

С.М. Шахрай

РОЛЬ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СТАНОВЛЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Аннотация. Автор статьи прослеживает динамику федеративных отношений в постсоветской России в контексте решений и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Показано влияние практики федерального органа судебного конституционного контроля на конкретизацию и упрочение модели федеративного устройства России, заложенной действующей Конституцией Российской Федерации. Рассмотрено содержательное наполнение конституционных принципов федеративного устройства Конституционным Судом Российской Федерации, а также внедрение им идеологии федерализма в повседневную деятельность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: единство федерации; правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации; равноправие субъектов Российской Федерации; самостоятельность субъектов Российской Федерации; согласительные процедуры; суверенитет; бюджетный федерализм; кооперативный федерализм. **Ключевые слова:** верховенство права, социальный капитал, экономический кризис

Становление подлинно федеративных отношений в России — сложный динамичный процесс, в котором участвует множество субъектов на самых разных уровнях. Концептуальные основы и принципы нового федеративного устройства страны были закреплены в Конституции РФ 1993 г. Но, как известно, этот документ был написан «на вырост»: положения ст. 1 Конституции РФ о том, что «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство...» являлись не столько констатацией факта, сколько целью, нормативной моделью государственности, которую еще предстояло построить. Поэтому для успешного решения этой задачи особое значение имеет деятельность тех институтов государства, которые в силу своего конституционного статуса и полномочий способны непосредственно влиять на масштаб, темпы и качество воплощения в действительность концептуальных основ новой федеративной модели, заложенных в Конституции РФ.

Одним из таких институтов, играющих важнейшую роль в становлении и адекватном правовом обеспечении российского федерализма, является Конституционный Суд РФ.

Во второй половине 1990-х гг., в самый сложный период становления новой российской государственности Конституционный Суд активно выполнял функцию конституционного контроля в сфере защиты конституционных основ федеративного устройства, разрешал правовыми методами конфликтные ситуации между федеральным центром и субъектами РФ, способствуя тем самым внедрению подлинных принципов и идеологии федерализма в общественное со-

знание и практику взаимоотношений между органами государственной власти, помогал развитию правовой базы федеративных отношений. Эту миссию, пусть и в менее масштабном объеме, Конституционный Суд несет и в настоящее время.

Разъяснение основополагающих принципов федерализма в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации

С момента вступления в силу новой Конституции РФ Конституционный Суд принял более сотни решений, связанных как с разъяснением основополагающих конституционных принципов российского федерализма, так и с урегулированием конкретных споров в сфере федеративных отношений.

Так, Конституционный Суд РФ постоянно подчеркивал, что в подлинно федеративном государстве *идеология федерализма* должна пронизывать деятельность органов государственной власти на всех уровнях, включая сферу исключительного ведения как федерального центра, так и субъектов федерации. Так, в п. 3 мотивировочной части Постановления от 15 июля 1996 г. № 16-П Суд подчеркнул, что «федеральный законодатель и в сфере своей компетенции не вправе разрешать вопросы, затрагивающие конституционно-правовой статус субъектов РФ, без учета конституционных основ федеративного устройства. Тем более недопустимо произвольное сужение правовых возможностей субъектов федерации»¹.

¹ СЗ РФ: 1996. № 29. Ст. 3543.

Конституционный Суд РФ также неоднократно разъяснял федеральному и региональному законодателю значение принципа *институциональной самостоятельности* субъектов федерации. В частности, в Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П, по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края, он указал, что «компетенция органов государственной власти субъектов РФ устанавливается на основе правила, вытекающего из ст. 77 (ч. 1) Конституции РФ, согласно которому полномочия органов государственной власти субъектов РФ, не затрагивающие конституционные основы и прерогативы федерального законодателя, определяются ими *самостоятельно*»².

Этот же принцип упоминается и в Постановлении от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании части 4 ст. 66 Конституции РФ, где Конституционный Суд РФ установил:

«Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов край, область, автономный округ *как самостоятельные и равноправные субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти* и вправе передать осуществление части своих полномочий друг другу на добровольной основе, путем договора между соответствующими органами государственной власти либо путем принятия закона края, области или округа» (п. 6 мотивировочной части)³.

Поскольку институциональное строительство федерации в середине 1990-х гг. объективно опережало освоение обществом идей и ценностей федерализма, на практике возникали ситуации, когда в новые конституционные формы региональные элиты пытались вместить «старое содержимое». В первую очередь речь идет о попытках сохранить прежнюю систему всевластия Советов путем закрепления в региональных конституциях и уставах «расширенного» объема полномочий представительных органов, который порой далеко выходил за рамки прерогатив, отведенных законодательной ветви власти. Тем самым нарушался конституционный принцип разделения ветвей власти, а также система сдержек и противовесов. В результате Конституционный Суд был вынужден неоднократно рассматривать споры между законодательными и исполнительными органами субъектов РФ и фактически восстанавливать должный, соответствующий консти-

туционным принципам баланс полномочий ветвей власти на региональном уровне⁴.

Внимательно анализируя самые различные подходы субъектов РФ в вопросах регулирования системы органов государственной власти на региональном уровне, Конституционный Суд проводил линию, согласно которой институциональная самостоятельность регионов и разнообразие избранных ими моделей организации власти допустимы лишь до тех пределов, до которых они не ведут к нарушению принципа единства органов государственной власти, принципа разделения властей, к смещению баланса в пользу одной из ветвей власти. Конституционный Суд неоднократно, на протяжении целого ряда лет, рекомендовал законодателю урегулировать эти вопросы путем принятия закона об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ.

Указанный Федеральный закон после многочисленных дискуссий был принят 6 октября 1999 г. (№ 184-ФЗ)⁵, и решения Конституционного Суда РФ периода 1995-1997 гг. во многом определили его содержание.

Принцип равноправия субъектов Российской Федерации

Особое внимание Конституционный Суд РФ уделял разъяснению *принципа равноправия* субъектов РФ. Этот принцип, установленный ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, является важнейшим для обеспечения подлинно федеративного устройства государства, поддержания стабильности и сложного баланса между интересами субъектов федерации и федерации в целом. Неизбежным следствием нарушения принципа равноправия субъектов федерации является

² СЗ РФ: 1996. № 4. Ст. 409.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании части 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ: 1997. № 29. Ст. 3581.

⁴ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ: 1996. № 4. Ст. 409; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ: 1996. № 7. Ст. 700; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // СЗ РФ: 1997. № 51. Ст. 5877 и др.

⁵ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ: 1999. № 42. Ст. 5005.

нарушение равенства прав граждан и равных прав народов, проживающих на территории конкретного региона, что означает угрозу самим основам конституционного строя РФ.

«Классическим» решением Конституционного Суда по этой проблеме стало Постановление от 15 июля 1996 года № 16-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 1 и п. 4 ст. 3 Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации»⁶. Решая, казалось бы, частный вопрос о дорожных фондах, Конституционный Суд в своем Постановлении сформулировал ряд концептуальных положений о содержании принципа равноправия субъектов РФ применительно к образованию территориальных дорожных фондов; о пределах усмотрения федерального законодателя, действующего в сфере своей компетенции, но при разрешении вопросов, затрагивающих конституционно-правовой статус субъектов; о критериях перераспределения аккумулируемых финансовых средств в целях выравнивания в сфере развития сети автомобильных дорог общего пользования на всей территории РФ. Правовые позиции Суда, сформулированные как ответы на эти вопросы, способствовали наполнению конституционной модели отечественного федерализма конкретным правовым содержанием и имели исключительно важное теоретическое и практическое значение.

Так, например, Конституционный Суд разъяснил, что *принцип равноправия* субъектов РФ «выражается, в частности, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами Федерации» (п. 2 мотивировочной части)⁷. Изъятия из таких единых правил, устанавливаемые для отдельных субъектов и не имеющие под собой правовых и фактических оснований, не отвечают конституционному требованию о равноправии субъектов РФ.

Важной составляющей общего принципа равноправия субъектов, по мнению Суда, является положение, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ равноправны между собой.

В этом же Постановлении Конституционный Суд показал неправомерность смешения понятий *равноправия субъектов и их фактического равенства* и предписал федеральным органам государственной власти при разработке и осуществлении федеральной и региональной политики «исходить из того, что правовое равенство субъектов Российской Федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации» (п. 7 мотивировочной части)⁸.

Из этой правовой позиции Конституционного Суда РФ также следует, что неравенство субъектов РФ по уровню их социально-экономического развития, размерам территории, численности населения и иным исторически сложившимся условиям, не означает, что федерация в нашей стране носит асимметричный характер, поскольку «симметрия» федерации определяется конституционным принципом *равенства прав* всех субъектов РФ между собой и в отношениях с федеральными органами государственной власти.

Таким образом, суть принципа равноправия субъектов РФ заключается в предоставлении равных прав для всех субъектов федерации в реализации ими своего статуса и равных возможностей в законодательстве, исходя из учета особенностей субъекта федерации.

Дальнейшее раскрытие принцип равноправия субъектов РФ получил в Постановлении от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании ч. 4 ст. 66 Конституции РФ. Конституционный Суд высказал правовую позицию по поводу «противоречия» между принципом равноправия всех субъектов РФ и фактическим вхождением одних субъектов федерации в состав других⁹.

Согласно позиции Конституционного Суда, включение территории автономного округа в состав территории края, области не означает, что автономный округ утрачивает свою территорию, и она поглощается краем, областью. В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ «вхождение автономного округа в состав края, области по смыслу ч. 4 ст. 66 Конституции РФ означает такое

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 1 и п. 4 ст. 3 Закона РФ «О дорожных фондах в Российской Федерации» // СЗ РФ: 1996. № 29. Ст. 3543.

⁷ СЗ РФ: 1996. № 29. Ст. 3543.

⁸ Там же.

⁹ СЗ РФ: 1997. № 29. Ст. 3581.

конституционно-правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом РФ, одновременно составляет часть другого субъекта РФ — края или области. Это состояние определяет особенности статуса как автономного округа, так и края, области, в состав которых он входит. Их взаимоотношения отличаются от их отношений с другими субъектами РФ: «вхождение» предопределяет обязанность органов государственной власти обоих равноправных субъектов РФ обеспечивать сохранение территориальной целостности и единства в интересах населения края, области».

Конституционный Суд РФ подчеркнул, что автономный округ «вправе по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему Конституцией Российской Федерации», он фиксирует, что край, область, автономный округ как самостоятельные и равноправные субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. При этом Суд указал, что полномочия органов государственной власти края или области «распространяются на территорию автономных округов в случаях и в пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов Российской Федерации и договором между их органами государственной власти», «перераспределение полномочий между органами государственной власти области (края) и автономного округа осуществляется по согласованию между ними»¹⁰.

Роль согласительных процедур в становлении федерализма

Развивая модель *кооперативного федерализма*, заложенную в Конституции РФ, Конституционный Суд РФ особое внимание уделял уяснению и разъяснению смысла и значения *согласительных процедур* для становления и укрепления федеративных отношений. Конституционный Суд неоднократно рекомендовал использовать для разрешения конфликтов и разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ как возможности согласительных процедур, инициируемых Президентом РФ в соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции РФ, так и различного рода согласительные процессы на уровне субъектов Российской Федерации, например, входящих в состав «сложносоставного» субъекта Российской Федерации.

В частности, в уже упоминавшемся Постановлении по делу о толковании ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд, обращаясь к конфликтующим органам власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, указывал, что «в целях обеспечения конституционного порядка стороны обязаны принять все необходимые меры для достижения согласия. В отсутствие такого согласия федеральному законодателю надлежит принять федеральный закон, который должен гарантировать права и интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов, в том числе автономного округа и края, области, в состав которых он входит»¹¹.

Конституционный Суд Российской Федерации высказал ряд важных правовых позиций о соотношении исключительных предметов ведения Федерации и ее субъектов. Так, по вопросу реализации Российской Федерацией ее полномочий по предметам исключительного ведения в ситуации, когда федерация и ее субъекты имеют общий объект власти, одна из позиций Конституционного Суда была сформулирована в его Постановлении от 24 января 1997 г. о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»¹². Решая проблему правового регулирования территориального устройства субъекта федерации, Конституционный Суд констатировал: из федеративной природы государственности в России в том виде, как она закреплена в Конституции РФ, вытекает, что в исключительном ведении РФ находится федеративное устройство в смысле организации территории государства в целом, а в ведении республик, входящих в ее состав, — их внутреннее территориальное устройство, вопросы административно-территориального деления.

Проблема суверенитета в федерации

Следует отметить, что некоторые теоретические постулаты, положенные в основу ряда правовых позиций Конституционного Суда РФ по теоретическим вопросам федерализма, не во всем совпадают с доминирующими в современной науке представлениями.

Например, в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П и Определении от 27 июня 2000 г. № 92-О, решая один из самых сложных вопросов федерализма — вопрос о *суверенитете* в федерации, Консти-

¹⁰ Там же.

¹¹ СЗ РФ: 1997. № 29. Ст. 3581.

¹² Там же. 1997. № 5. Ст. 708.

туционный Суд РФ изложил правовую позицию, согласно которой «суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации (...) даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным»¹³.

Не ставя под сомнение необходимость неукоснительного исполнения решений, принятых Конституционным Судом РФ, в том числе цитируемого, необходимо указать на определенную дискуссионность теоретических позиций, положенных в его основу.

Позиция, исключая наличие какого-либо суверенитета (распределенного, разделенного, ограниченного) у частей федерации, восходит к началу XX в. — к теории Г. Елиннека о так называемом «унитарном федерализме», которая была вызвана к жизни конкретно-историческими условиями, когда крупные империи и многонациональные государства рушились под напором национально-освободительной борьбы народов, требующих реализации права на самоопределение.

Однако в начале XXI в. представление о наличии у субъектов современных федеративных государств ограниченного суверенитета является широко распространенным, поскольку нормальное функционирование любой федерации предполагает наличие относительно независимых друг от друга уровней власти, обладающих собственными полномочиями в пределах своей компетенции.

Более того, широко признанным считается тот факт, что в современных условиях *независимость государства внутри страны конституционно ограничена* рядом обстоятельств: признанием, что источником государственного суверенитета является народный суверенитет (ч. 1 ст. Конституции РФ); что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, закреплением обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ), при том, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ), а ограничение этих прав и свобод государством может иметь место только в определенных исключительных случаях (ч. 5 ст. 13, ст. 55, ч. 1 ст. 56, ч. 2 ст. 63 Конституции РФ и др.); установлением, что права и свободы человека и

гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ); указанием, что за субъектами РФ сохраняется вся полнота государственной власти вне пределов ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 73 Конституции РФ); нормой, что местное самоуправление, органы которого не входят в систему органов государственной власти, самостоятельно в пределах своих полномочий в решении местным населением вопросов местного значения (ст. 12, 130-133 Конституции РФ). Другими словами, суверенитет современного государства не абсолютен и среди прочего он ограничен общепризнанными правами и свободами человека, а также федеративной организацией власти.

Признание по смыслу ст. 73, а также ч. 1 и 2 ст. 3, ч. 2 и 3 ст. 5, ч. 2 и 3 ст. 11, ст. 67, 71, 72, 76 и 77 Конституции РФ наличия у субъектов РФ ограниченного суверенитета, понимаемого как *вся полнота государственной власти*, не означает умаления или разделения суверенитета РФ, а является необходимым признаком федеративного государства и федеративной организации государственной власти.

Роль Конституционного Суда в совершенствовании правового регулирования федеративных отношений

Наряду с разъяснением концептуальных основ российского федерализма Конституционный Суд РФ активно способствовал урегулированию разного рода практических проблем федеративного строительства, фактически обозначая для федеральных и региональных ветвей власти «коридор» возможных практических решений.

Например, когда в середине 1990-х гг. возникла конституционная неопределенность в понимании того, какой именно орган и каким правовым актом уполномочен включать в ст. 65 Конституции РФ новое наименование субъекта федерации, Конституционный Суд принял соответствующее решение и установил, что такое действие осуществляется указом Президента РФ на основании решения субъекта РФ¹⁴. В результате уже с начала 1996 г. начался активный процесс уточнения наименований ряда субъектов РФ¹⁵.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ: 1995. № 49. Ст. 4868.

¹⁵ См., например: Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации».

¹³ СЗ РФ: 2000. № 25. Ст. 2728.

Что касается изменения количественного состава субъектов РФ, то согласно ч. 1 ст. 137 Конституции РФ это возможно лишь на основании федерального конституционного закона в случае присоединения к России иностранного государства или его части на правах субъекта федерации; образования новых субъектов из числа уже существующих; а также изменения конституционно-правового статуса субъекта федерации. В развитие этой нормы и с учетом позиций, изложенных в ряде решений Конституционного Суда, был принят Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹⁶.

В частности, названный Федеральный конституционный закон установил, что принятие в состав России в качестве нового субъекта Федерации иностранного государства или его части осуществляется по взаимному согласию России и данного иностранного государства в соответствии с международным (межгосударственным) договором. Что касается образования в составе РФ нового субъекта, то оно может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов РФ, что может повлечь за собой прекращение существования субъектов РФ, территории которых подлежат объединению. Инициатива образования в составе РФ нового субъекта принадлежит субъектам РФ, на территориях которых образуется новый субъект. В каждом подобном случае должен приниматься особый федеральный конституционный закон, изменяющий статус субъекта РФ, при условии взаимного, как предусмотрено ст. 66 Конституции, согласия РФ и соответствующего субъекта РФ.

В результате с 2004 г. начался процесс сокращения числа субъектов федерации за счет процедуры их «укрупнения», т.е. объединения граничащих

ской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ: 1996. № 3. Ст. 152; Указ Президента РФ от 12 февраля 1996 г. № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ: 1996. № 7. Ст. 676; Указ Президента РФ от 9 июня 2001 г. № 679 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ: 2001. № 24. Ст. 2421; Указ Президента РФ от 25 июля 2003 г. № 841 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ: 2003. № 30. Ст. 3051 и др.

¹⁶ См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ: 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4916.

между собою регионов¹⁷. К настоящему моменту общее количество субъектов РФ уменьшилось с 89 до 83.

Еще один важный вопрос, связанный с практической реализацией конституционных принципов федерализма, — это создание адекватной правовой базы федеративных отношений, гармоничное развитие федерального и регионального законодательства.

Так, во второй половине 1990-х гг. Конституционный Суд РФ несколько раз обращался к вопросу о том, может ли региональный законодатель замещать федерального законодателя или федеральный — региональный в сфере совместного ведения.

С одной стороны, Конституционный Суд отмечал, что в случае, если федеральный законодатель не принял необходимые правовые акты в сфере совместного ведения, субъекты федерации имеют право на принятие своих законов с условием, что после принятия соответствующего федерального закона они будут приведены в соответствие с ним¹⁸. С другой стороны, Конституционный Суд разъяснял, что федеральный центр вправе вмешиваться в полномочия бездействующего регионального законодателя и временно принять федеральный акт в целях защиты прав и свобод граждан¹⁹.

Формулируя свои правовые позиции по этим вопросам, Конституционный Суд исходил из того, что отношения, находящиеся в сфере совместного ведения РФ и ее субъектов, в равной мере могут ре-

¹⁷ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ: 1996. № 19. Ст. 2320; Федеральный конституционный закон РФ от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // СЗ РФ: 2004. № 13. Ст. 1110; Федеральный конституционный закон РФ от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // СЗ РФ: 2004. № 13. Ст. 1110; и др.

¹⁸ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ: 1997. № 5. Ст. 708.

¹⁹ СЗ РФ: 1997. № 45. Ст. 5241.

гулироваться федеральным и региональным законодателем; что при «запаздывании» регионального законодателя федеральный законодатель вправе, если того требуют обстоятельства, издать необходимый закон; подобное федеральное регулирование рассматривается как необходимая мера в целях защиты конституционных прав граждан; нормы такого федерального закона должны иметь две особенности: они носят временный характер, действуют до выхода соответствующего закона субъекта РФ и применяются только при обстоятельствах, прямо названных в законе²⁰.

Таким образом, исходя из принципиальной важности заполнения «лакун» в правовом поле, Конституционный Суд РФ фактически стимулировал законодательскую активность федерации и ее субъектов, показывая, что правовое урегулирование вопросов из сферы совместной компетенции в ситуации становления новой государственной и правовой системы принципиально важнее очередности действий органов власти различных уровней (безусловно, при соблюдении принципа соответствия принимаемых актов нормам Конституции РФ). Конституционный Суд, подтверждая право каждой стороны на опережающее регулирование в сфере совместного ведения, одновременно устанавливает порядок, согласно которому акты, принятые субъектами РФ должны приводиться впоследствии в соответствие с вновь принятыми федеральными законами по предметам совместного ведения, а акты, принятые федеральным законодателем для защиты прав граждан в ситуации бездействия регионального законодателя действуют до момента заполнения законом субъекта РФ существующего «пробела»²¹.

Решения Конституционного Суда РФ способствовали становлению и правовому формулированию принципов бюджетного федерализма. В то же время

ряд исследователей считает, что Конституционный Суд заложил в бюджетно-финансовой сфере отношения преимущественно централизованного регулирования²².

На ранних этапах становления новой российской государственности Конституционному Суду неоднократно приходилось «поправлять» регионального законодателя в сфере обеспечения равенства избирательных прав граждан. На протяжении 1995-1998 гг., когда в субъектах РФ проходили первые выборы органов государственной власти на основе принципов, сформулированных новой Конституцией РФ, основным содержанием решений Конституционного Суда стала борьба с разного рода «дополнительными» избирательными цензами, устанавливаемыми в субъектах федерации²³.

С учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ по этим вопросам в марте 1999 г. была принята новая редакция Федерального закона от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁴, в которой были учтены наиболее характерные ошибки и погрешности, ранее допущенные региональным законодателем, приведив-

²² См., например: Умнова И.А. Федерализм и конституционное правосудие в России. М., 1999. С. 73.

²³ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 ноября 1995 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части второй ст. 10 Закона Республики Северная Осетия — Алания от 22 декабря 1994 г. “О выборах в Парламент Республики Северная Осетия — Алания”» // СЗ РФ: 1995. № 48. Ст. 4692; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 июня 1996 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 20 Закона Республики Башкортостан от 13 октября 1994 г. “О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан”» // СЗ РФ: 1996. № 27. Ст. 3344; Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» // СЗ РФ: 1997. № 26. Ст. 3145; Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Башкортостан, Закона Республики Башкортостан “О Президенте Республики Башкортостан” и статей Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан»» // СЗ РФ: 1998. № 18. № 2063 и др.

²⁴ Федеральный закон РФ от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ: 1997. № 38. Ст. 4339; Федеральный закон Российской Федерации от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ: 1999. № 14. Ст. 653.

²⁰ См. Кряжков В.А. Комментарий // Комментарий к постановлению Конституционного Суда РФ. В 2-х тт. Т. 1. С. 560-562.

²¹ Аналогичные правовые позиции Конституционный Суд РФ излагал в Постановлении от 30 мая 1996 г. № 13-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (СЗ РФ: 1996. № 23. Ст. 2811); в Постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П по делу проверки конституционности ряда статей Конституции и закона Республики Коми (СЗ РФ: 1998. № 4. Ст. 532), а также в Определениях от 9 апреля 1998 г. № 53-О (ВКС. 1998. № 4. С. 54-59); от 4 февраля 1999 г. № 1-О (СЗ РФ, 1999. № 8. Ст. 1092); от 11 июня 1999 г. № 105-О (СЗ РФ: 1999. № 31. Ст. 4037); от 8 октября 1999 г. № 138-О (СЗ РФ: 1999. № 46. Ст. 5611); от 4 октября 1999 г. № 165-О (СЗ РФ: 1999. № 51. Ст. 6362).

шие к неконституционным ограничениям избирательных прав граждан.

В частности, в федеральном законе указывалось, что дополнительные условия приобретения гражданами России активного избирательного права, связанного с постоянным или преимущественным проживанием гражданина на определенной территории государства, могут устанавливаться только федеральными конституционными или же федеральными законами. При этом специально оговаривалось, что данные условия не могут содержать каких-либо требований относительно продолжительности срока такого проживания. Также устанавливалось, что законы субъектов федерации должны предусматривать предоставление активного избирательного права на участие в региональных (муниципальных) выборах и референдумах всем гражданам России, постоянно или преимущественно проживающим на территории соответствующего государственно-правового или муниципального образования. Особо подчеркивалось, что нахождение гражданина вне места его постоянного или преимущественного проживания во время проведения на этой территории выборов или референдума не может служить основанием для лишения его права на участие в голосовании.

Роль Конституционного Суда в реализации конституционного принципа единства федерации

Что касается разъяснения наиболее сложной для любого федеративного государства проблемы обеспечения принципа *единства федерации* в его соотношении с другими основополагающими принципами федерализма, то в наиболее концентрированном виде позиция Конституционного Суда РФ по этому вопросу была изложена в Постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П по так называемому «чеченскому делу»²⁵.

Проверяя конституционность актов Президента и Правительства РФ, принятых в целях обеспечения государственной безопасности и территориальной целостности РФ, законности, прав и свобод граждан на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа, Конституционный Суд разъяснил, что *единство федерации* выражается в отсутствии у субъектов федерации права на сепарацию, в обеспечении государственной целостности, в верховенстве федеральной конституции и федеральных законов на всей территории страны, в праве федерации на федеральную интервенцию.

Используя впервые в отечественной практике конституционного судопроизводства так называемую доктрину «скрытых» («подразумеваемых») полномочий, Конституционный Суд вывел из положений Конституции РФ (п. «м» ст. 71, ч. 4 ст. 78, 30, 82, ч. 1 ст. 87, ч. 3 ст. 90) обязанность органов государственной власти принимать меры по охране суверенитета РФ, ее независимости, безопасности и целостности: «Президент *обязан* принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости, безопасности и целостности государства. Президент и Правительство Российской Федерации обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации, в том числе в такой сфере ведения федерации, как оборона и безопасность» (раздел 4 мотивировочной части Постановления от 31 июля 1995 г. № 10-П).

Одновременно Конституционный Суд подчеркнул важность принципа *прямого действия норм Конституции РФ на всей территории страны* и указал на обязанность органов государственной власти применять этот принцип и действовать, исходя из буквы и духа Конституции, в случае отсутствия соответствующих законов: «В ходе рассмотрения дела стороны неоднократно указывали на пробелы, противоречия и устаревшие положения, имеющиеся в законодательстве об обеспечении обороны и безопасности (...) Такое состояние законодательства *существенно увеличивает значимость прямого применения конституционных норм*. Защищаемая представителями Совета Федерации точка зрения, согласно которой полномочия Президента Российской Федерации могут быть реализованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции, закрепленного в ст. 15 (ч. 1) Конституции Российской Федерации» (раздел 6 мотивировочной части указанного Постановления).

Исследуя проблему, в каком соотношении находятся *принцип обеспечения единства и территориальной целостности и принципы обеспечения прав и свобод человека и гражданина, обеспечения права народов на самоопределение*, Конституционный Суд РФ показал, что эти принципы должны оцениваться в сопряжении, поскольку права и свободы граждан не могут быть защищены и реализованы «в безвоздушном пространстве», для этого необходимо прочное государство. Принцип государственной целостности, а также принципы самоопределения народов и уважения прав человека не противоречат друг другу, но выступают в качестве элементов единой конституционной системы России²⁶.

²⁵ СЗ РФ: 1995. № 33. Ст. 3424.

²⁶ См.: Эбзеев Б.С. Комментарий // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ. В 2-х тт. Т. 1. С. 244.

Указанное Постановление Конституционного Суда РФ сыграло важную роль в правовой реализации и защиты конституционных принципов федерализма в Российской Федерации. В нем сделан значительный шаг в развитии отечественной конституционно-правовой доктрины, положения которой имеют прецедентное значение, в том числе о «федеральной интервенции», полномочиях федеральных органов государственной власти и их разграничении, критериях правомерности использования вооруженных сил для восстановления конституционного порядка и территориальной целостности страны, соотношении обязанности органов государственной власти обеспечивать государственную целостность РФ с иными ценностями конституционного строя, в том числе правами и свободами человека и гражданина, самоопределением народов и др.²⁷ Спустя пять лет, после того, как Конституционный Суд обосновал принципиальную возможность становления института «федерального вмешательства» в нашей стране, эта новелла была закреплена в федеральном законодательстве: 29 июля 2000 г. вступил в силу инициированный Президентом России Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» достаточно подробно регламентирующий указанную процедуру²⁸.

Анализ правовых позиций и решений Конституционного Суда РФ показывает, что судебный орган конституционного контроля России последовательно обеспечивал юридическое закрепление и развитие конституционных основ *кооперативной модели федерализма*: защищал принцип единства федерации и самостоятельности ее субъектов; разъяснял принципы участия субъектов РФ в делах федерации; разрешал правовые споры между субъектами федерации; развивал согласительные процедуры; устанавливал права и обязанности участников федеративных отношений. Тем самым Конституционный Суд прямо и непосредственно совершенствовал правовые механизмы претворения в жизнь конституционных принципов российского федерализма. Представляется, что в современной истории России федеральная Конституция и Конституционный Суд РФ сыграли роль практически равновеликих компонентов построения подлинно федеративной системы. Федеральная Конституция закрепила теоретическую модель российского федерализма, ее основные принципы и критерии, по которым оценивается качество ее правовых и институциональных воплощений. А Конституционный Суд РФ стал необходимым институтом самонастройки федеративной системы, институтом «истолкования федерализма» и практической реализации конституционных основ федерализма.

Библиографический список:

1. СЗ РФ: 1996. № 29. Ст. 3543.
2. СЗ РФ: 1996. № 4. Ст. 409.
3. СЗ РФ: 1996. № 29. Ст. 3543.
4. СЗ РФ: 1997. № 29. Ст. 3581.
5. СЗ РФ: 2000. № 25. Ст. 2728.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании части 4 ст. 66 Конституции РФ // СЗ РФ: 1997. № 29. Ст. 3581.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ: 1996. № 4. Ст. 409.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ: 1996. № 7. Ст. 700.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // СЗ РФ: 1997. № 51. Ст. 5877.
10. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ: 1999. № 42. Ст. 5005.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 1 и п. 4 ст. 3 Закона РФ «О дорожных фондах в Российской Федерации» // СЗ РФ: 1996. № 29. Ст. 3543.

²⁷ Там же. С. 242-246.

²⁸ СЗ РФ: 2000. № 31. Ст. 3205.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ: 1995. № 49. Ст. 4868.
13. Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ: 1996. № 3. Ст. 152.
14. Указ Президента РФ от 12 февраля 1996 г. № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ: 1996. № 7. Ст. 676.
15. Указ Президента РФ от 9 июня 2001 года № 679 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ: 2001. № 24. Ст. 2421.
16. Указ Президента РФ от 25 июля 2003 г. № 841 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ: 2003. № 30. Ст. 3051.
17. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ: 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916.
18. Кряжков В.А. Комментарий // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ. В 2-х тт. Т. 1.
19. Умнова И.А. Федерализм и конституционное правосудие в России. М., 1999.
20. Эбзеев Б.С. Комментарий // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ. В 2-х тт. Т. 1.

References (transliteration):

1. Kryazhkov V.A. Kommentarii // Kommentarii k postanovleniyam Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii. 2-kh V kh tt. T. 1.
2. Umnova I.A. Federalizm i konstitutsionnoe pravosudie v Rossii. M., 1999.
3. Ebzyeev B.S. Kommentarii // Kommentarii k postanovleniyam Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii. 2-kh V kh tt. T. 1.