

понимает, что это необходимо для развития общества, и что из индустриального в постиндустриальный этап с помощью авторитаризма не прыгнешь, нет таких путей. Значит нам нужно создавать демократические институты и механизмы, чтобы демократические ценности у нас каким-то образом приживались.

По мнению Бориса Надеждина, центральной проблемой нашей страны является отсутствие честной открытой конкуренции везде и во всем. Ее элементы появлялись в начале 1990-х годов на политическом поле, а также в формирующейся бизнес-среде по поводу приватизации государственной собственности. Но сейчас наблюдается уменьшение реальной конкуренции. Газпром скоро поглотит отдельные сектора российской экономики. Та же самая тенденция наблюдается и в политике. Реальной политической конкуренции в стране не наблюдается. Следует констатировать, что в этих условиях народ становится умнее, образованнее и начинает шире видеть проблемы. Нужно жить своей жизнью, если есть свое дело, то есть надежда, что у нас все получится.

Выход в свет книги профессора Евгения Григорьевича Ясина — это заметное событие в жизни нашей страны и всего гражданского общества. Е.Г. Ясин взял на себя сме-

Центральной проблемой нашей страны является отсутствие честной открытой конкуренции везде и во всем.

лость полемизировать с властью и обществом в защиту демократии в России, оговариваясь каждый раз, что не является профессионалом. Это свидетельство того, что наше общество просыпается, что в отношении развития демократии не безнадежно. По мнению А. Иванченко, появление этой книги — это своеобразный гражданский призыв, который, может быть, совпал с паникой на корабле штатных функционеров, которые в сегодняшнее время в штатном ручном режиме управляют демократией, что в принципе невозможно.

В заключение необходимо отметить, что Евгений Григорьевич умело высказал решительные слова в защиту демократии. Чем больше будет таких книг и чем чаще мы будем говорить об этих проблемах, тем быстрее мы сможем продвинуть Россию и российское общество к демократии полноценной.

Будем надеяться, что наше государство и общество обречены на демократию, несмотря на некоторые сегодняшние сомнения. У нас есть гласность, мы живем в мировом сообществе, мы хотим демократии. Необходимо просто «вливание» нормальных идей в общественную жизнь и их воплощение. При этом помнить, что — демократия это наименее худшая форма правления, она включает в себя обязательное участие народа.



ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Чертков А.Н.¹

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ И ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

В Российской Федерации федерализм призван решить проблему повышения эффективности и демократичности осуществления государственной власти. Как представляется, из этого исходила государственная власть современной России, когда вновь сверху начала процесс федерализации. Это обстоятельство следует учитывать при анализе реализации различных аспектов федеративных отношений в нашей стране.

Отметим, что в Основах конституционного строя Россия характеризуется как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1 Конституции). Таким образом, федеративный характер Российской государственности является ее основополагающей характеристикой.

Статья 4 Конституции указывает на то, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

В Постановлении Конституционного Суда от 7 июня 2000 года № 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»² раскрыто нормативное содержание конституционных норм о суверенитете. Суверенитет, предполагающий по смыслу ст. 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции верховен-

¹ Чертков Александр Николаевич — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

² См.: СЗРФ, 2000, № 25, ст. 2728.

ство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на всей его территории и независимость в международных отношениях, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус. Конституция Российской Федерации не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью. Использование в ч. 2 ст. 5 Конституции в установлении статуса республики понятия «государство» не означает признания государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации. Таким образом, Конституционный Суд поставил точку в споре о делимости суверенитета, закрепив, что субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства и решить этот вопрос иначе в своих конституциях не могут. В определении от 27 июня 2000 года 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», Конституционный Суд еще раз подчеркнул, что государственный суверенитет признается только за Российской Федерацией, поскольку именно в нем воплощается целостность государства, верховенство федеральной Конституции и единство системы государственной власти. В результате принятия этих постановлений ряд республик Российской Федерации, в том числе Алтай, привели свои конституции в соответствие с Конституцией России.

Следовательно, конструкция, применяемая в ст. 5 Конституции «республика (государство)» должна рассматриваться в свете указанного выше Постановления Конституционного Суда. Статья 5 Конституции, называя республики государствами, не наделяет их суверенитетом. Даже обращаясь к теоретическим аспектам данной проблемы, следует отметить, что согласно теории федерализма и международной практике субъект федерации не является суверенным государством. Некогда популярная идея суверенитета субъектов федерации фактически давно оставлена мировой практикой и сохраняется лишь в незначительном количестве сугубо теоретических исследований. Если же речь идет о конструкции разделенного суверенитета по аналогии с моделью США, то в континентальной системе права, к которой относится и наша правовая система, такое разделение практически нереализуемо. Можно применить к российским республикам концепцию «несуверенного» государства, разработанную Лабандом и Еллинеком в целях объяснения федеративных начал Германской империи исходя из сугубо политических потребностей. Однако данная концепция справедливо критиковалась и критикуется правоведами. И в 1993 году закрепление формулы «республика (государство)» в федеральной конституции стало политическим компромиссом между республиканскими правящими группами, провозгласившими республиканский суверенитет в конституциях самих республик или декларациях о государственном суверенитете и федеральным центром,

успевшим осознать, что дальнейшая суверенизация приведет к распаду государства. Вместе с тем, с точки зрения науки государственного права и практики государственного строительства, такая формула весьма уязвима.

Таким образом, считать какие-либо республики в составе России суверенными государствами, нет никаких юридических оснований. Однако, именно, такие попытки республик подчеркнуть свою суверенность при попустительстве федеральных органов, в значительной степени, и сделали Российскую Федерацию асимметричной. То обстоятельство, что большинство республик исключают из своих конституций нормы о суверенитете, свидетельствует о положительной динамике государственного строительства в XXI веке. Однако это не означает, что проблема полностью решена и возврата к «параду суверенитетов» не будет. Конституции республик Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия) не исключили из своих конституций всех норм о суверенитете, а новая конституция Чеченской Республики в ч. 1 ст. 1 закрепила норму, согласно которой «Суверенитет Чеченской республики является неотъемлемым качественным состоянием Чеченской республики».

Значимым юридическим выражением суверенитета Российской Федерации является верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации. Это положение обеспечивает политическое единство страны, поскольку означает, что Российская Федерация в политическом отношении является единой государственно-

правовой и международно-правовой системой. В данном положении также выражен один из основных признаков конституционного государства, заключающийся в том, что государственная власть в нем ограничена. Конституцией и федеральными законами установлены пределы осуществления государственной власти, государство связано Конституцией и законом; органы государства, учреждения и должностные лица выступают представителями всего общества и ответственны перед народом.

Указанное положение связано и с федеративной природой государства, означая, что федеральная Конституция и федеральные законы в силу их верховенства на всей территории Российской Федерации не нуждаются в подкреплении в какой-либо форме субъектами Федерации. На всей территории государства они действуют прямо и непосредственно.

В случае противоречия конституций (уставов), законов и иных правовых актов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам суды и иные правоприменители обязаны применять федеральную Конституцию и федеральные законы. Данное положение следует понимать во взаимосвязи с положениями ст. 15 и 76 Конституции России. Во-первых, Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы, в том числе, федеральные, не должны ей противоречить (ст. 15 Конституции). Во-вторых, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения. Однако вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая

Конструкция, применяемая в ст. 5 Конституции «республика (государство)» должна рассматриваться в свете указанного выше Постановления Конституционного Суда. Статья 5 Конституции, называя республики государствами, не наделяет их суверенитетом.

принятие законов и иных нормативных правовых актов. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в данной сфере, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (ст. 76 Конституции).

Положение об обеспечении Российской Федерацией целостности и неприкосновенности своей территории имеет не только внешнеполитическую, но и внутриполитическую составляющую. С одной стороны, целостность и неприкосновенность территории государства, принцип нерушимости границ получили закрепление в ряде универсальных и региональных международно-правовых актов, в частности, в Уставе ООН, Уставе Совета Европы, Заключительном акте Соперничества по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также двусторонних договорах России с сопредельными государствами. С другой стороны, внутриполитический аспект означает обязанность органов государственной власти по принятию необходимых и достаточных мер для охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обороны страны, государственной безопасности, равно как и запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на разрушение целостности Российской Федерации. Это означает также невозможность выхода субъекта Российской Федерации из ее состава. Наконец, в случае угрозы территориальной целостности и неприкосновенности Российской Федерации, исходящей от субъекта Федерации, предполагается возможность «федерально-го вмешательства» для преодоления этой угрозы.

Статья 5 Конституции устанавливает принцип равноправия субъектов Федерации и называет организационные формы субъектов Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа — равноправные субъектов Российской Федерации. Часть 4 конкретизирует, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Несмотря на разные государственно-правовые формы субъектов Федерации (республика, край, область, город федерального значения, автономный округ, автономная область), все они обладают одинаковым конституционным статусом субъекта Федерации, их права и компетенция идентичны. В Конституции употребляется термин «субъект Российской Федерации», ранее не применявшийся в конституциях нашей страны. Его закреплению на конституционном уровне предшествовало появление данного термина в ряде правовых актов 1991 года и в Протоколе к Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации.

Однако в этой же ст. 5 Конституции содержится и положение, которое может рассматриваться как некоторое отступление от принципа равноправия субъектов Федерации. Так, республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ — свой устав и законодательство. Есть некоторые отличия между разными видами субъектов Федерации, о которых речь пойдет в специальной главе

настоящей работы, посвященной проблеме асимметрии субъектов Российской Федерации.

Часть 3 рассматриваемой статьи Конституции определяет принципы федеративного устройства Российской Федерации, в частности принципы государственной целостности России, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации. Эти положения принципиально важны для понимания всех норм о федеративном устройстве России, прежде всего, в русле недопущения использования конституционных норм для оправдания противостояния ветвей и уровней публичной власти в нашей стране, сепаратистских тенденций в отдельных субъектах Федерации.

Данные конституционные принципы российского федерализма последовательно раскрываются и конкретизируются в других статьях Конституции, прежде всего, главе 3, посвященной федеративному устройству России.

На первое место не случайно поставлен принцип государственной целостности России. Данный принцип выражает историческую преемственность Российской государственности и вытекает из государственного суверенитета Российской Федерации.

Крайне важен принцип единства системы государственной власти. В русле данного принципа следует трактовать положение ст. 11 Конституции о том, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти, а разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Указанное положение не может рассматриваться как основа выдвижения концепции особой государственной власти субъектов Федерации, отличной от власти федерального центра, равно как и разрушения системного единства осуществления государственной власти в России через государственные органы разного уровня.

Проблема выдвижения концепции особой государственной власти субъектов Федерации, отличной от государственной власти Российской Федерации, сродни проблеме суверенитета в России. В теории данная проблема решается аналогично: власть федеративного, как и любого другого государства, едина. Однако осуществляют ее федеральные органы и органы субъектов федерации, на основе разграничения предметов ведения и полномочий. Есть предметы ведения федерации, есть предметы ведения ее субъектов, есть предметы совместного ведения, где часть полномочий осуществляет федерация и часть — ее субъект, что отражено в Конституции Российской Федерации и российском законодательстве. Все предметы ведения и полномочия представляют собой сферу реализации единой государственной власти, следовательно, не может быть государственной власти Российской Федерации и государственной власти ее субъектов. Есть единая государственная власть России, которая осуществляется федеральными органами и органами субъектов Российской Федерации на основе принципов федерализма. Можно говорить лишь об уровнях осуще-

Положение об обеспечении Российской Федерацией целостности и неприкосновенности своей территории имеет не только внешнеполитическую, но и внутриполитическую составляющую.

ствления единой государственной власти. Искусственное же выделение государственной власти субъектов Федерации, наряду с государственной властью Российской Федерации только вносит дополнительные трудности в реализацию федеративных отношений. С одной стороны, получается, что есть как бы основная, главная государственная власть России и некая второстепенная, «второсортная» государственная власть субъекта Федерации. Поскольку правоприменение теснейшим образом связано с правопониманием, такая «сортировка» государственной власти может привести к умалению значения правовых актов и юридически значимых деяний органов субъектов Российской Федерации. С другой стороны, провозглашение особой государственной власти субъекта Федерации, существующей отдельно от государственной власти Российской Федерации переводит Россию по сути дела на конфедеративный тип отношений. В условиях сегодняшнего состояния федеративных отношений в стране такое положение весьма опасно. Оно может привести либо опять к жесткой централизации государственной власти, либо к угрозе территориальной целостности Российской Федерации.

На установление системного единства осуществления государственной власти в России через государственные органы Федерации и ее субъектов направлена ст. 77 Конституции. Согласно данной статье система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Таким законом является Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в редакции от 29 декабря 2004 года) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. Кроме того, в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Таким образом, системное единство осуществления государственной власти юридически закреплено и осуществляется. Однако такое осуществление происходит с учетом, всех конституционных принципов (в частности, принципа разделения властей), в том числе, принципов федеративного устройства (в частности, принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации).

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации также закреплен в ч. 3 ст. 5 Конституции России. Предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также предметы их совмест-

ного ведения, как известно, разграничены Конституцией Российской Федерации в статьях 71-73. Следует, однако, отметить, что данный принцип содержит по существу два принципа федеративного устройства России — принцип разграничения предметов ведения и принцип разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Однако редакция ст. 5 Конституции позволяет говорить о том, что хотя разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами является одним из основных принципов федеративного устройства, формально он не закреплен в Конституции. Часть 3 ст. 5 Конституции устанавливает такой принцип, как «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», который произведен от принципа

разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Ведь распределение полномочий между органами государственной власти зависит от распределения государственной власти между Федерацией и ее субъектами. Возможно, было бы целесообразно изложить данные принципы, как разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации

и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. На это указывают многие исследователи российского федерализма².

К числу основных принципов федеративного устройства Российской Федерации относятся не только государственная целостность и единство системы государственной власти России, но и право на самоопределение народов России (ч. 3 ст. 5). Следует подчеркнуть недопустимость эксплуатации ложно понимаемого принципа права народов на самоопределение в ущерб территориальной целостности и единства государства.

Вопрос соотношения указанных принципов для такой многонациональной страны как Россия имеет особенно большое значение, поскольку от ответа на него во многом зависит целостность государства. Существенную роль в ответе на него сыграло Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 1992 года по делу о проверке конституционности ряда законодательных актов Республики Татарстан.

Конституционный Суд пришел к выводу, что в современной международно-правовой системе право на самоопределение включено в круг норм, регулирующих права и свободы человека (ст. 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах). В соответствии с этими международными правовыми актами право на самоопределение имеют все народы, и в силу этого права народы «свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и политическое развитие». Все государства обязаны «поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право». Согласно Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества

Следует подчеркнуть недопустимость эксплуатации ложно понимаемого принципа права народов на самоопределение в ущерб территориальной целостности и единства государства.

¹ См.: СЗРФ, 1999, № 42, ст. 5005; № 25, ст. 2728; 2000, № 31, ст. 3205; 2001, № 7, ст. 608; 2002, № 16, ст. 1601; 2002, № 19, ст. 1792; 2002, № 30, ст. 3024; 2003, № 27 (ч. 2), ст. 2729; 2004, № 25, ст. 2484; 2004, № 50, ст. 4950; 2005, № 1 (ч. 1), ст. 17, 25.

² См., например: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. — М., 1998. — С. 159—172.

между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 года, право на самоопределение является одним из основных принципов международного права. Способами его осуществления могут быть: создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, установление любого другого политического статуса.

Наряду с этим ст. 29 Всеобщей декларации прав человека устанавливает, что при осуществлении этих прав и свобод необходимо обеспечивать должное признание и уважение прав и свобод других, а согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 41/117 от 4 декабря 1986 года «развитие и защита одной категории прав никогда не могут служить предлогом или оправданием для освобождения государств от развития и защиты других прав».

В противном случае при реализации любого права, в том числе и права на самоопределение, будет иметь место не осуществление права, а злоупотребление правом. Международные документы подчеркивают недопустимость использования ссылок на принцип самоопределения для подрыва единства государства и национального единства. Эти положения, равно как и принцип нерушимости государственных границ, зафиксирован в ряде иных международных документов, в том числе, в Хельсинской декларации о безопасности и сотрудничестве в Европе, принятой в 1975 году.

Не отрицая права на самоопределение народа, следует исходить из того, что международное право ограничивает его соблюдение требованиями принципов территориальной целостности государств и соблюдения прав человека. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 года № 10-П особо подчеркнуто, что конституционная цель сохранения целостности Российского государства согласуется с общепризнанными международными нормами о праве народа на самоопределение. В качестве аргумента Конституционный Суд сослался на такое положение Декларации принципов международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 года, согласно которому осуществление права на самоопределение «не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов».

Конституция России совершенно правомерно не содержит права республик в составе Российской Федерации либо иных субъектов Федерации на выход из Российской Федерации. Следовательно, не может предусматриваться подобное право и в конституциях республик в составе Российской Федерации, равно как и в уставах других субъектов Федерации. Установление такого права означало бы признание правомерности полного или частичного нарушения территориального единства суверенного государства, коим является Россия. Любые действия, имеющие целью нарушение этого единства, наносят ущерб конституционному строю Российской Федерации и несовместимы с международным правом. По-

добные действия означают также игнорирование принципа нерушимости границ, признанного в современном международном праве одной из основополагающих норм, соблюдение которых необходимо для сохранения мира и обеспечения всеобщей безопасности.

В Конституции Российской Федерации целая глава посвящена федеративному устройству России, многие статьи которой были рассмотрены выше. Помимо изложенного необходимо отметить, что ст. 65 содержит перечень субъектов Российской Федерации: 21 республику, 6, а с 1 декабря 2005 года, 7 краев, 49, а с указанной даты 48 областей, 2 города федерального значения, автономную область и 10, а ныне 9 автономных округов. Посредством указов Президента России в данную статью вносились редакционные правки, касательно изменения наименований субъектов Российской Федерации.

Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом, о котором будет сказано в соответствующей главе данной работы.

Статья 66 Конституции посвящена статусу субъекта Федерации. Статус республики определяет Конституцией Российской Федерации и конституцией республики. Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации.

По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

В ч. 5 данной статьи говорится, что статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом. В отношении данного положения ч. 5 ст. 66 Конституции имеется неопределенность, предполагает оно принятие федерального конституционного закона, который регулирует порядок изменения статуса субъектов Российской Федерации. Ведь в ч. 2 ст. 65 подчеркнуто, что федеральный конституционный закон устанавливает порядок принятия и образования нового субъекта. В ч. 5 ст. 66 Конституции содержится другая формулировка — статус может быть изменен в соответствии с федеральным конституционным законом. В ч. 1 ст. 137 Конституции Российской Федерации, очевидно, имеются в виду федеральные конституционные законы, принимаемые по конкретному случаю, в том числе изменения статуса, иначе не предполагалось бы наличие в них новых названий субъектов Российской Федерации. То есть принятие федерального конституционного закона о порядке изменения статуса не является необходимостью. Но в то же время, если такой федеральный конституционный закон нужен для развития по-

Конституция России совершенно правомерно не содержит права республик в составе Российской Федерации либо иных субъектов Федерации на выход из Российской Федерации. Следовательно, не может предусматриваться подобное право и в конституциях республик в составе Российской Федерации, равно как и в уставах других субъектов Федерации.

ложений ч. 5 ст. 66 Конституции, они могут быть интерпретированы как допускающие его принятие. Как представляется, во избежание непродуманных шагов и ошибок при возникновении потребности в изменении статуса желательно уже сейчас четко и продуманно прописать в федеральном конституционном законе «О порядке изменения статуса субъекта Российской Федерации» эти процедуры. Для полноты правового регулирования необходимо установить, кто может инициировать вопрос, какие органы выражают согласие и иные вопросы.

Кроме того, если субъекты Российской Федерации равноправны, то они должны иметь одинаковый правовой статус. Если же статус может быть изменен, то статус субъектов Федерации различается. Отсюда возникают вопросы в отношении соблюдения принципа равноправия субъектов Федерации, и, как следствие, проблема преодоления асимметрии Российской Федерации.

Следует также отметить, что территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия (ст. 67 Конституции). Произвольное толкование последнего установления в некоторых субъектах Федерации привело к ряду конфликтов между органами государственной власти различных субъектов Российской Федерации по поводу принадлежности тех или иных территорий и изменения границ сопредельных субъектов Федерации. Необходимо учесть

и Закон Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов», содержащий ст. 6 о территориальной реабилитации, но не установивший соответствующих механизмов и процедур. Следует отметить, что вопрос изменения границ субъектов Федерации и имеющиеся в настоящее время предпосылки для территориальных претензий субъектов Российской Федерации друг к другу представляют собой серьезную проблему федеративных отношений в нашей стране. Попытка принятия закона, регулирующего вопросы, связанные с границами субъектов Федерации, до настоящего времени успеха не имела. Это свидетельствует о том, что данная проблема еще будет сохраняться, и путей ее решения пока не выработано.

Рассмотренные конституционные положения содержат определенные недостатки, однако в целом являются ответом на многие правовые проблемы российского федерализма. Возникновение соответствующих правовых проблем явилось следствием отступления от принципов и норм Конституции России при осуществлении федеративных отношений. Преодоление указанных отступлений будет способствовать решению многих правовых проблем российского федерализма. Ведь от реализации конституционных основ российского федерализма в законодательстве Федерации и ее субъектов, ином правовом регулировании и правоприменительной практике зависит эффективность, демократичность и по существу подлинность федерализма в нашей стране.

Садыки М.-А. М.-Г.¹

ВЕРТИКАЛЬ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН



Центральным звеном в государственно-политическом устройстве Республики Дагестан является Государственный Совет. Пожалуй, все проблемы организации властной структуры, в том числе и нарушения конституционных норм, были связаны именно с этим институтом.

Весь процесс конституционной реформы и политическое переустройство в Республике Дагестан шел медленно и туго. Анализ перипетий, сопровождавших процесс принятия конституции и многих документов, касающихся рассматриваемой проблемы, дает основания для вывода, что, хотя на словах объявлялось о решимости создать политическую систему современного демократического общества, как процесс его создания, так и его реальные институциональные формы реализовывались не всегда и не в должной мере соблюдаемая общепринятые демократические нормы.

Уже в ходе обсуждения проекта Конституции Республики Дагестан в прессе не без оснований указывалось на

то, что ряд ее статей и положений не соответствуют общепризнанным нормам международного права, принципам прав и свобод личности, зафиксированных во Всеобщей декларации прав человека ООН. В этой связи нельзя не констатировать следующий досадный факт. В чисто политико-идеологическом плане руководители республики в своем стремлении консервировать существовавшие ранее властные структуры, ввести под видом демократии некую форму авторитаризма опираются на реальные ориентации и умонастроения большинства населения республики. Это можно проследить как на уровне депутатов законодательных органов, так и на уровне среднего избирателя. Члены президиума Социал-демократической партии Дагестана писали: «Первые дни работы Второго съезда народных депутатов Дагестана показали, что уже нет былой идиллии всеобщего одобрения. Этому следовало бы радоваться. Но нас настораживает, что плюрализм и разнообразие мнений в дагеста-

¹ Садыки Мухаммед-Ариф Магомед-Галибович — доктор политических наук, помощник депутата Государственной Думы ФС РФ.