

© 2017 г.

В.Е. ЧИРКИН

ЯВЛЯЮТСЯ ЛИ РЕСПУБЛИКИ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ГОСУДАРСТВАМИ, И ИМЕЮТ ЛИ СУБЪЕКТЫ ФЕДЕРАЦИИ СОБСТВЕННУЮ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ВЛАСТЬ (ПОЛЕМИЧЕСКИЕ ЗАМЕТКИ ПО ПОВОДУ ДИССЕРТАЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ)

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: в статье рассматриваются названия некоторых диссертаций, защищаемых по юридическим наукам, анализируются положения Конституции РФ о республиках в составе Российской Федерации как государствах и о собственной государственной власти в каждом субъекте Федерации. Предлагаются временные меры по устранению имеющегося несоответствия.

Abstract: this article discusses some theses, defended in the legal science, analyses the provisions of the Constitution of the Russian Federation of the republics within the Russian Federation as states and about own state power in each subject of the Russian Federation. Proposed temporary measures to address the existing inconsistency.

Ключевые слова: конституционное право России, диссертации, республики в составе Российской Федерации, власть субъекта Федерации.

Key words: Constitutional Law of Russia, dissertations, republics within the Russian Federation, the power of the subject of the Russian Federation.

В конце 90-х годов XX в. – начале 2000 годов в некоторых диссертационных советах высших учебных заведений в субъектах Федерации – республиках в составе Российской Федерации – защищались диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук с названиями: такая-то республика в составе Российской Федерации – государство. Умышленно не называем эти республики и советы, чтобы не возбуждать излишние страсти, а констатируем лишь факт (мы это знаем точно, поскольку писали отзыв с замечаниями на автореферат подобной диссертации, те, кому интересно место такой защиты, могут справиться по списку ВАК о защищенных диссертациях).

В последние годы диссертации с названиями о республиках в составе Российской Федерации как государствах не встречаются. Но положения, что субъекты Федерации (например, Республика Коми, Пермский край, Владимирская область, город федерального значения Санкт-Петербург, Еврейская автономная область или Чукотский автономный округ) имеют собственную государственную власть, что их органы являются органами государственной

власти субъекта Федерации, присутствуют почти во всех учебниках по конституционному праву России. В 2017 г. диссертационные советы принимали к защите кандидатские диссертации с подобными названиями.

На наш взгляд, такая терминология в диссертационных работах является неверной.

Действительно, в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ есть положение (в скобках), что республики в составе Российской Федерации являются государствами: “Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство”.

Сказано также, что органы субъектов Федерации осуществляют государственную власть. Часть 2 ст. 11 устанавливает: “Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти”. Часть 1 ст. 77 гласит: “Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения,

автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом". В Конституции РФ есть и иные подобные положения.

Давайте теперь включим научный критический анализ и просто здравый смысл. Оценивая прежде всего Конституцию РФ в целом как юридический документ, многие российские конституционалисты справедливо отмечают, что она по подходу к общему объекту конституционного регулирования, отбору для регулирования общественных отношений, ясности и определенности многих положений, точности и краткости формулировок лучше многих других, даже современных конституций, принятых после Второй мировой войны, например Конституции Франции 1958 г. (в понятие Конституции Франции входят еще три конституционных документа) или Дании 1953 г. (не говоря уже о Конституции США 1787 г.).

Однако в Конституции РФ есть и неточности. Вспомним условия, в которых принималась Конституция РФ 1993 г. и учтем, что ее проект готовился при участии людей, иногда имевших свои представления о государственной власти и государственном суверенитете.

Проект создавался в условиях "парада суверенитетов". Субъекты Федерации – автономии как могли объявляли себя республиками, а республики провозглашали себя суверенными государствами. Создатели Конституции шли на компромиссы, иногда в ущерб точности формулировок. Памятно высказывание Б. Н. Ельцина, тогда Председателя Верховного Совета РСФСР, обращенное к территориальным автономиям. 8 августа 1990 г. он сказал: "Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить"¹. Эти слова были с удовольствием подхвачены руководствами многих автономий, и мало кто из них услышал, что далее Ельцин добавил: "Но вы находитесь в центре России – и об этом нужно подумать"².

При заключении Договора 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.)³ республики в составе Российской Федерации, как видно из заголовка Договора и текста его преамбулы, были названы суверенными государствами.

При принятии Конституции РФ в 1993 г. слово "суверенные" в отношении республик в составе Российской Федерации было исключено. В разделе втором "Заключительные и переходные положения" сказано: "В случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора – Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, Договора 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, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, а также других договоров между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации – действуют положения Конституции Российской Федерации" (п. 1).

Несоответствие относилось, в частности, к слову "суверенные" при характеристике республик в составе Российской Федерации. Но второе несоответствие – определение их как государств – в Конституции РФ осталось. Особенно спорить тогда не стали. Главное при принятии Конституции в 1993 г. состояло в том, чтобы сохранить хрупкий гражданский мир и согласие, установившиеся после вооруженного противоборства, и Конституция свою задачу в установлении конституционного порядка выполнила.

В настоящее время после воссоединения Крыма с Россией в 2014 г. в России 22 республики. Если следовать формальной логике ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, то на территории России

¹ <http://www.obeschania.ru/documents/promises/berite-stolko-suvereniteta-skolko-smozhete-proglotit>

² Там же.

³ См.: <http://base.garant.ru/170280/>. Договор с органами республик – составная часть трех договоров между органами Российской Федерации и органами разных видов субъектов Федерации. В совокупности эти документы получили название Федеративного договора 1992 г.

и находятся 23 государства: 22 республики и сама Российская Федерация. Она тоже названа в ст. 1 Конституции как государство. Да и вряд ли кто будет сомневаться, что Россия – государство.

Однако давно известно, что на одной и той же территории, в том числе в федерации, двух, а тем более 23 государств быть не может. Конфедерация государств – иное дело, каждое из них имеет свою государственную территорию. В России государственная территория едина. Часть 1 ст. 4 устанавливает: “Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию”.

Посмотрим и на фактическую сторону вопроса. На бумаге просто провозгласить себя суверенным государством. Но вряд ли все 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. Его можно исправить, правда, в данной ситуации лишь частично и временно. Об этом скажем ниже.

Теперь о государственной власти субъектов Российской Федерации. Если следовать положениям ст. 11, 77 и др., то у субъектов Российской 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. В Российской Федерации 85 субъектов Федерации. Это может означать, что мы имеем в одной стране 85 государственных властей или по крайней мере две государственных власти – Российской Федерации и “субъектную государственную власть” (субъектов Федерации). Ведь сейчас от имени государственной власти субъекта Федерации выдаются разные документы. В результате имеем две (или больше?) государственных собственности на землю (Российской Федерации и субъектов Федерации), два вида государственной службы – Российской Федерации и субъектов Федерации (или 86 различных государственных служб – по числу субъектов Федерации и государственную службу в Российской Федерации?). Все это тоже юридические нонсенсы.

В зарубежной науке вопрос о характере власти в субъектах федераций не решен и даже не обсуждается по существу. В настоящее время в мире существует 28 федеративных государств. Правда, многие из них сравнительно новые, но и в литературе “старых” зарубежных федераций нам не удалось найти монографических работ о характере

государственной власти в субъекте федерации (в России есть интересные сравнительно-правовые работы о субъекте федерации, но вопрос о характере власти субъекта федерации в них не обсуждается).

Иногда даже создается впечатление, что государственоведы некоторых стран уклоняются от этой проблемы (например, возможно, по историческим причинам и из-за формулировок в конституциях некоторых земель в Германии). В США до сих пор ставится вопрос: кому принадлежит “окончательный суверенитет” – США или штатам, поскольку США созданы штатами?⁴ На наш взгляд, собственная власть субъекта Российской Федерации, социальными источниками которой являются “двоекоединая” воля народа такого субъекта и воля всего российского народа, признавшего и закрепившего в Конституции РФ существование субъектов Федерации как территориальных публично-правовых образований, является в чем-то государствовподобной властью, но это все же не особая государственная власть. Это – публичная власть субъекта Федерации в рамках ст. 71–73 Конституции РФ.

Государственная власть на территории субъектов Российской 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 “исполнительской вертикали” забывать нельзя.

Защищая диссертации под указанными выше названиями, публикуя от имени науки статьи и иные издания такого рода, авторы дезориентируют российскую общественность, особенно людей, не искушенных в точности терминологии (мы не хотим говорить высоких слов, что наносится и ущерб понятию “Российское государство”, оказывается, их довольно много). Когда такие работы защищаются от имени Академии наук, это хуже вдвойне. Авторитетом науки утверждается, что на территории России существуют 23 государства, и что каждый субъект Федерации имеет свою особую государственную власть.

В данном случае, как и везде в науке, нужна истина. Академия наук СССР (Российская академия наук) всегда стояла на защите истины. Она не побоялась во времена сталинского правления

⁴См.: *Braverman D., Banks W.C., Smolla R.A. Constitutional Law: Structure and Rights in Our Federal System. Washington, 2004. P. 1.*

возразить “вождю народов” по вопросу о “сталинском плане” преобразования природы (в частности, о повороте рек Сибири с севера на юг) и добилась отмены этого губительного плана. Во многом работники Академии наук СССР добились, чтобы при принятии Конституции СССР 1977 г. были исключены слова о диктатуре пролетариата. Это было сделано, вопреки ссылкам некоторых высокопоставленных руководителей КПСС на слова В. И. Ленина, что главное в марксизме – это тезис о диктатуре пролетариата. Есть и другие менее значимые примеры.

Мы не предлагаем никаких “революционных новшеств”. Просто нужно и теперь воспользоваться многовековым опытом и давно проверенными данными науки, чтобы исправить отмеченные выше положения.

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, изменить нельзя. Главы 1, 2 и 9 объявлены Конституцией РФ неизменяемыми. Такая практика весьма редка в конституционном строительстве. Обычно указываются принципы, которые нельзя изменять (например, всеобщее избирательное право во Франции или принцип федерализма в Бразилии). Но мы сами загнали себя в угол, лишив возможности сделать даже

стилистические поправки в трех названных главах. Изменить указанные выше положения Конституции РФ о республиках-государствах и государственной власти органов субъектов Федерации можно только путем принятия новой конституции, что в современных условиях нереально: нет даже закона о Конституционном собрании, которое могло бы это сделать.

Однако существует Конституционный Суд РФ, который вправе давать официальное толкование конституционных норм. У него теперь нет права самозапроса (в свое время лишили), он не может давать толкование Конституции РФ по своей инициативе. Но Конституция дает право обращения с запросом к нему 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 Российской Федерации. Может быть, кто-то из них обратится в Конституционный Суд РФ за официальными разъяснениями, которые хотя бы временно, на данной стадии, перестали вводить в заблуждение российское общество о множественности государств на территории России и о своей государственной власти каждого субъекта Российской Федерации.