

© 2018 г.

В.Е. ЧИРКИН

КАК ПОПРАВИТЬ НЕТОЧНОСТИ В ФОРМУЛИРОВКАХ ЧАСТИ 2 СТАТЬИ 5, ЧАСТИ 2 СТАТЬИ 11 КОНСТИТУЦИИ РФ, ЕСЛИ СОЗЫВ КОНСТИТУЦИОННОГО СОБРАНИЯ ПОКА НЕВОЗМОЖЕН?

Чиркин Вениамин Евгеньевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник Института государства и права РАН (Москва, Россия) (E-mail: vechirkin@yandex.ru).

Chirkin Veniamin E. — Doctor of Law, Professor, honored worker of science of the Russian Federation, honored lawyer of the Russian Federation, chief researcher of the Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia) (E-mail: vechirkin@yandex.ru).

Аннотация: Конституция РФ 1993 г не хуже, а лучше многих новых конституций других стран. Но она разрабатывалась и принималась в сложных условиях, что наложило отпечаток на формулировки ее некоторых статей. Отдельные формулировки имеют теоретические погрешности и могут вести к негативным практическим последствиям. Некоторые формулировки в гл. 3 Конституции РФ (например, ст. 73, 77) можно исправить путем принятия поправок к Конституции, но ст. 5 и 11 без созыва Конституционного Собрания и принятия новой Конституции изменить нельзя. Рассматривается теоретическое и практическое значение принципиальных положений Конституции о республиках-государствах в составе Российской Федерации и о самостоятельной государственной власти субъектов Федерации, которые, по мнению автора, являются неточными, что связано с условиями России во время принятия Конституции. Предлагаются временные меры для исправления этих формулировок путем толкования Конституционного Суда РФ.

Abstract: 1993 Constitution of the Russian Federation, not worse, but better than many other countries constitutions. But it developed and taken in difficult conditions that influenced the wording of some of its articles. Individual formulations have theoretical errors and can lead to negative practical consequences. Some of the language in chapter 3 of the Constitution of the Russian Federation (for example, art. 73, 77) can be corrected through amendments to the Constitution, but art. 5 and 11 without convening a Constitutional Assembly and the adoption of the new Constitution cannot be changed. It is discussed the theoretical and practical significance of basic provisions of the Constitution about the Republics comprising the Russian Federation as states and about independent state power of the Federation subjects, which, in the opinion of the author are inaccurate. That is associated with conditions in Russia at the time of the adoption of the Constitution. Proposed interim measures to remedy the language by interpreting the Constitutional Court of the Russian Federation.

Ключевые слова: Конституция РФ, Конституционное Собрание, положения Конституции РФ о республиках-государствах в составе Российской Федерации и о самостоятельной государственной власти субъектов Федерации.

Key words: Constitution of the Russian Federation, Constitutional Assembly, provisions of the Constitution of the Russian Federation about the Republics comprising the Russian Federation as states and about independent state power of the RF subjects.

По оценкам многих российских и зарубежных исследователей, Конституция РФ 1993 г. в целом хорошая Конституция. Она такова, что понятно и по характеристикам высших должностных лиц России — нынешняя Конституция им нравится. Так, в 1999 г. Президент РФ В.В. Путин назвал ее даже “по-настоящему хорошей Конституцией”¹.

Действительно, по полноте объема конституционного регулирования, по структуре, краткости, вместе с тем точности многих формулировок, их доступности для рядового гражданина она превосходит многие новые зарубежные конституции, например: Индии 1949 г., Германии 1949 г., Дании 1953 г., Франции 1958 г., Венгрии 2011 г., — не говоря уже об инструментальных конституциях прошлого (например, действующая Конституция США 1787 г.).

Однако идеальных конституций, видимо, не бывает. Свои погрешности есть и у Конституции РФ 1993 г. Д.А. Медведев, являвшийся в 2008 г. Президентом РФ,

¹ Путин В. Россия на рубеже тысячелетия // Росс. газ. 1999. 31 нояб.

говорил тогда, что российская Конституция “не идеальна”². Конституции творятся людьми, а люди могут ошибаться.

Неточности могут быть разными. Иногда есть стилистические погрешности. Это неприятно, но не очень существенно. Хуже, когда погрешности связаны с принципиальными вопросами и влекут теоретические последствия и нежелательные практические действия, в частности, в России, в некоторых республиках с этническими названиями.

На наш взгляд, некоторые существенные неточности Конституции РФ связаны с принципиальными вопросами о государственности и государственной власти. В Конституции РФ республики в составе Российской Федерации названы государствами, а власть субъектов Федерации — государственной властью.

Процитируем некоторые статьи Конституции РФ, они не изменялись, да и не могут быть изменены (например, в гл. 1, 2, 9) по условиям ст. 135 Конституции. Часть 2 ст. 5 устанавливает: “Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство”. В соответствии с ч. 3 ст. 5 есть “органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации”. Часть 2 ст. 11 гласит: “Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти”. Согласно ст. 73 “вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти”. Назовем еще одну статью Конституции. По ч. 1 ст. 77 “система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно...” (в соответствии с федеральными актами).

Однако наряду с государствами-республиками в составе Российской Федерации в ч. 1 ст. 1 государством названа Российская Федерация, а согласно ч. 1 ст. 11 “государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации”. Этот перечень имеет исключительный характер. Обратим также внимание на предлог “в”. Речь идет о власти во всей Федерации, а не только от имени Российской Федерации.

Погрешности в тексте Конституции обусловлены объективными и субъективными причинами. На содержании Конституции РФ, в частности, по вопросам о суверенитете, государстве и государственной власти сказались специфические условия начала 90-х годов. Проект Конституции 1993 г. создавался в обстановке “парада суверенитетов”. После распада СССР (1991 г.) субъекты РСФСР (затем — Российской Федерации) — территориальные автономные образования объявляли себя республиками, а бывшие автономные республики провозглашали себя суверенными государствами. И не только они. Была опубликована

Конституция Уральской Республики³, говорилось о создании Вологодской и Дальневосточной республик.

В Федеративном договоре от 31 марта 1992 г. республики в составе Российской Федерации были названы “суверенными”, а их властные полномочия и полномочия других субъектов Федерации — “государственной властью”⁴

Сказались уровень наших знаний и конституционные традиции периода тоталитарного социализма, в частности, по вопросу о федерализме. Не нужно забывать, что все конституции СССР (начиная с 1924 г.) провозглашали союзные республики в составе СССР суверенными государствами (сошлемся лишь на ст. 76 последней Конституции СССР 1977 г.).

Положения отдельных статей Конституции РФ были связаны также со своеобразными представлениями некоторых высших должностных лиц Российской государственности о суверенитете и государственной власти. Памятно высказывание Б.Н. Ельцина, тогда Председателя Верховного Совета РСФСР, обращенное к территориальным автономиям 8 августа 1990 г.: “Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить”⁵. Эти слова были с удовольствием подхвачены руководителями многих автономий, и мало кто из них услышал, что далее Б.Н. Ельцин добавил: “Но вы находитесь в центре России — и об этом нужно подумать”. Не подумали. Положение о суверенитете было включено в конституции республик в составе Российской Федерации после распада СССР.

В 1993 г. Конституция РФ частично поправила Федеративный договор, по существу, исключив положение о суверенитете республик в составе Российской Федерации. “В случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора... действуют положения Конституции Российской Федерации” (п. 1 части второй “Заключительные и переходные положения”). Часть 1 ст. 4 Конституции устанавливает, что “суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию”. На заключительные им переходные положения Конституции РФ в республиках в составе Российской Федерации, видимо, не обратили должного внимания. Продолжали приниматься конституции о суверенных республиках. Власть центра молчала, не желая обострять ситуацию (что было частично верно), некоторые юристы писали заключения, но к ним не прислушивались.

³ Вступила в силу 31 октября 1993 г. в соответствии с указом № 1 самоназначенного губернатора Уральской Республики Э. Росселя (см.: Областная газ. 1993. 30 окт.).

⁴ Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (Москва, 31 марта 1992 г.). [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://base.garant.ru/170280/#ixzz4w2elsiji>. См. также: URL: <http://www.alppp.ru/law/konstitucionnyj-stroj/federativnoe-ustrojstvo/16/federativnyj-dogovor-ot-31-03-1992.pdf>. Это — первая часть Федеративного договора, состоявшего из трех документов: договоров Российской Федерации с республиками в составе Российской Федерации, краями, областями и городами федерального значения с автономными образованиями.

⁵ Словарь русского публичного языка конца XX века // Коммерсантъ-власть. 2003. 23 июня.

² Росс. газ. 2008. 17 нояб.

В ст. 5 Конституции РФ уже не было определения республик в составе Российской Федерации как “суверенных”. В соответствии с постановлениями Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П республики в составе Российской Федерации исключили из своих конституций положения о суверенитете (на это ушло девять лет, последней это сделала Республика Саха (Якутия) в 2009 г.). Однако исправить положение о республиках-государствах и о собственной государственной власти субъектов Федерации, в том числе из-за сопротивления местной этнократии и вынужденных уступок центра в специфических условиях России, не удалось. Эти положения в Конституции РФ сохранились.

Давайте теперь включим научный критический анализ и просто здравый смысл.

В настоящее время после воссоединения Крыма с Россией в 2014 г. в составе России 22 республики. Если следовать формальной логике ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, то на территории России находятся 23 государства: 22 республики и сама Российская Федерация. Однако давно известно, что на одной и той же территории, в том числе в федерации, двух, а тем более 23 государств быть не может (иное дело — конфедерация, но Россия по Конституции — не конфедерация). Действительно, составные части федерации — штаты могут называться государствами (*state* — в США, *estado* — в Бразилии, Мексике и т.д., но известно, что штаты в этих странах — не государства). Кроме того, в английском, португальском, испанском языках эти слова обозначают не только “государство”, они имеют и более общие значения, например “установление”. В русском языке слово “государство” однозначно.

Посмотрим на фактическую сторону вопроса. На бумаге просто провозгласить себя суверенным государством. Но вряд ли республики в составе Российской Федерации могли бы выполнять необходимые функции государства в сложных условиях современной эпохи. Поэтому в ч. 2 ст. 5 имеем юридический и фактический нонсенсы, что можно исправить, правда, в данной ситуации лишь частично и временно, но об этом — ниже.

Теперь о государственной власти субъектов Федерации. Если следовать положениям ст. 11, 77 и др., то у субъектов Федерации своя государственная власть, которую осуществляют органы, созданные ими: местные представительные органы, губернаторы, правительства, созданные в некоторых субъектах Федерации, и др. Получается, что у органов каждого субъекта Федерации существует своя “субъектная” государственная власть. А как быть с ч. 1 ст. 11? Давно известно, что двух государственных властей (а то и трех, поскольку четыре автономные округа — субъекты Российской Федерации по ч. 4 ст. 66 Конституции РФ входят в состав других субъектов Федерации) на одной и той же территории постоянно быть не может. Это показали примеры двоевластия в России в 1917 г. и на Кубе в 1959 г.

В Российской Федерации 85 субъектов Федерации. По смыслу ст. 1 и 11 это может означать, что мы имеем в одной стране 86 государственных властей (Российской

Федерации и субъектов Федерации) или по крайней мере две государственные власти — Российской Федерации и своеобразную “субъектную государственную власть” в каждом субъекте Федерации. Ведь сейчас от имени государственной власти субъекта Федерации выдаются разные “государственные документы”. В результате имеем две (или больше — 86 по числу субъектов Федерации (?)) государственные собственности на землю, два вида или 86 различных государственных служб (?). Все это — юридические нонсенсы.

Государственная власть на территории субъектов Федерации, конечно, действует. Но она представлена законами и иными правовыми актами федеральных органов, деятельностью территориальных органов федеральной исполнительной власти (главных управлений министерств и ведомств, федеральных судов, прокуратуры). Об исполнительной “вертикали” забывать нельзя.

Мы упоминали о практических последствиях названных выше формулировок. Назовем еще одно. В октябре 2017 г. прокуратура Российской Федерации проводила проверку добровольности при изучении языков в школах Татарстана. В этой связи государственный советник Татарстана М. Шаймиев обратился с предостережением к Москве и лично к Президенту РФ В.В. Путину: надо быть поосторожней, не забывать, что Татарстан — государство⁶.

Для решения обозначенных вопросов необходимо и теперь воспользоваться многовековыми данными науки (начиная с обобщения итогов Вестфальского мира 1648 г.) и имеющимся российским опытом деятельности Конституционного Суда РФ.

Как это сделать? Некоторые статьи Конституции РФ в гл. 3 можно было бы поправить, но гл. 1, где говорится о республиках-государствах и государственной власти субъектов Российской Федерации, без созыва Конституционного Собрания изменить нельзя, а закона о нем нет. Однако Конституционный Суд РФ вправе давать официальное толкование конституционных норм. У Суда теперь нет права самозапроса (в свое время лишили). Но Конституция РФ дает право обращения с запросом к Конституционному Суду РФ определенным органам и группам должностных лиц. Такое право имеют Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая часть членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. Может быть, кто-то из них обратится в Конституционный Суд РФ (для этого по разным причинам скорее всего нужна неофициальная инициатива Суда) за официальными разъяснениями, которые хотя бы временно, на данной стадии, перестали вводить в заблуждение российское общество, граждан (в частности, студентов) положениями о множественности государств на территории России и о самостоятельной государственной власти каждого субъекта Российской Федерации.

⁶См.: URL: <http://regnum.ru/news/society/2331880.html>