

Краткий исторический очерк конституционно-судебной оценки проблем федерализма в России

Сергеев Сергей Львович

д. ю. н., профессор, зав. кафедрой теории и истории права и государства юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация; dirz2010@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена рассмотрению позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам государственного устройства, в частности, принципам федеративного устройства, статусу и полномочиям субъектов Российской Федерации, разграничению предметов ведения, организации публичной власти. Автор рассматривает основные отличия федеративного и конфедеративного устройства, тип и другие особенности федеративного устройства, закрепленные в Конституции РФ 1993 г.

Ключевые слова: федеративное устройство, статус субъектов Российской Федерации, конституционный суд, конституция

A Brief Historical Summary of the Constitutional and Judicial Assessment of the Problems of Federalism in Russia

Sergey L. Sergeevnin

Doctor of Law, Professor, Head of the Chair of Theory and History of Law and State of the Legal Faculty of North-West Institute of Management of RANEPA, Sankt Petersburg, Russian Federation; dirz2010@yandex.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the consideration of the positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on issues of state structure, in particular the principles of the federal structure, the status and powers of the constituent entities of the Russian Federation, the delimitation of subjects of jurisdiction, and the organization of public authority. The author considers the main differences between a federal and confederal structure, type and other features of a federal structure, enshrined in the 1993 Constitution of the Russian Federation.

Keywords: federal structure, status of the subjects of the Russian Federation, constitutional court, constitution

Вопросы государственного устройства Российской Федерации нередко становились предметом анализа со стороны Конституционного Суда Российской Федерации. С учетом устоявшегося в теории конституционного права подхода к основным институтам государственного устройства наибольшее внимание в этом контексте привлекают такие проблемы, как принципы федеративного устройства и статус субъектов федерации, разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами прежде всего в сфере избирательного права, организация публичной власти.

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепляет федеративный характер территориального (государственного) устройства России. Данное положение в полной мере соотносится с прежним конституционным регулированием, устанавливавшим федерализм в качестве одной из незыблемых основ конституционного строя России. Между тем это фундаментальное начало новой российской государственности подверглось серьезным испытаниям уже на самых ранних стадиях ее возникновения и развития. Говорить именно о ранних начальных стадиях развития и о новизне российской государственности в хронологическом срезе начала 90-х гг. прошлого столетия позволяет кардинальная ломка этой государственности на ее фундаментальном уровне, т. е. на уровне принципов, что, в свою очередь, позволяет говорить о революционном характере указанного временного периода.

Одним из первых испытаний на прочность стали попытки нанесения удара по целостности федеративного государства, в том числе посредством задействования такого юридического механизма, как сепарация. Между тем если придерживаться строгих специально-юридических оценок, институт сепарации, т. е. выход из состава федерации (союзного государства), не представляется возможным, поскольку право на выход (сепарацию) — это признак такого государственного объединения, как конфедерация (союз государств). Конечно, международная практика знает и иные, главным образом терминологические, подходы, но строгое юридически значимое разграничение федерации и конфедерации как самостоятельных форм территориального государственного устрой-

ства предполагает констатацию наличия либо отсутствия права на сецессию у субъектов (членов) федерации / конфедерации в качестве одного из ключевых системообразующих их качеств. Иной подход фактически обесмысливал бы их юридическое разграничение, переводя проблему в русло терминологического языкового спора.

Нельзя при этом забывать, что Советская Федерация (Союз ССР), действительно, в своих конституционных положениях предусматривала право союзных республик на сецессию, на которое, однако, никто не обращал внимание, пока не возникли соответствующие социально-экономические и политические факторы, приведшие к распаду Советского Союза. Само наименование государства должно было коннотироваться именно с конфедерацией (Союз ССР). Тот же факт, что при ослаблении, а впоследствии и при полном исчезновении системообразующего политического стержня, конструкции, державшей советскую государственность, а именно КПСС, субъекты фактической конфедерации (юридической федерации) воспользовались своим конституционно зафиксированным «спящим» — фактически конфедеративным — правом на сецессию, в совокупности с иными причинами и обстоятельствами привел к исчезновению с политической карты мира крупнейшего государства. Следует признать, что в ряду этих причин именно взрыв «юридической бомбы» (реализация формально законного, но с точки зрения базовых юридических принципов недопустимого по самой своей природе для федерации полномочия — права на сецессию) занимает далеко не последнее место.

Этот печальный опыт был учтен при подготовке Конституции 1993 г., право на сецессию субъектов федерации в ней закреплено не было, и Российская Федерация с правовой точки зрения стала действительно федерацией.

Зафиксированный в Конституции Российской Федерации принцип федерализма не предусматривает право субъектов на самостоятельное принятие решения о выходе из состава федерации (право сецессии). При этом одностороннее установление субъектом Российской Федерации права на выход из ее состава означало бы признание правомерности полного или частичного нарушения территориального единства суверенного федеративного государства и национального единства населяющих его народов¹.

Нельзя при этом забывать о конституционно-договорном характере федеративных отношений в Российской Федерации. Отношения же между Россией и республиками в ее составе строятся прежде всего на конституционной основе. Это, однако, не исключает возможности заключения в рамках Российской Федерации на основе Конституции договоров между ними. Развитие данного подхода впоследствии привело к констатации и обоснованию принципов государственной целостности², а также единства и неделимости суверенитета Российской Федерации³.

Особое внимание в связи с этим привлекает принцип единства и неделимости суверенитета, который непосредственно вытекает из отрицания права на сецессию в конституционной практике федеративного государства и за который тоже пришлось очень серьезно побороться в России. При этом необходимо было задействовать механизмы привлечения высших судов для того, чтобы констатировать невозможность двухступенчатого суверенитета в наших политико-правовых реалиях, поскольку источником этого суверенитета в едином государстве является народ и, следовательно, суверенитет не может быть распределен по разным уровням.

Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. При этом суверенитет федеративного государства исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, то есть не допускает регионального суверенитета.

Важнейшей составляющей принципа единства и неделимости суверенитета является принцип верховенства Конституции и федеральных законов. Казалось бы, такой правовой трюизм не нуждается в специальном пояснении в теории и защите на практике. Между тем молодой российский федерализм реально столкнулся с проблемой попыток введения отдельными субъектами федерации такого специфического юридического механизма, как ратификация.

Притом что общепризнанным в современной правовой науке является отнесение данного механизма к сфере международно-правового регулирования, реальная отечественная практика продемонстрировала примеры попыток внедрения подобных процедур в ткань внутригосударственного

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. № 3-П.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П.

³ Постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П и от 21 декабря 2005 г. № 13-П.

конституционного устройства. Однако введение на региональном уровне института одобрения федерального регулирования как юридически связывающего условия начала действия федеральных норм в пространстве соответствующих отдельных субъектов федерации может с формально-правовой позиции свидетельствовать о применении ненадлежащих юридических процедур к правоотношениям иной — конфедеративной либо международно-правовой — природы, а с позиций социально-политического анализа — о крайней слабости и даже дегенерации федеративных отношений.

В связи с этим посредством акта высшего суда пришлось напомнить, что принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, помимо прочего, означает, что распространение действия федеральных законов на территории субъектов Российской Федерации противоречит понятию исключительного федерального ведения и, кроме того, излишне с точки зрения экономии законодательных усилий и законодательной техники⁴.

При этом субъект Российской Федерации не может изменять установленные Конституцией Российской Федерации приоритеты действия законов и иных федеральных правовых актов, ограничивать их применение, процедуры и механизмы разрешения коллизий, правовых споров, не предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами⁵.

Еще одним важным принципом федерализма, получившим свое развитие в решениях Конституционного Суда, является принцип равенства субъектов Российской Федерации. Конституционное положение о том, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны между собой, 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.

Между тем федеральный законодатель и в сфере своей компетенции не вправе разрешать вопросы, затрагивающие конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации без учета конституционных основ федеративного устройства. Тем более недопустимо произвольное сужение правовых возможностей субъектов Российской Федерации.

Разумеется, правовое равенство субъектов федерации отнюдь не означает и не может означать равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития⁶. Однако при этом учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации⁷.

2. Следующая большая группа вопросов затрагивает проблему разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Рассматривая данную проблему, следует иметь в виду, что приоритет положений Конституции Российской Федерации имеет место при определении как статуса субъектов Российской Федерации, так и предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов.

Имевшие место в реальной практике отечественного конституционализма попытки осуществления субъектами федерации собственного правового регулирования по предметам, отнесенным ст. 71 Конституции Российской Федерации к федеральному ведению, заставили Конституционный Суд констатировать отсутствие подобного регионального правомочия. Это касалось, например, и тех случаев, когда законодатель субъекта Российской Федерации откладывал введение в действие акта, принятого им по вопросу, относящемуся к исключительной компетенции Российской Федерации, до издания соответствующего федерального закона⁸.

Поскольку реальная практика раннего федерализма столкнулась с попытками отдельных субъектов федерации посредством регионального законодательства передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы федерального ведения и полномочия федеральных органов исполнительной власти, потребовалась специальная реакция высшего конституционно-судебного органа, который указал, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в соответствующих отноше-

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 сентября 1993 г. № 18-П.

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2014 г. № 13-П.

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 147-О.

ниях, имеющих общедولةное значение, в той мере и постольку, в какой и постольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти⁹.

При этом, по сути, была санкционирована также возможность участия субъектов Российской Федерации в процессе принятия решений на федеральном уровне, с тем чтобы более полно обеспечивался учет их потребностей и законных интересов, при условии, что такое участие носит субсидиарный характер, осуществляется в форме предварительного согласования, не определяющего окончательное решение вопроса, то есть не предполагает передачу соответствующего федерального полномочия субъекту Российской Федерации¹⁰.

Чрезвычайно активное нормотворчество, столь характерное и вполне естественное для эпохи кардинальных общественных реформ, порой в наших условиях приобретало характер своеобразного соревнования по принципу «кто больше и быстрее», «законотворения наперегонки». Особенно это касалось регулирования по предметам совместного ведения. При этом, однако, не следует забывать, что разграничение нормотворческих полномочий федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения осуществлено на конституционном уровне. В тех условиях нормотворческой неразберихи из текстуального смысла Конституции был выведен и сформулирован механизм своеобразного преодоления пробелов в соответствующем уровне нормативного регулирования: до издания федерального закона по тому или иному предмету совместного ведения субъект Российской Федерации вправе принять собственный закон и иные нормативные правовые акты. Однако после издания федерального закона такие акты должны быть приведены в соответствие с федеральным законом¹¹.

И напротив, в отсутствие надлежащего регионального регулирования по вопросу, отнесенному к компетенции субъекта федерации федеральным законодателем, последний вправе самостоятельно осуществить правовое регулирование в данной сфере¹².

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что Конституция в ст. 11 (ч. 3) непосредственно не затрагивает юридическую форму нормативного акта, посредством которого обеспечивается разграничение предметов ведения и полномочий. Во всяком случае, здесь не предусматривается принятие именно федеральных законов в качестве такого правового инструмента. Между тем из буквального смысла ст. 72 Конституции вытекает, что принципы разграничения предметов ведения и полномочий устанавливаются федеральными законами, принимаемыми в сфере совместного ведения¹³.

Частным случаем регулирования в сфере совместного ведения является установление конкретных полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере, в том числе передача на региональный уровень осуществления части тех полномочий, которые ранее реализовывались федеральными органами государственной власти. Разумеется, это безусловное право федерального законодателя¹⁴.

Здесь же небезынтересно отметить на первый взгляд в общем-то юридико-техническое, но очень распространенное в первые годы становления реального федерализма в России явление текстуального дублирования на региональном уровне федерального нормативного материала. Вполне объяснимое относительной неразвитостью региональной системы законодательства и порой весьма ограниченными ее кадровыми возможностями данное явление вызвало симптоматичную реакцию высшего суда, который отмечал, что законодательный орган субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий не обязан принимать законы, полностью текстуально совпадающие с федеральным законодательством¹⁵.

3. Из федеративной природы государственности России вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в состав Российской Федерации, — их территориальное устройство. Поэтому вопрос о своем территориальном

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 мая 2004 г. № 10-П.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 ноября 2003 г. № 17-П.

¹¹ Постановления Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П; от 1 февраля 1996 г. № 3-П; от 16 октября 1997 г. № 14-П; от 3 ноября 1997 г. № 5-П; от 9 января 1998 г. № 1-П; от 15 декабря 2003 г. № 19-П; Определения Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 г. № 129-О-П; от 5 июня 2014 г. № 212-О и др.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П.

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 4 февраля 1997 г. № 13-О.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П; Определения Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 г. № 129-О; от 24 января 2008 г. № 3-О-О.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. № 3-П.

устройстве республика вправе решить сама, причем по своей природе он имеет конституционное значение¹⁶.

Особый интерес в данном контексте представляют собой также вопросы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. Регионы вправе устанавливать свою систему органов государственной власти путем принятия собственных нормативных актов (регионального законодательства). Однако такие акты должны соответствовать основам конституционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, другим положениям Конституции Российской Федерации и конкретизирующим их федеральным правовым актам. Государственная власть в субъектах Российской Федерации должна опираться на принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления, единства системы государственной власти, а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов (принцип «разделения властей»).

Важным аспектом характеристики федеративной формы государственного устройства является фактор единства организации публичной власти в силу уже самой ее системности. Общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти устанавливаются федеральным законом, в соответствии с которым принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В силу этого обстоятельства организация публичной власти на уровне субъекта Российской Федерации в принципе должна соответствовать организации публичной власти на уровне Российской Федерации, следовательно, установление полномочий законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не может быть прерогативой (исключительным правом) субъектов Российской Федерации¹⁷.

При этом компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается на основе конституционного правила, согласно которому полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не затрагивающие конституционные основы и прерогативы федерального законодателя, определяются ими самостоятельно¹⁸.

Начальный этап развития отечественного федерализма в постсоветской России характеризовался, в частности, отсутствием федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти. При этом вопрос назначения (избрания) на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации приобретал критическое значение в условиях конкретно-исторических конституционных реалий. Само по себе указанное обстоятельство (отсутствие соответствующего федерального закона) не могло признаваться препятствием субъектам Российской Федерации принимать региональные законы, регулирующие порядок выборов глав исполнительной власти, что непосредственно вытекает из природы совместной компетенции. При наличии соответствующей нормативной базы (устав, избирательные законы) субъект Российской Федерации вправе назначать выборы и определять дату их проведения самостоятельно. При этом в тех случаях, когда их проведение предполагалось одновременно с общефедеральными выборами, должно было быть проведено соответствующее согласование с федеральными органами, что вытекает из требования согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти¹⁹.

В то же время, как известно, порядок формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации Конституция Российской Федерации непосредственно не регламентирует. При этом федеральная Конституция не рассматривает выборы в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации. Это, однако, не исключает возможности различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в Конституции Российской Федерации в качестве избираемых, в том числе возможность изменения ранее установленного порядка наделения полномочиями соответствующих органов и лиц.

При этом федеральный законодатель, реализуя свое право устанавливать общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, может предусмотреть нормативно-правовую основу взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти в рамках разделения властей на уровне субъекта

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П.

¹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 8 июля 2000 г. № 91-О.

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П.

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П.

Российской Федерации, порядка формирования этих органов, в частности порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации²⁰.

Отдельный интерес представляет существование в системе организации публичной власти в условиях федерализма своеобразных балансировочных механизмов (стабилизаторов), позволяющих в известной мере уравнивать возможные властно-компетенционные перекосы, особенно ярко проявляющиеся порой не столько в нормативном регулировании, сколько в конкретной практике правореализации. Одним из таких стабилизаторов является институт отрешения от должности должностного лица, которое может быть связано с различными основаниями.

Так, федеральный законодатель, устанавливая общие принципы организации системы органов государственной власти, вправе учредить в отношении избранного всенародным голосованием высшего должностного лица — руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации институт отзыва в качестве одной из форм непосредственной (прямой) демократии.

Возможностью отзыва не затрагивается и установленное Конституцией Российской Федерации положение о единой системе исполнительной власти в Российской Федерации, поскольку и для нового высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которое будет избрано взамен отозванного, и для лица, временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в период избирательной кампании, решения и указания органов федеральной исполнительной власти в рамках ее компетенции остаются обязательными²¹.

Организация федеративных отношений порой требует возложения федеральных полномочий по вопросам совместного ведения на соответствующие территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. В таких случаях федеральный законодатель вправе предусмотреть возможность согласования с законодательным (представительным) органом субъекта назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, поскольку такие должностные лица призваны обеспечивать разграничение полномочий органов исполнительной власти по предметам совместного ведения на всех уровнях. Этим, разумеется, не затрагиваются прерогативы Российской Федерации в конечном счете самостоятельно решать данный вопрос при условии использования установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законом необходимых согласительных и юрисдикционных процедур²².

4. Отдельного внимания заслуживает и анализ норм избирательного законодательства применительно к различным уровням публичной власти. В условиях только оформлявшейся, находившейся в стадии порой мучительного формирования избирательной системы принципиально важным было то обстоятельство, что само по себе наличие правовой базы как предпосылки проведения выборов имеет значение общего принципа организации государственной власти, выводимого из ряда конституционных норм, в частности, ст. 5, ч. 2; ст. 11, ч. 2; ст. 66, ч. 2; ст. 77, ч. 1.

Как известно, Конституция Российской Федерации, провозглашая среди основ конституционного строя принцип народовластия, не закрепляет ни определенной избирательной системы, ни конкретных избирательных процедур применительно к выборам в субъектах Российской Федерации. Это предмет регулирования их уставов либо избирательных законов (в отдельных регионах — избирательных кодексов), в которых решаются вопросы о сроках полномочий выборных органов, порядке назначения и переноса выборов. Такое регулирование в субъектах Российской Федерации должно соответствовать вытекающим из Конституции Российской Федерации принципам организации представительных органов государственной власти, а также учитывать предусмотренные на федеральном уровне гарантии избирательных прав граждан.

Именно в сфере избирательного права порой наиболее ярко проявлялось уже упоминавшееся ранее явление своеобразного законотворческого соперничества уровней публичной власти. При этом законодатель субъекта Российской Федерации в отсутствие федерального закона об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти был вправе устанавливать собственное правовое регулирование, определяющее порядок избрания депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти. Разумеется, эта прерогатива законодателя субъекта Российской Федерации могла быть ограничена только положениями, непосредственно закрепленными в федеральной Конституции.

²⁰ Постановления Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П; от 27 декабря 2005 г. № 13-П; Определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 2000 г. № 91-О.

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П.

²² Постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П; от 13 мая 2004 г. № 10-П; Определение Конституционного Суда РФ от 28 ноября 2000 г. № 225-О.

В свою очередь, решение указанных вопросов субъектами Российской Федерации должно было соответствовать вытекающему из конституционных положений требованию формирования представительного органа на основе собственного устава и законов, без отступлений от установленных в них порядка выборов и сроков полномочий этого органа и при соблюдении общих рамочных предписаний о максимальной продолжительности легислатуры²³. Ранняя стадия формирования федерализма в сфере избирательных отношений давала примеры попыток установления дополнительно к Конституции Российской Федерации в качестве условий приобретения гражданином пассивного избирательного права требований, связанных с достижением определенного возраста и продолжительностью проживания на территории субъекта Российской Федерации. Введение подобных возрастных цензов и цензов оседлости, бесспорно, ограничивало права и свободы человека и гражданина.

Такого рода ограничения никоим образом не могли вытекать из правомочия субъектов Российской Федерации, закрепленного в ст. 77 (ч. 1) и ст. 11 (ч. 2) федеральной Конституции. Самостоятельно устанавливая систему своих органов государственной власти и образуя их, субъекты Российской Федерации обязаны действовать в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, в том числе с принципом свободных выборов, гарантируя свободу волеизъявления граждан и не нарушая демократические принципы и нормы избирательного права.

Известную болезненность приобрел в рассматриваемый ранний период конституционно-правового развития «языковой вопрос». Федеральная Конституция, как известно, закрепляет право республик устанавливать свои государственные языки (ст. 68, ч. 2), которые употребляются в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации, что обусловлено государственной целостностью Российской Федерации, единством системы государственной власти, особенностями федеративного устройства Российской Федерации и служит интересам сохранения двуязычия (многоязычия) их многонациональных народов. Из этого, однако, не вытекает обязанность республик устанавливать государственные языки.

Особенную болезненность данному вопросу придали имевшие место в практике отдельных регионов попытки законодательного введения специальных требований к знанию этих языков в качестве условия приобретения пассивного избирательного права, в том числе при выборах главы государства. Между тем из федеральной Конституции необходимость введения подобного рода требований также не вытекает²⁴.

Введение на региональном уровне дополнительных избирательных процедур должно балансироваться и соответствующими дополнительными гарантиями избирательных прав граждан, и указанная балансировка по сути является условием конституционности расширения законодательно-регулируемого избирательного процесса на региональном уровне. Данное требование вытекает из того конституционного положения, согласно которому защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе избирательных прав, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации, вводя конкретные избирательные процедуры, должны, исходя из особенностей этих процедур, предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав²⁵.

5. Затронем, наконец, еще один аспект федерализма, который на начальных этапах его формирования в России приобретал порой характер конституционно-правового спора. Речь идет о вопросе переименования субъектов. В силу ст. 73 Конституции Российской Федерации решение вопроса об изменении своего наименования относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Такое решение, принятое в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации, является правовым основанием для внесения нового наименования в ст. 65 Конституции Российской Федерации.

Данная процедура осуществляется в упрощенном порядке, что и было неоднократно реализовано в конституционной практике. Изменения наименования субъекта федерации включаются в текст ст. 65 Конституции Российской Федерации указом Президента Российской Федерации на основании решения субъекта Российской Федерации, принятого в установленном им порядке. В спорных случаях Президент Российской Федерации использует свои медиативные полномочия, предусмотренные ст. 85 (ч. 1) Конституции Российской Федерации. При этом данное региональное полномочие, конечно, ограничено базовыми рамками конституционных принципов, не может

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П.

²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 г. № 12-П.

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. № 4-П.

затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом и интересы других государств, а также предполагать изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. В частности, оно не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией Российской Федерации, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции Российской Федерации идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции²⁶.

²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П.