

УДК 342.53

К ВОПРОСУ О СУВЕРЕНИТЕТЕ И ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИК РОССИИ

*Б.Л. Железнов, доктор юридических наук,
профессор Казанского государственного университета,
заслуженный деятель науки Республики Татарстан*

Современный правовой статус республики в составе Российской Федерации продолжает привлекать внимание политиков и ученых, занимающихся проблемами отечественного федерализма и национальных отношений в нашей стране. Слишком противоречив феномен республики, государства, которое в 90-е гг. в одностороннем порядке отказалось от советского автономного статуса, но все более утрачивает атрибуты государственности сегодня, в условиях «путинского федерализма»¹. И прежде всего сбылись опасения, что деформация российского федерализма 90-х как неизбежная и естественная реакция на процессы «суверенизации», едва не приведшие к распаду России, ударит по наиболее важным атрибутам государственности республик: суверенитету и гражданству.

О суверенитете республик. Как известно, своими решениями от 7 июня 2000 г. и от 27 июня 2000 г.², а также некоторыми иными актами Конституционный Суд Российской Федерации отказал республикам в этом неперемennom свойстве любого государства, поставив тем самым под сомнение саму их государственность, закрепленную в ст.5 Конституции РФ и в конституциях всех республик. Под ударом оказался и национальный суверенитет народов, избравших такую форму его реализации, как республика (государство), хотя в свое время он был провозглашен в Декларации о государственном суверенитете России от 12 июня 1990 г.

Под напором федерального центра многие республики затем дезавуировали правовую парадигму собственных деклараций о суверенитете. Так, ст.2 закона Чувашской республики от 23 июля 2001 г. установила: «... В связи с принятием 30 ноября 2000 года Конституции Чувашской республики, а также учитывая, что Декларация о государственном суверенитете Чувашской ССР, принятая Верховным Советом Чувашской ССР 24 октября 1990 года, носит характер торжественного программного заявления, определяющего задачи и основные направления по разработке новой Конституции Чувашской республики и в настоящее время сама по себе не несет никаких правовых последствий, принятие Верховным Советом этой республики данного акта в форме закона признать утратившим силу и считать этот акт Декларацией»³.

Своеобразно решило для себя проблему Государственное Собрание (Курултай) Республики Башкортостан. 27 января 2005 года своим постановлением оно утвердило видоизмененный текст первоначально принятой (11 октября 1990 года) Декларации о государственном суверенитете Башкирской ССР, исключив из него упоминание о том, что Декларация имеет силу закона. Правда, не все республики впоследствии вносили коррективы в понимание природы своих деклараций о суверенитете законодательным путем. Например, вопрос о юридической природе Декларации о государственном суверенитете Татарс-

тана был решен определением Верховного Суда этой республики от 17 июня 2004 года: рассмотрев заявление Прокурора РТ о несоответствии нормам Конституции РФ и решениям Конституционного Суда РФ п.п. 1 и 2 данной Декларации, Суд установил, что Декларация сама по себе ничего юридически не регламентирует без законодательной реализации. Исходя из этого определения, Госсовет Татарстана не счел нужным издавать какие-либо новые акты по вопросу о правовой природе Декларации от 30 августа 1990 г.

Заметим, что положение о суверенитете Республики Татарстан было внесено в ее Конституцию на основании решения референдума Республики от 21 марта 1992 г. Уже после упомянутых актов Конституционного Суда РФ о непризнании суверенитета республик. Конституционный Суд Республики Татарстан своим постановлением от 7 февраля 2003 г. № 8-17 признал: решение референдума от 21 марта 1992 г. в части вопроса о том, что Республика Татарстан – суверенное государство, сохраняет свою юридическую силу.

Характеризуя суверенитет республик как неотъемлемый признак их государственности, некоторые современные авторы считают его теоретически существующим, но ограниченным и остаточным (М.Баглай), разделенным с Российской Федерацией (М.Фарукшин); обращаются и к «этажам суверенитета» (идея, выдвинутая применительно к советским автономным республикам И.Степановым).

Как видим, отношение к упомянутым решениям Конституционного Суда РФ и в науке, и на практике пока остается неоднозначным. Во всяком случае, если говорить об их доктринальном толковании, то «... ни одно решение ни одного высокого органа государственной власти, включая решение Конституционного Суда, не может поставить точку в научных дискуссиях... Толкование данной проблемы Конституционным Судом Российской Федерации есть выражение правовой позиции, которая не

может быть признана абсолютно правильной и не мотивированной политически»⁴.

Между тем представляется, что признание суверенитета республик вовсе не создает предпосылок для распада России или хотя бы ее «относительной конфедератизации», чего опасаются отдельные наши авторы.⁵ Суверенитет есть необходимый и определяющий признак государства, без которого государство просто не существует, – это аксиома, которая признана и в России, и мировым сообществом. Но вопрос в том, какой это признак: количественный или качественный? Историческое и логическое толкование данного понятия позволяет утверждать, что это признак качественный, но ни в коем случае не количественный, не объемный. Он присущ государству имманентно.

Более того, он не может быть даже ограничен, потому что «ограниченное верховенство», «ограниченная независимость» – это уже не верховенство и не независимость, т.е. не суверенитет, а нечто совсем иное (в лучшем случае автономия). Но, будучи внутренним, качественным признаком государства, вовне он реализуется через компетенцию государства, т.е. в правовом поле. А вот компетенция государства, предметы ведения и его прамочия, включая суверенные права, могут варьироваться в зависимости от той ситуации, в которой государство находится. Компетенция государства «дышит».

Отсюда следует, что, во-первых, не нужно смешивать суверенитет с суверенными и прочими правами государства: как внутренний его признак, он лишь осуществляется через эти права вовне; во-вторых, его реализация достигается изданием и исполнением правовых актов государства. Ведь никто не станет утверждать будто даже самое «архисуверенное» государство, например, Россия или США, не зависит ни от своего народа, ни от экономики, ни от международных отношений. Но пределы своей зависимости, ситуацию, в которой оно находится, государство

анализирует и оценивает до издания того или иного нормативного акта. И лишь после того, как с учетом всех входящих обстоятельств оно такой акт издает, можно говорить о верховенстве власти, т.е. о реализации государственного суверенитета через правовое веление государства.

«Суверенитет характеризует качественную сторону содержания государственной власти... Есть государства, ограниченные в своих правах, в своей компетенции, но не может быть ограниченной государственной власти, иначе она, потеряв свой суверенный характер, вообще перестанет быть государственной властью»⁶.

Такой подход к пониманию государственного суверенитета наиболее близок к классическому, и прагматические, ситуативные, попытки наших современников его опровергнуть, приспособить к сиюминутным требованиям времени вносят лишь неоправданный разрыв в науку права, а на практике используются в политических играх. И не случайно именно классическое понимание государственного суверенитета гораздо полнее, чем теории ограниченного, остаточного, многоэтажного, разделенного и прочих «суверенитетов», позволяет объяснить истинную природу суверенитета не только республик России, но и субъектов тех зарубежных федераций, чьи конституции, хотя и с оговорками, признают суверенитет своих субъектов (Мексика, Швейцария).

О гражданстве республик. В своей первоначальной редакции принятые в 90-е гг. конституции республик, за исключением Республики Алтай, содержали нормы, устанавливавшие гражданство этих республик. Некоторые республики даже успели издать законы о своем гражданстве; в других, как, например, в Татарстане были разработаны их проекты. Институт гражданства республик основывался главным образом на Федеральном Законе от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации». Что же касается Конституции РФ 1993 г., то она о гражданстве рес-

публик непосредственно не упоминает, но п. «в» ст.71 Конституции устанавливает, что в ведении России находится гражданство в Российской Федерации, а не просто гражданство Федерации, а это не одно и то же! Не случайно почти до середины 2001 г. в стране действовало как федеральное, так и республиканское законодательство о гражданстве, и никто не усматривал в этом нарушение федеральной Конституции до тех пор, пока Конституционный Суд РФ в своем определении от 6 декабря 2001 г. №250-О не указал на неправомерность существования гражданства республик. Это определение и послужило основанием для того, чтобы в действующем Федеральном Законе о гражданстве от 31 мая 2002 г. нормы о гражданстве республик уже не оказалось. Признание гражданства республик получило в свое время отражение и в двухсторонних договорах России и республик. Так, п.8 ст.2 Договора Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. установил, что органы власти Республики Татарстан «решают вопросы республиканского гражданства», а п.4 ст.3 этого Договора вменил в обязанность органам власти РФ и РТ совместное осуществление полномочий в сфере общих и коллизионных вопросов гражданства.

Характерно, что в соответствии с советским конституционным законодательством своим гражданством (в единстве с гражданством союзной республики и Союза ССР) обладали даже автономные республики, причем до августа 1938 г. ЦИК АССР имел право принимать в советское гражданство иностранцев и апатридов. А до октября 1977 г. — даже право предоставлять политическое убежище иностранцам. Сегодня же федеральный центр согласившись с отказом республик от их автономного статуса, тем не менее не считает возможным сохранить за ними такой важный и неотъемлемый атрибут государственности, как гражданство.

Институт гражданства субъектов федерации признан и за рубежом даже

несмотря на то, что эти субъекты, как правило, не считаются государствами. Так Конституция США в разделе 2 статьи IV, говорит о гражданстве штатов («Граждане каждого штата имеют право на все привилегии и личную неприкосновенность граждан других штатов»). Об этом же свидетельствует и раздел 1 четырнадцатой поправки к Конституции США. Ныне гражданство субъектов признается в большинстве федераций, за исключением лишь нескольких (в частности, Индии, Канады, Пакистана, Малайзии, Бельгии).

По состоянию на начало 2010 г. не все республики исключили из своих конституций институт собственного гражданства. Например, Конституция Республики Татарстан, сохранив понятие «многонациональный народ республики», устанавливает в ст.21: «Республика Татарстан имеет свое гражданство». При этом указывается, что гражданин РФ, постоянно проживающий на территории Татарстана, является гражданином республики и одновременно – гражданином Российской Федерации. Кстати, сохранению и совмещению понятий «гражданин РФ» и «гражданин республики» способствует принцип единства гражданства, установленный п.1 ст.6 Конституции РФ: здесь говорится не об одном и не о единственно возможном российском гражданстве, а именно о едином гражданстве. Без признания права республики на свое гражданство принцип единства гражданства РФ, в отличие от принципа равенства, практически утрачивает реальный смысл⁷.

Отказ в сохранении гражданства республик породил довольно странные изменения в текстах некоторых республиканских конституций. Так, несмотря на то, что Конституция Татарстана в принципе сохранила понятие «гражданин Республики Татарстан», в ее 69-ю статью теперь вошло неопределенное словосочетание, согласно которому депутатом Госсовета республики может быть избран «гражданин в Республике Татарстан», а чей гражданин не уточняется.

В некоторых публикациях отмечается, что существование гражданства республик, во-первых, приводило к определенным сложностям в регулировании прав и свобод граждан России, а во-вторых, что оно вообще носило символический характер и не имело практического значения. Указывается и на отсутствие четких критериев для отнесения лица к гражданству республики⁸. Однако представляется, что для устранения правовых проблем, связанных с гражданством республик, вовсе не обязательно ликвидировать само это гражданство хирургическим путем. Есть и другие методы лечения. Что же касается его практического значения, то гражданство республики выступает как составной элемент правового статуса лиц, постоянно проживающих на территории республики, а следовательно, представляет собой политико-правовой институт, обеспечивающий реализацию государственной власти республики в сфере отношений между данным государством и личностью. С этой точки зрения государство без граждан просто невысказимо.

Республика содействует реализации прав и свобод своих граждан, применяет к ним свои государственные властные полномочия. Такая связь предусматривает и выполнение гражданином обязанностей, возложенных конституцией и текущими законами данной республики именно на него, а не на тех лиц, которые не имеют постоянной правовой связи с республикой как государством. Если же обратиться к критериям возникновения республиканского гражданства, то к ним следует отнести домицилий, т.е. постоянное проживание на территории республики, и связанную с ним регистрацию по месту постоянного проживания. Нельзя сбрасывать со счетов и возможность приобретения соответствующего вкладыша с государственной символикой и на государственном языке республики в паспорте гражданина. Показательно, что, согласно п.4 Договора о разграничении предметов

ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, утвержденного Законом РФ от 24 июля 2007 г. № 199-03, Республика Татарстан вправе оказывать государственную поддержку и содействие соотечественникам в сохранении самобытности, развитии национальной культуры и языка. Именно соотечественникам, а не любым физическим лицам — такая избирательность, безусловно, подчеркивает, возможность государственного

персонифицированного взаимодействия республики с конкретно очерченным кругом лиц.

Итак, в целом проблемы суверенитета и гражданства республик решаемы, но их решение видится не в ликвидации этих важнейших элементов государственно-правового статуса республик, от которой уже недалеко и до ликвидации самих республик, а на путях более уважительного отношения федерального центра к суверенному выбору народов, населяющих республики, без перефразов централизации.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: *Иванов В.* Путинский федерализм. — М.: Территория будущего, 2008.

² СЗ РФ, 2000, № 25, ст.2728; СЗ РФ, 2000, № 29, ст.3117.

³ Республика, 2001, 28 июля.

⁴ *Фарукишин М.К., Фарукишин А.М.* Субъекты федераций: сравнительное исследование. — Казань: Центр информационных технологий, 2009. — С. 147, 155.

⁵ См., напр.: Российская Федерация и ее субъекты: проблемы укрепления государственности. — Саранск: Изд-во Мордовского ун-та, 2003. — С. 48.

⁶ *Шевцов В.Г.* Суверенитет Советского государства. — М., Юридическая литература, 1972. — С.29, 35.

⁷ В самом деле: если согласиться с теми авторами, которые единство гражданства рассматривают как единые и равные права гражданина в любом регионе страны (см., напр.: Конституционное право России, т.1. — М.: Юрист, 2007. — С.519 — 524), то в чем же тогда заключается принцип равного гражданства?

⁸ См. там же. — С. 521.

Аннотация

В статье на основе анализа законодательства рассматриваются дискуссионные вопросы о суверенитете и гражданстве республик в составе Российской Федерации.

Ключевые слова: суверенитет, гражданство, статус республики в составе Российской Федерации, государственность, федерализм.

Summary

On the basis of analysis of legislation the article considers the debatable questions concerning the sovereignty and citizenship of the republics in the Russian Federation.