституции Республики Адыгея, ч. 1 ст. 8 Конституции Республики Татарстан и др.). Республики должны стремиться не только к возрождению собственных национальных языков, но и к развитию и расширению их области употребления, о чем содержится прямое упоминание в текстах отдельных республиканских конституций (например, ст. 17 Конституции Республики Калмыкия).

Содержание права республики в составе Российской Федерации устанавливать собственный национальный язык раскрывается и в сформулированных КС РФ правовых позициях. Обозначенное право республик включает в себя право: 1) пользования родным языком; 2) свободного выбора языка общения, воспитания, обучения и творчества; 3) участия в культурной жизни и доступа к культурным ценностям и др. (постановление КС РФ от 27 апреля 1998 г. № 12-П²³); 4) изучение языка республик не нарушает конституционного права каждого человека на свободный выбор языка воспитания и обучения, права на образование, права родителей или лиц, их заменяющих, на выбор образовательного учреждения с определенным языком воспитания и обучения, права на получение основного общего образования на родном языке (постановление КС РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П²⁴) и др.²⁵

²¹ О статусе столицы Российской Федерации : закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 683.

²² См. подробнее: *Соловьева Е. А.* Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации : проблема асимметрии : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 7–9.

²³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 18. Ст. 2063.

²⁴ Там же. 2004. № 47. Ст. 4691.

²⁵ См. подробнее: *Жеребцова Е. Е.* Некоторые аспекты федеративных отношений в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Право и государство : теория и практика. 2010. № 6 (66). С. 15–16.

В контексте оценки конституционности республиканского законодательства несколько по-иному обстоит ситуация с установлением республиками в составе Российской Федерации собственного гражданства. КС РФ обратил внимание законодательных органов республик в составе Российской Федерации на следующие принципиально важные моменты: 1) установление на федеральном уровне принципа единства гражданства Российской Федерации (ст. 6 Конституции РФ); 2) отнесение вопросов гражданства в Российской Федерации к исключительному ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции РФ); 3) регулирование вопросов гражданства в Российской Федерации федеральным законом (ст. 76 Конституции РФ) и др. (определение КС РФ от 6 декабря 2001 г. № 250-О²⁶); 4) республиканское гражданство производно от гражданства Российской Федерации; 5) закрепление гражданства на конституционном уровне республики не означает установления в нем принципа двойного гражданства (постановление КС РФ от 30 мая 2003 г. № 9-П) и др.

Существуют весьма резкие высказывания ведущих российских конституционалистов по вопросу о наличии гражданства республик в составе Российской Федерации. Так, В. Н. Витрук в сформулированном особом мнении к постановлению КС РФ от 24 ноября 1995 г. № 14-П²⁷ отметил, что «сохранение и культивирование» республиканского гражданства «может провоцировать распространение деления этого института на другие субъекты Российской Федерации, что не отвечает принципам реальной федерации» и положениям федеральной Конституции.

Особенности статуса республик в составе Российской Федерации, как заметил КС РФ, обусловлены, прежде всего, наличием исторических, национальных и иных критериев их развития и вовсе не означает неравноправия субъектов Федерации (постановление КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П²⁸).

К сожалению, объем проводимого нами исследования не позволяет в полной мере охарактеризовать все аспекты принципа равноправия субъектов РФ. Однако позволим сделать следующие выводы:

1) на современном этапе развития науки конституционного права отсутствует единство мнений относительно характера России с точки зрения конституционно-правового статуса ее субъектов;

2) юридическое равноправие субъектов РФ нельзя отождествлять с их фактическим равенством, поскольку юридически все субъекты РФ равноправны, что означает их право:

– принимать основополагающий, учредительный документ – конституцию либо устав;

– формировать собственное законодательство, которое не должно противоречить федеральному;

– определять свое территориальное устройство – в данном случае уместно сделать небольшое пояснение, касающееся используемой тер-

²⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4692.

²⁸ Там же. 2000. № 25. Ст. 2728.

минологии. В частности, относительно республик в составе Федерации их внутреннее устройство именуется КС РФ «национально-территориальным» (определение КС РФ от 1 декабря 2005 г. № 365-О²⁹), а иных субъектов РФ – «административно-территориальным» (определения КС РФ от 29 января 2009 г. № 51-О-О³⁰, от 19 октября 2010 г. № 1426-О-О³¹);

– создавать собственные государственные органы, базирующиеся на принципе разделения властей, зафиксированном в ст. 10 Конституции РФ;

– представлять свои интересы в парламенте на федеральном уровне (ч. 2 ст. 96 Конституции РФ);

– участвовать в законотворчестве на федеральном уровне (ч. 1 ст. 104, ст. 134 Конституции РФ);

– обращаться с запросами в КС РФ как по вопросам проверки конституционности, так и толкования Конституции РФ (ч. 2, ч. 5 ст. 125 Конституции РФ) и др.;

3) субъекты РФ отличаются друг от друга по различным критериям, в том числе площади территории, численности и плотности населения, экономическому потенциалу и др.;

4) наличие особенностей статуса отдельных субъектов Федерации (в частности, республик в составе Российской Федерации) не означает нарушения принципа их равноправия.

²⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 5. Ст. 634.

³⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 2. Ст. 504.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

Нифанов А. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: nif@list.ru

Tel.: 8-910-328-08-64

Belgorod State National Research University

Nifanov A. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: nif@list.ru

Tel.: 8-910-328-08-64

Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина

Новопавловская Е. Е., кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

E-mail: novopavlovskaya@gmail.com

Tel.: 8-980-520-88-44

Belgorod Law Institute of the Russian Ministry Internal Affairs named after I. D. Putilin

Novopavlovskaya E. E., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the State and Legal Disciplines Department

E-mail: novopavlovskaya@gmail.com

Tel.: 8-980-520-88-44