

**Министерство внутренних дел Российской Федерации
Казанский юридический институт**

А.А. Микерин

**ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИИ
КОНЦА 1980 – 1990-х гг.**

Учебное пособие

**Казань
КЮИ МВД России
2018**

ББК 67.400.532.2

М 59

Одобрено редакционно-издательским советом
Казанского юридического института МВД России

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент **Поезжалов В.Б.**

(Уфимский юридический институт МВД России)

кандидат юридических наук **Тырышкин В.В.**

(Барнаульский юридический институт МВД России)

Микерин А.А.

М 59

Федеративные отношения в России конца 1980 – 1990-х гг. :
учебное пособие / А.А. Микерин. – Казань: Казанский юридический
институт МВД России, 2018. – 71 с.

В учебном пособии рассматриваются проблемы истории и теории развития формы государственного устройства России, оформления конституционно-правовых основ российского федерализма в 1990-е гг.

Предназначено для преподавателей, курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

ББК 67.400.532.2

© Казанский юридический институт МВД России, 2018

© Микерин А.А., 2018

Оглавление

1. Форма государственного устройства России в истории отечественной политической мысли.....	4
2. Концептуальные основы реформирования советского союзного государства и РСФСР конца 1980-х – нач. 1990-х гг.	11
3. Инициативы Республики Татарстан по реформированию советской федеративной модели.....	27
4. Конституционные основы федеративного устройства России	45
5. Правовое обеспечение разграничения властных компетенций между федеральным центром и субъектами федерации	57

1. Форма государственного устройства России в истории отечественной политической мысли

Вопросы об оптимальной для России форме государственного устройства поднимались на протяжении истории отечественного государства. Впервые дискуссию по этому вопросу находим в начале XIX века в среде декабристов. Проект федеративного устройства был разработан Н. Муравьевым. Во вступлении к своему проекту Конституции он писал: «Все народы европейские достигают законов и свободы. Более всех их народ русский заслуживает и то, и другое. Но какой образ правления ему приличен? Народы малочисленные бывают обыкновенно добычею соседей и не пользуются независимостью. Народы многочисленные пользуются внешней независимостью, но обыкновенно страждут от внутреннего утеснения (...). Федеральное или союзное правление одно разрешило сию задачу, удовлетворило всем условиям и согласило величие народов и свободу граждан. Под надзором Государя одно Законодательное Собрание находится в столице и делает все распоряжения для всего государства, частные распоряжения, касающиеся областей, предоставлены областным законодательным собраниям (...), и таким образом доставляется благосостояние целого и частей»¹.

Оппонентом Н. Муравьева по вопросу государственного устройства России выступал П. Пестель. Федеративное устройство Российского государства, по его мнению, хотя и может с первого взгляда показаться «удобным и приятным», имеет крупные недостатки. Предоставление каждой области, входящей в федерацию, прав устанавливать свои законы и даже особый образ правления ослабит связи между различными областями и приведет постепенно к разрушению государства. «Стоит только вспомнить, – писал Пестель, – из каких разрозненных частей сие огромное государство составлено. Области его не только различными учреждениями управляются, не только различными законами судятся, но совсем

¹ Муравьев Н.М. Проект Конституции Н. Муравьева// Фонвизин М.А. Обзорение проявлений политической жизни в России и другие статьи М.А. Фонвизина. М., 1907. С. 127–178.

различными языками говорят, различные веры исповедуют, жители оных различное происхождение имеют, к различным державам некогда принадлежали; и потому ежели сию разнородность еще более усилить через федеративное образование государства, то легко предвидеть можно, что сии разнородные области скоро от коренной России отложатся, и она скоро потеряет не только могущество, величие и силу, но, может быть, и бытие свое между большими и главными государствами»¹.

Сторонниками рационализации государственного устройства России в XIX в. были М.М. Сперанский и Г.С. Батеньков, выразившие мнение, что при управлении государством необходимо учитывать исторические традиции народов. М. Сперанский считал, что законодатель должен точно знать, на каком этапе развития находится общество, его политические и правовые институты и сообразно им создавать систему управления. Будучи генерал-губернатором Сибири, М. Сперанский пытался применить эти идеи на практике.² Аналогичных взглядов придерживался и Г. Батеньков. Он утверждал, что всякое законодательство должно базироваться на народных нравах, учитывать историю, этнографию, климат страны, так как местные различия имеют большое значение в таком обширном государстве, как Россия.³

Взгляды М. Сперанского и Г. Батенькова неоднократно подвергались критике. Тот же П. Пестель порицал стремление законсервировать и сохранить национальные особенности, родовое управление и прочее, выгодное лишь местным начальникам феодальной монархии, собирающим оброк с малых народов, вместо того чтобы дать простор русской торговле и предпринимательству⁴.

Заметный вклад в апологию российского федерализма внес известный историк Н.И. Костомаров. Солиднейшей «государственной школе» в историографии и политико-правовой науке (С.М. Соловьев, К.Д. Кавелин),

¹Пестель П.И. Русская Правда. Наказ Временному верховному правлению. СПб.: Культура, 1906.

² Чибирияев С.А. Великий русский реформатор. М.: Наука, 1989.

³ Федерализм в истории России / Р.Г. Абдулатипов., Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров. М., 1993.

⁴ Этнология/ Т.М. Мастюгина, Л.С. Перепелкин. М., 1997 .

отстаивавшей имперский централизм, он противопоставил идеи панславянского федерализма. По мнению Н. Костомарова, уже с древних времен «Русь стремилась к федерации, и федерация была формой, в которую она начинала облекаться»¹. В истории России Н. Костомаров замечает две тенденции: «сложение всей Русской земли в единоедержавное тело» и образование в нем самобытных политических обществ. В наличии этих тенденций ученый видит «начало федерации».

В 1848 г. М. Бакунин провозгласил «основы славянской федерации». В основу этой идеи легли принципы независимости всех славянских народов, их объединения в союз с центральным славянским советом, который являлся бы высшей властью и судом².

В конце XIX в. идеи построения российской государственности на федеративных принципах получили отражение в программах революционных организаций народничества и рабочего класса. Идеалами одной из первых крупных революционных организаций народников «Земля и воля», возникшей в Петербурге в 1876 г., были провозглашены анархия и коллективизм. Члены общества (Натансоны, Плеханов, Лизогуб и др.) проповедовали разделение Российской империи «на части, соответственно местным желанием» и создание федерации свободных общин³. Аналогичную позицию занимали члены другой народнической организации – «Народной воли» (Михайлов, Желябов, Перовская, Ригнер и др.) – считавшие, что «традиционными принципами народа» являются «общественное и местное самоуправление, зачатки федеративного устройства...»⁴.

Призыв учреждения «свободной народной федерации общин, основанных на полной политической равноправности и с полным внутренним самоуправлением» находим в программе одной из первых революционных организаций рабочих в России – «Северного союза рабочих», основанного в 1878 г.⁵

¹ Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале в Древней Руси // Федерализм. 1996. № 4.

² Бакунин М.А. Избранные сочинения. Лондон, 1915. Т. 1. С. 87.

³ Программы политических партий и организаций России конца XIX–XX в. М., 1995. С. 10.

⁴ Там же. С. 22.

⁵ Там же. С. 28.

В официальных кругах царской России вопрос о переустройстве формы государственного устройства рассматривался в начале XIX века. В проекте «Государственной уставной грамоты Российской империи», разработанном Н. Новосильцевым по поручению Александра I, содержались положения, что вся территория Российской империи разделяется на наместничества. Учреждения, создаваемые в наместничествах, дублировали общегосударственные: создавался двухпалатный представительный орган – Наместнический сейм; исполнительную власть должен был осуществлять Совет наместничества во главе с наместником, назначаемым царем; предполагалось создание Верховного суда наместничества. Предполагаемое введение федеративных принципов в систему управления государством не означало ослабления централизации управления. И общегосударственный и наместнический сеймы не являлись постоянно действующими учреждениями (созывались, соответственно, раз в пять и три года), выполняли лишь законосовещательную функцию, причем наместнические сеймы рассматривали лишь законопроекты, предложенные государем. Исполнительная вертикаль оставалась довольно жесткой, исполнительные учреждения были подотчетны общегосударственным исполнительным органам¹. Данный проект так и не был реализован, Россия продолжала развиваться как централизованное унитарное государство. Чем более крепла царская власть, тем четче идеи единой и неделимой России принимали государственные формы. Однако система управления государством отражала особенности положения ряда регионов. Элементы автономии можно было найти в Финляндии и Польше. Наместник царя на Кавказе по положению был в своем регионе выше российских министров и имел право не допускать исполнения их решений в своем регионе. Российская империя умела включать в осуществление власти национальные «верхи».

Известный российский правовед профессор Н. М. Коркунов писал уже в канун Первой мировой войны: «Россия могла быть только единым государством. Она никогда не образовывала и не образует ни федерации,

¹ Мироненко С.В. Страницы тайной истории самодержавия. М.: Мысль, 1990.

ни унии»¹. И это было сказано не случайно. Основные законы царской России провозглашали, что во всем ее пространстве власть принадлежала государю. В верховном управлении его власть действовала непосредственно, а в регионах определенная степень власти могла вверяться государем лицам, действовавшим его именем и по его повелению.

В связи с революционными преобразованиями начала XX в. поднимается вопрос о переустройстве России на федеративных принципах. Работы этого периода посвящены исследованию проблем перехода от унитарной формы государственного устройства к федеративной. Выражая сущность федеративных отношений, русский ученый-государствовед А. Ященко писал: «Они – лишь компромиссы. Форма федеративная вся построена на соглашениях, на взаимных уступках, очень хрупка, неустойчива и слаба...»².

В 1917 г. Питирим Сорокин в своей работе «Человек. Цивилизация. Общество» утверждал: «Спасение не в национальном принципе, а в федерации государств, в сверхгосударственном объединении всей Европы, на почве равенства прав всех входящих в нее личностей, а поскольку они образуют сходную группу, то и народов»³. Тогда же, в 1917 г., увидел свет работа М. Лебедева «Российская федеративная республика (Почему нужен для России федеративный республиканский строй и в какой форме его желательно осуществить)», в которой он утверждает, что федеративное устройство для России – это единственно возможный вариант существования государства с многонациональным составом⁴.

Большевистской партией федерализм поначалу не признавался. Считалось, что он ослабляет необходимое единство экономических связей и вообще является негодным типом для одного государства. Партия выдвигала лозунги самоопределения наций, входящих в состав государства, но

¹ Цит. по: Конституция Российской Федерации. Комментарий. М.: Юр. литература, 1994. С. 28.

² Ященко А. Теория федерализма. Опыт синтетического построения теории государства и права. Юрьев, 1912.

³ Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 251.

⁴ Лебедев М. Российская федеративная республика (Почему нужен для России федеративный республиканский строй и в какой форме его желательно осуществить). М., 1917.

не шла дальше требований широкого областного самоуправления, особенно для местностей, отличавшихся национальным составом населения. Предпочтение явно отдавалось крупному централизованному государству.

Ленин и его сторонники позднее пересмотрели свое отношение к федерализму. Решающую роль играло возрастание национального фактора в борьбе за политическую власть. Еще накануне Первой мировой войны большевистская партия провозгласила, что право наций на самоопределение охватывает их право на отделение и образование самостоятельного государства. Вместе с тем сразу же была сделана оговорка, что решение вопроса об отделении непозволительно смешивать с вопросом о его целесообразности. Примечательно, что в первых актах победившей советской власти вопрос о государственном устройстве практически не затрагивался.

Обстановка, создавшаяся на территории царской России, однако, потребовала радикальных решений: центральная власть вынуждена была бороться за свое выживание, а усиление сепаратизма и национализма вело к тому, что от бывшей «единой и неделимой» отпадали все новые регионы. Окончательно вышли из состава России Польша и Финляндия, приобретали государственную самостоятельность Литва, Латвия и Эстония, реальной становилась возможность отделения Украины и Белоруссии, не говоря уже о Грузии, Армении и Азербайджане. В этих условиях лозунги федерализма стали спасительными для сохранения крупного государства.

В СССР разработка проблем федерализма и анализ данной категории проводились в контексте требований официальной идеологии. Советская историография, отводя значительное место национально-государственному устройству, субъектами советской федерации определяла лишь национальные республики, в то же время как остальные регионы рассматривались как компоненты унитарного государства. Большинство современных исследователей сходятся во мнении, что советская федерация строилась без серьезной научной проработки, а конституционный принцип федерализма, заложенный в основу советского государства, проявлялся больше в формальных юридических принципах, чем в реальности.

В начале 1990-х гг. в связи с радикальными изменениями всех сфер жизни российского общества усилилось внимание исследователей к проблемам государственного устройства России. Спектр рассматриваемых ими вопросов довольно широк: теоретические аспекты федеративных отношений, вопросы истории федерализма в России, проблемы межнационального взаимодействия в федеративном государстве и др. В трудах политологов, правоведов, историков, социологов, экономистов, философов, а также публицистов идут активные поиски новых форм российского федерализма.

Контрольные вопросы

- 1. Какие факторы, по мнению Н. Муравьева, обуславливали целесообразность введения в России федерального правления?*
- 2. Какие факторы, по мнению П. Пестеля, предопределяли развитие России как государства унитарного?*
- 3. В чем разница подходов М. Сперанского и П. Пестеля к организации государственного управления в полиэтничном государстве?*
- 4. Опираясь на знания, полученные при изучении курсов истории России, истории государства и права России, постарайтесь определить разницу подходов к государственному устройству России представителей российского либерализма, анархизма, революционного народничества, марксизма.*

2. Концептуальные основы реформирования советского союзного государства и РСФСР конца 1980-х – нач. 1990-х гг.

К концу 1980-х годов, в связи с политическими изменениями в общественной жизни, новыми подходами в оценке прошлой истории российского государства, стало совершенно очевидным, что кризис испытывают как национальная жизнь, так и межнациональное взаимодействие. Наличие противоречий в этой области было признано официально. Однако по вопросу о путях решения накопившихся проблем мнения разделились. Близкие к официальным правительственным кругам политики и научные работники считали, что первичны союзное государство и установившееся в его рамках межнациональное взаимодействие. Во главе с М.С. Горбачевым они взялись за написание сценария реформирования союзного государства. Будучи приверженцами традиционного российского представления о приоритете государственного начала, они считали, что либерализация союзного государства приведет к «нормализации» и «гармонизации» межнационального взаимодействия, что на этой базе нормализуется и национальная жизнь в союзных и автономных республиках. В резолюции XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского союза (далее КПСС) «О межнациональных отношениях», принятой 1 июля 1988 г., подчеркивалась необходимость осуществления назревших мер по дальнейшему развитию и укреплению советской федерации на основе демократических принципов. Имелось в виду расширение прав союзных республик и автономных образований путем «разграничения компетенций Союза ССР и советских республик, децентрализации, передачи на места ряда управленческих функций, усиления самостоятельности и ответственности в сфере экономики, социального и культурного развития, охраны природы»¹.

Параллельно в стране сформировалась другая линия, признающая приоритетность и первичность национальной жизни и предлагавшая идти к нормализации межнационального взаимодействия через нормализацию на-

¹ Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС. М.: Полит. литература, 1988. С. 135.

циональной жизни. Этой линии придерживались в основном политики и исследователи в союзных и автономных республиках. Полярные мнения высказывались и в среде бывшей единой оппозиции. Академик А.Д. Сахаров сосредоточил свое внимание на поисках альтернативы правительственной реформе Союза, предложенной М. Горбачевым. Им был разработан проект, в котором речь шла не о реформировании существующего Союза, а о конструировании нового на базе иных принципов, без «руководящей роли КПСС» и без определения Союза как «социалистического». Структурными частями этого Союза должны были стать существовавшие союзные республики и получившие суверенитет автономные республики. Проект А. Сахарова предполагал раздел Российской Советской Федеративной Республики (далее РСФСР) на Республику Россию и ряд других национальных республик. Новый Союз – Союз Суверенных Советских республик Европы и Азии – должен был быть создан в результате добровольного объединения бывших союзных и автономных республик, включая и Республику Россия¹.

По-иному представлялся будущий Союз А.И. Солженицыну. Он предложил сделать приоритетной форму национальной жизни, то есть начать не сверху, а снизу: добиться независимости Российской Федерации от Союза и выйти на новый уровень взаимодействия с другими союзными республиками².

Как показали дальнейшие события начала 1990-х годов при соотношении политических сил, придерживающихся первого варианта решения национального вопроса в стране, и союзных республик, включая и Российскую Федерацию, отстаивавших второй вариант, перевес оказался на стороне последних.

Таким образом, в силу специфики российского федерализма полемика по поводу концептуальных основ реформирования российской государственности развернулась вокруг так называемого национального вопроса.

¹ История Татарстана с древнейших времен до наших дней / Д.К. Сабирова, Я.Ш. Шарипов. Казань, 2000.

² Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию. Посильные соображения// Комсомольская правда. 1990. 18 сентября.

Произошедшие события обусловили начало широкого обсуждения вопроса об этническом факторе российской государственности. В научной литературе выделяются три группы мнений по данному вопросу. Принадлежащие к первой группе настаивают на сохранении и развитии этнического государственного начала за счет создания новых национально-государственных образований, в том числе и Русской республики. Представители второй группы мнений выступают за немедленное упразднение национально-государственных образований и переход Российской Федерации на территориальный принцип построения, то есть деление всей страны на губернии. Исследователи, относящиеся к третьей группе, считают необходимым временное сохранение в составе федерации субъектов, образованных по национальному принципу, наряду с субъектами-территориями, расценивая это как временное явление переходного периода, промежуточное звено на пути к федерации территорий.

Рассмотрим аргументы исследователей, принадлежащих к каждой из выделенных групп.

Представители первой группы исходят из того, что полиэтнический характер Российской Федерации диктует необходимость сохранения в ее составе национально-государственных субъектов. Как правило, федерализм рассматривается как эффективный способ решения «национального вопроса». Сторонники этнического федерализма указывают на то, что упразднение национально-государственных образований грозит России большими политическими потрясениями, поэтому в отношениях с регионами центр должен исходить не из абстрактных уравнительных принципов, а из этнических и исторических особенностей отдельных регионов.

Сохранение национальных государств в составе России обосновывается и демократическими тенденциями в развитии государства. Развивая доктрину территориально-государственного самоопределения наций, эта группа исследователей указывает на то, что в многонациональном государстве демократия может существовать только при федеративном устройстве государства.

По мнению адептов этнического федерализма, сосуществование в составе федерации наряду с национальными государствами территориальных субъектов лишено каких бы то ни было противоречий. Существующее устройство России служит, по их мнению, сохранению многообразия регионов при безусловном характере общегосударственного единства, с другой стороны – выступает способом рационального распределения компетенций и полномочий и по горизонтали, и по вертикали.

Вторую группу составляют исследователи-сторонники немедленного отказа от национального принципа в государственном строительстве. Ими выражается мнение, что российский федерализм, основанный на национальном принципе, не имел исторических корней и устоявшихся традиций, а федерализация России не опиралась на созревшие экономические, политические, социальные и другие предпосылки, была проведена большевиками искусственно, как реализация программы новой власти. Как следствие, провозглашенная федерация не могла соответствовать реалиям действительности, и на деле государство оставалось унитарным в результате действия объективных экономических, политических и социальных факторов. Именно поэтому при обсуждении проектов Конституций СССР 1936 и 1977 гг. ставился вопрос о ликвидации федеративного устройства, основанного на национально-государственном принципе, а нереализация этих проектов привела в дальнейшем к крушению российской государственности и созданию на ее территории этнократических государств.

С 1991 г. формальный федерализм, по словам А. Солженицина, фикция российской государственности, превратился в требовательную реальность. Из-за этого развитие России пошло против общественных потребностей. Связывается это с тем, что выросшие за десятки лет национальные коммунистические элиты получили внезапно весомую власть. Искусственная титулярно-этническая структура Российской Федерации стала серьезным препятствием на пути к нормально функционирующему государству, так как лидеры субъектов федерации, преследуя цель получить полное право распоряжаться национальными ресурсами, выдвигают свои притязания на создание национальной государственности.

В отчетном докладе Института этнологии и антропологии РАН за 1998 г. М. Губогло, Л. Дробижева, В. Тишков и др. констатировали, что этнический федерализм «основывается на идеологии "социалистического федерализма", хотя его сторонники не признают этого и полагают, или делают вид, что именно этот подход позволяет уйти от недостатков прежней национальной политики. При этом зачастую отмечаются недостатки такого варианта, но утверждается, что в силу устоявшихся традиций уход от него будет не понят народами России и поэтому грозит усилением межэтнической напряженности и сепаратистских тенденций»¹.

Противники этнического федерализма подчеркивают, что существование в составе России национальных государств несет большую опасность не только ее нормальному развитию, но и территориальной целостности. Нередко исследователи этой группы апеллируют к мировому опыту государственного строительства и указывают на то, что крупные федеративные государства, которые строились на этнических принципах (Индия, Югославия и др.), либо распались, либо оказывались в длительной полосе кризисов. Между тем большую устойчивость в настоящее время демонстрируют современные федеративные государства (Швейцария, ФРГ, Австрия и др.), которые являются федерацией территорий. России тоже больше соответствовала бы такая модель федеративного устройства, при которой Российская Федерация политически декларируется цельным и неделимым государством с устройством не по национально-территориальному, а по административно-территориальному принципу. В рамках подобного государственного образования предполагается делегирование регионам широких полномочий, гарантированное развитие местного самоуправления, предоставление национально-культурной автономии, полного права на развитие собственного языка, культуры, традиций национальным меньшинствам.

Представители третьей группы мнений по вопросу о национальном принципе построения федеративного государства в России считают, что

¹ Межэтнические отношения в Российской Федерации: ежегодный доклад ИЭА РАН / М. Губогло и др. М., 1998. С. 19.

настоящее сочетание национального и территориального принципов в федерации – необходимое явление промежуточного периода; в перспективе целесообразен отказ от национальной составляющей в российском федерализме. Россия временно вынуждена сочетать в федерализме и территориальный, и национальный принципы, чтобы не нарушить складывающегося баланса интересов. Так, Ю. Красин полагает, что «в настоящее время, когда национальные чувства столь обострены, а межнациональные отношения напряжены, предложение перейти к земельному принципу построения Российской Федерации выглядит утопичным. Такой переход, осуществленный разовым порядком, будет воспринят как ущемление уже признанных прав национальных прав и встретит противодействие республик». При этом, по мнению исследователя, «будущее Российской Федерации связано с повышением статуса краев и областей до уровня республик и переходом к землям, как к единой категории ее равноправных субъектов»¹.

Сходную точку зрения высказывает и Р. Абдулатипов, считающий, что отказ от этнотерриториального принципа российского федерализма в пользу экстерриториальных культурно-национальных автономий породит в российском обществе глубокие противоречия, порождая разобщение по национально-культурному признаку. В то же время ученый утверждает, что рано или поздно России придется пойти по пути других федераций, основанных на территориальном принципе формирования, но к этому нужно идти постепенно, без резкой ломки существующих порядков; на современном этапе сохранение этнического начала необходимо ради избежания множества конфликтов².

На позициях необходимости постепенного перехода от национально-территориального устройства к территориальному стоит и федеральная власть России. В этом усматривается гарантия укрепления государства и предотвращение его дезинтеграции.

¹ Красин Ю.А. Федерализм: российские реальности и исторический опыт // Федерализм: поиски ответов на новые вызовы. М., 1993. С. 41.

² Абдулатипов Р.Г. Государственная служба Российской Федерации и межнациональные отношения. М., 1995. С. 24.

Как известно, Конституция РФ, принятая в декабре 1993 года, закрепила наличие нескольких видов субъектов федерации. К ним относятся республика, край, область, город федерального значения, автономия двух видов: автономная область и автономный округ (п. 1, ст. 5). Некоторые различия правового статуса субъектов РФ и само деление их на виды предопределяют асимметричный характер Российской Федерации. Эта проблема относится к числу наиболее дискуссионных вопросов государственного устройства России.

В условиях политического кризиса 1993 года, вызванного противостоянием исполнительной и законодательной ветвей власти, федеральный центр пошел на заключение двусторонних договоров с республиками – этим закрепляется асимметричный характер федеративных отношений. К этому же времени относится и начало широкого публичного обсуждения вопроса о способах построения федерации, симметричном или асимметричном.

Сторонники асимметричного характера российского федерализма обращают внимание на существующие различия субъектов РФ – природно-климатические, регионально-экономические, этнополитические и т.д., согласованию которых, по их мнению, и служит федерализм. По словам Р.Г. Абдулатипова, федерализм представляет собой приближение государственной власти к особенностям местного сообщества¹. Поскольку местные сообщества различны по своей природе, федерализм не может быть симметричным, поскольку вытекает из необходимости согласования интересов асимметрии².

В качестве фактора, диктующего необходимость закрепления асимметричного федерализма в России, называются также исторические и национальные особенности субъектов РФ. И.Р. Тагиров обосновывает это положение на примере Республики Татарстан. Он отмечает, что татарский народ имел более чем тысячелетнюю историю государственности,

¹ Стенограмма заседания первой Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития российского федерализма» 19 января 1998 г. // Текущий архив Федерального Собрания Российской Федерации.

² Там же.

поэтому для татар, как и для многих других народов, нужна восстановленная государственность, чтобы она могла стать опорой для сохранения и развития народа¹.

Положительно оценивая асимметричные отношения, некоторые ученые указывают на необходимость определения пределов асимметрии во избежание дестабилизации федеративных отношений. Например, М. Фарукшин считает, что как ни одна федерация не является полностью симметричной, точно так же ни одна федерация не может быть полностью асимметричной. В противном случае, по словам ученого, это грозило бы серьезной дестабилизацией и даже распадом федеративного государства². В связи с такой постановкой вопроса, указывает М. Фарукшин, необходимо определить, до каких пределов возможна или целесообразна асимметрия, и как установить баланс элементов симметрии и асимметрии в устройстве и политике федеративного государства³.

Другая группа ученых указывает на непригодность асимметричного федерализма для России. Противниками асимметричного федерализма подчеркивается, что в долгосрочной перспективе в России асимметрия не имеет шансов на существование, поскольку усилия, затраченные на поддержание существования этой федерации, постепенно приведут к возрождению централизма⁴. Авторы коллективной монографии «Проблемы суверенитета в Российской Федерации» выражают мнение, что особенной чертой Российской Федерации является отсутствие строгой иерархической взаимосвязи между элементами и целым, в то время как в классических федеративных системах целое определяет основные свойства частей, то есть центр определяет основные свойства субъектов, характер их функционирования⁵. Таким образом, Российская Федерация представляется как «живая система», которая имеет «столько слагаемых, сколько в

¹ Тагиров И.Р. Татарстан: национально-государственные интересы. Казань, 1996. С. 27.

² Фарукшин М.Х. Федерализм через призму симметрии асимметрии // Научный Татарстан. 1996. № 2. С. 63.

³ Там же. С. 64.

⁴ Бусыгина И. Россия регионов – формирование новой федерации // Независимая газета. 1993. 6 мая.

⁵ Проблемы суверенитета Российской Федерации. М., 1994.

федерации субъектов»¹. В связи с этим всякое стремление отдельных республик узаконить свой особый статус может привести к сепаратизму².

В научной литературе одно из центральных мест занимает вопрос о делимости суверенитета в федеративном государстве. Можно выделить две противоположные точки зрения по указанному вопросу: 1) суверенитет делим между федерацией и государствами – членами федерации; 2) суверенитет неделим, не может быть государства в государстве, суверенитета в суверенитете³. Однако существуют еще и те, кто утверждает, что суверенитет делим и неделим одновременно. Неделим он в том смысле, что единым и единственным источником суверенитета является народ. Делимость же суверенитета реализуется в деятельности различных органов государственной власти⁴.

Исследователи, настаивающие на неделимости суверенитета, обычно трактуют его как полную независимость и неделимость, «наивысшую степень» власти⁵. Сторонники этой точки зрения полагают, что две суверенные власти не могут одновременно, функционировать в одном государстве, что входящие в состав федерации субъекты не обладают суверенитетом. Так, профессор И.А. Умнова полагает, что «государственный суверенитет не может быть разделенным, делятся лишь права федерации и ее составных частей»⁶. Аналогичной точки зрения придерживается С.В. Черниченко. Исследователь отмечает, что суверенитет государства неделим. Он отмечает искусственность попыток выделить «экономический» или «территориальный» суверенитет. По мнению автора, это две стороны одной медали, так как экономический суверенитет – это самостоятельность

¹ Проблемы суверенитета Российской Федерации. М., 1994. С. 142–143.

² Там же. С. 57.

³ Карапетян Л.М. Грани суверенитета и самоопределение народов // Государство и право. 1993. № 1. С. 14.

⁴ Там же. С. 50.

⁵ Оппенгейм Л. Международное право. М., 1948. Т. 1. С. 132–134.

⁶ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 101.

государства в проведении экономической политики, а территориальный суверенитет – это верховенство государства на своей территории¹.

Основным аргументом, доказывающим, что субъект федерации не обладает реальным суверенитетом является, по мнению этой части ученых, отсутствие основных признаков суверенитета – верховенства на своей территории и независимости в международных отношениях. Н.А. Ушаков пишет: «Суверенитет либо есть, либо его нет. Он неделим, как неделима и государственная власть. Наделять суверенитетом или его частью, или брать себе суверенитета столько, сколько можно "переварить", члены федерации не могут. В то же время наделять членов федерации большим или меньшим объемом компетенций (правомочий) вполне закономерно, что и делается на практике»².

Исследователи, выступающие в защиту делимости суверенитета, возражают, что закрепление за субъектами федерации исключительной компетенции означает обладание ими частью суверенных прав. По мнению М. Фарукшина, если лишить субъект федерации суверенных полномочий, то станет очевидным парадокс в позиции большинства российских ученых: отрицание суверенитета субъектов федерации при признании за ними сферы исключительной компетенции³.

В связи с дискуссионностью вопроса о делимости или неделимости суверенитета большое значение приобретает конкретизация понятия «суверенитет» и определение признаков суверенитета. Однако и здесь исследователи далеко не единодушны. Так, одни отмечают, что государственный суверенитет есть «свойство, качество государства»⁴. Если возникает какое-либо государство, то оно с момента своего возникновения приоб-

¹ Черниченко С.В. Государство как личность, субъект международного права и носитель суверенитета // Российский ежегодник международного права. М., 1993–1994. С. 20.

² Ушаков Н.А. Суверенитет и его воплощение в внутригосударственном и международном праве // Московский журнал международного права. М., 1994. № 2.

³ Фарукшин М.Х. Суверенитет в системе федерализма//Научный Татарстан. Казань, 1996. № 1.

⁴ Черниченко С.В. Государство как личность, субъект международного права и носитель суверенитета // Российский ежегодник международного права. М., 1993–1994. С. 20; Ушаков Н.А. Суверенитет и его воплощение во внутригосударственном и международном праве// Московский журнал международного права. М., 1994 . № 2.

ретает суверенитет и международную правосубъектность. Сторонниками такой точки зрения выделяются два основных признака суверенного государства: верховенство на своей территории, независимость в международных отношениях. Более того, подчеркивается органическая связь этих двух признаков – если суверенитет государства будет отождествляться лишь с его независимостью по отношению к другим государствам, то внимание будет обращено лишь на одну его сторону, содержание суверенитета будет раскрыто не полностью.

Другая часть ученых возражает, что верховенство государства на своей территории и независимость в международных отношениях в новейшее время вряд ли соответствует действительности. Связывается это с тем, что из современного положения государственных образований можно сделать вывод, что ни одно государство не может вести себя фривольно ни на собственной территории, ни на мировой арене, поскольку сразу оказывается под сильным международным давлением, не говоря уж о возможных мощных ограничениях, исходящих от гражданского общества¹. Степень фактической самостоятельности различных государств неодинакова, что проявляется в объеме обладаемых ими полномочий. С учетом приведенных выше обстоятельств, необходимо рассматривать государственный суверенитет как меру независимости (или самостоятельности) государственной власти, выражающуюся в совокупности принадлежащих ей предметов ведения и полномочий.

Таким образом, по мнению этой группы ученых, суверенитет любого государства нельзя абсолютизировать, тем более не может существовать абсолютного суверенитета в рамках единого многонационального федеративного государства. По словам Л.М. Карапетян, интенсивный процесс интеграции и сближения различных стран усиливает их взаимосвязь и взаимозависимость, обуславливает неизбежные компромиссы и согласования интересов, а порой вынуждает

¹ Фарукшин М.Х. Суверенитет в системе федерализма// Научный Татарстан. Казань, 1996. № 1. С. 49.

частично поступиться ими во имя общественного прогресса.¹ В связи с этим практическая реализация суверенитета национально-государственных образований малочисленных народов по своему объему и содержанию не может быть «равномасштабной» с суверенитетом больших субъектов или других государств в силу различия их социально-экономического, территориального и людского потенциала².

Особым вниманием ученых пользуется вопрос об источниках государственного суверенитета. Практически все современные исследователи считают, что источником власти государства, его верховенства и независимости является народ государства. Однако содержание самого понятия «народный суверенитет» трактуется по-разному.

В своих исследованиях ученые для раскрытия понятия народного суверенитета обращаются к мыслителям восемнадцатого века, когда и было заложено понятие «народный суверенитет» и суверенитет начинает рассматриваться как источник или основа любой государственной власти (теория Гобса). Согласно взглядам французских просветителей, воля народа есть акт суверенитета, который должен быть воплощен в законе, то есть народ выступает носителем суверенитета и источником власти (Руссо). Интересно, что тогда же было выражено и другое мнение, что народ является объектом власти, а суверенитет государства есть верховенство над его составляющими (Гегель)³.

Категория народного суверенитета влечет за собой вопросы: «Что есть народ? Какие части его составляют? Если в состав народа входят некие меньшинства, то может ли он распоряжаться их судьбами? Где предел его прав, если они противоречат правам других?» Эти вопросы встречаются также во многих исследованиях современных ученых. Эта тема требует специального изучения, обратим внимание лишь на некоторые ее моменты.

¹ Карапетян Л.М. Грани суверенитета и самоопределение народов // Государство и право. 1993. № 1. С. 15.

² Там же.

³ Левакин И.В. Суверенитет как одна из проблем федерализма в теории и на практике // Регионология. М., 1994. С. 58; Фарукшин М.Х. Суверенитет в системе федерализма // Научный Татарстан. Казань, 1996. №1. С. 49. и др.

Большинство исследователей соглашаются с тем, что понятие «народ» не является чем-то строго определенным, его можно трактовать двояко. С.В. Черниченко отмечает: «Народ, образующий государство, неизбежно социально дифференцирован (...), причем определенный класс и социальная группа внутри класса, занимающие доминирующее положение, оказывают решающее влияние на формирование воли общества и государства (...). Поэтому ограничиваться утверждением, что источник суверенитета государства – народ, недостаточно, поскольку может сложиться впечатление, что все лица, составляющие народ, в равной степени принимают участие в формировании власти государства»¹. Таким образом, говоря о народе как об источнике государственного суверенитета, необходимо говорить о социально дифференцированном народе, от имени которого выступает господствующая в данном обществе социальная группа.

Термин «народ» имеет различные значения. Его употребляют для обозначения населения, так называемых трудящихся классов, наций и даже небольших этнических групп. Говоря о народе как источнике государственной власти, следует, по мнению большинства ученых, иметь в виду большую группу людей или коллектива, объединенную общностью территории, экономических связей и культуры². Народы в национальном или этническом смысле могут образовывать народ в более широком смысле этого определения. По мнению С. В. Черниченко, под народом, скорее, следует понимать «демос», а не «этнос»³.

С утверждением, что народ – термин наднациональный, надэтнический, соглашается И. Барциц. Анализируя текст Конституции РФ 1993 года, исследователь утверждает, что вместо используемого в преамбуле и в третьей статье Конституции РФ термина «многонациональный народ» логичнее было бы использовать термин «народ многонационального государства», поскольку категория «многонациональный народ»

¹ Черниченко С.В. Государство как личность, субъект международного права и носитель суверенитета // Российский ежегодник международного права. М., 1993–1994. С. 23–24.

² Там же. С. 57.

³ Там же. С. 27.

не выражает сути соответствующей общности, «не несет в себе спланиваемой нагрузки ввиду явной национальной разобщенности населения, растущей обособленности территорий, суверенизации государственных образований»¹.

Во многих исследованиях делается попытка изучить понятие и определение «народа государства» через рассмотрение проблем «коренной» нации. Главная суть проблемы «коренной» нации и других народов состоит в следующем: кто является сувереном национальной государственности – народ, именем которого названа республика, или все проживающие там народы? По мнению некоторых ученых, такие вопросы и вообще проблема такого соотношения создана искусственно². Доказывая данное утверждение, Л.М. Карапетян обращается к декларациям о государственном суверенитете бывших союзных и автономных республик, в которых в разной редакции сформулирована основная цель: реализация права данного народа на самоопределение и государственный суверенитет. Причиной, препятствующей демократическому решению данного вопроса, является, по мнению автора статьи, необоснованное разграничение понятий «нация» и «народ» «как разных типов этнических общностей, якобы отличающихся наличием или отсутствием таких признаков, как территория (соответственно, границы), общность экономических связей, язык и культурно-психологические особенности»³. Ученый вполне обоснованно утверждает, что разграничение этих понятий имеет негативные в практической политике последствия, так как «коренная» нация становится основным субъектом национальной государственности, а проживающие в том же государстве другие народы отодвигаются на второстепенные позиции⁴.

Проблеме соотношения понятий «народ» и «нация» значительное внимание уделяет Р.С. Хакимов в своей монографии «Сумерки импе-

¹ Барциц И. Концепция суверенитета в Конституции России// Российская Федерация. М. 1995. № 3. С. 27.

² Карапетян Л.М. Грани суверенитета и самоопределение народов // Государство и право. 1993. № 1. С. 16.

³ Там же. С. 17.

⁴ Там же.

рии»¹. Говоря о многогранности понятия «народ», ученый обращает внимание на два следующих аспекта. Во-первых, он считает, что те этносы, которые в далеком прошлом имели государственность, нельзя называть нацией, так как нации появились относительно недавно и несут вполне определенные черты, которых не было в прошлом. Такие общности, по мнению Хакимова, следует называть народом, дабы не привносить современное понимание в исторические явления². Во-вторых, исследователь отмечает, что термином «народ» важно обозначить такую общность, которая стремится к восстановлению своей государственности или самоопределению. Такая общность, по мнению Хакимова, имеет очерченную территорию компактного проживания и является, как правило, полиэтнической, в отличие от этноса³. Исходя из сказанного, ученый указывает на принципиальное отличие нации от народа: «Нация от народа отличается как завершенностью государственного самоопределения, так и своим местом в мировом содружестве наций»⁴. В монографии дается и определение нации, как объединившихся в государственную общность независимо от этнического происхождения граждан, причем, как указывает автор, нация может состоять из одного этноса или же быть полиэтнической⁵. В качестве примера Р. Хакимов приводит опыт Республики Татарстан, отмечая, что здесь к настоящему моменту сложился народ, состоящий из татар, русских, чуваш, других этносов, готовых к совместному проживанию на общей территории и стремящихся приобрести политические права для самостоятельного управления государством, экономикой, культурой.

¹ Хакимов Р.С. Сумерки империи. Казань, 1993.

² Там же. С. 31

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же. С. 21.

Контрольные вопросы

- 1. Проанализируйте аргументацию сторонников и противников этнического федерализма в России. Какая точка зрения вам представляется более убедительной и почему?*
- 2. Что понимается под асимметричным федерализмом? Охарактеризуйте конституционную модель российского федерализма с позиций «симметрия | асимметрия».*
- 3. Охарактеризуйте проблемы теории суверенитета в федеративном государстве.*
- 4. Проанализируйте конституционные положения о суверенитете в Российской Федерации. Обоснуйте свою точку зрения по вопросу о делимости государственного суверенитета Российской Федерации между федеральным центром и субъектами федерации.*

3. Инициативы Республики Татарстан по реформированию советской федеративной модели

Республика Татарстан была в числе первых, кто провозгласил государственный суверенитет на своей территории. Идея провозглашения независимости объединила различные политические силы республики. Однако по-разному виделись им пути реализации суверенитета, цели его провозглашения. В связи с этим следует выделить два аспекта: для одних суверенитет республики являлся средством реализации права татарского народа на национальное самоопределение, для других он означал лишь самоопределение территории. Это объясняет то единодушие, с которым 30 августа 1990 года была принята Декларация о государственном суверенитете Республики Татарстан.

Взяв за критерий определение суверенитета в том или другом его аспекте, можно констатировать, что на момент принятия Декларации о независимости в Татарстане существовали две группы мнений.

Первую представляли в основном демократические силы Татарстана (например, отделение Демократической партии России, движение Демократическая Россия, Социал-демократическая партия Татарстана), выступавшие за ограниченный суверенитет Татарстана в составе Российской Федерации. Названные организации выражали поддержку стремлению руководства Татарстана к повышению политического статуса республики, но не в ущерб территориальной целостности России.

Вторую группу представляли политические силы, выражающие настроения национальной ориентации и видевшие в принятии Декларации шаг по направлению к обретению реальной национальной государственности.

Главное место в татарском национальном движении занимал Татарский общественный центр (ТОЦ), образованный осенью 1988 года группой татарской интеллигенции. Программа ТОЦ включала в себя пять основных целей, предусматривающих предоставление Татарстану статуса союзной республики, татарскому языку – статуса государствен-

ного языка в Татарстане, расширение экономической самостоятельности республики, консолидацию татарской нации, развитие культуры республики. Учитывая тот факт, что в Татарстане в настоящее время проживает лишь около четверти всех татар бывшего СССР, идеологи движения выступили с идеей реализации национальных прав народа в двух формах: повышение политического статуса республики как формы национальной государственности татар и создание за пределами Татарстана, в местах компактного проживания татар, национально-культурной автономии, базирующейся на принципах экстерриториальности.

В апреле 1990 года силами наиболее радикально настроенных тоцевцев была образована татарская партия национальной независимости «Иттифак». Стратегическая цель партии была определена на основании признания России «колониальной империей», которая в 1552 г. захватила Казанское ханство, – возрождение государства татар, признание в нем в качестве государственного только татарского языка.

По-разному представлялись плоды суверенизации и основной массе населения Татарстана. Результаты проведенных в Республике социологических исследований показывают, что отклик татар, то есть титульной нации в Татарстане, оказался большим, чем отклик со стороны русских¹. Титульное население, особенно городское, национальная интеллигенция и управленческий аппарат воспринимали суверенитет как «суверенитет титульной нации, как установление фактической, а не декоративной национальной государственности. Отсюда ожидание приоритетов для своей нации в области управления, особенно в жизненно важных общественных сферах»². Не титульное население воспринимало суверенитет лишь как наполненную новым содержанием форму автономии, при которой минимизируются федеральные налоги, облегчается доступ к естественным ресурсам и национальным богатствам.

Противоречия во взглядах на форму государственного суверенитета Татарстана в полной мере нашли отражение при обсуждении вопроса

¹ Губогло М.Н. Опыт и уроки суверенизации // Отечественная история. 1995. № 2.

² Там же.

о правосубъектности республики на заседаниях Верховного Совета РТ, посвященных обсуждению проекта Декларации о государственном суверенитете. Существовали две позиции по этому вопросу: одни хотели видеть Татарстан союзной республикой, другие непременно условием ставили суверенитет республики в составе РСФСР. В конце концов депутаты сошлись на мнении не включать в текст Декларации спорного положения, суверенитет был провозглашен без ссылки на принадлежность Татарстана к Российской Федерации. С одной стороны, это было следствием компромисса различных политических сил. С другой – выражением выжидательной позиции Татарстана¹.

После принятия Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан Председатель Верховного Совета РТ М. Шаймиев заявил о необходимости договорных отношений с РСФСР. По его словам, суверенитет ТАССР означает «верховенство государственной власти в решении вопросов внутренней и внешней жизни вне пределов прав, добровольно переданных ею РСФСР и Союзу ССР на основании договора»².

Позицию руководства РСФСР по поводу субъектности ТАССР выразил Б. Ельцин, который на вопрос журналистов «Советской России» (4 сентября 1990 года) о суверенитете Татарской Автономной Советской Социалистической Республики ответил: «Она остается в составе России, делегируя ей определенные функции, участвует через нее в решении общесоюзных вопросов».

Неопределенность вопроса о субъектности Татарстана не замедлила сказаться в процессе подготовки проекта нового Союзного договора, предложенного руководством СССР, и альтернативного ему проекта Федеративного договора, предложенного российским руководством.

К декабрю 1990 года проект Союзного договора был готов и опубликован в печати. На III сессии Верховного Совета Татарской ССР, проходившей с 10 по 14 декабря 1990 г., состоялось его широкое обсуждение.

¹ Главный вопрос повестки дня // Советская Татария. 1990. 1 сен.

² О суверенитете Татарстана. Выступление Председателя Верховного Совета ТАССР М.Ш. Шаймиева // Советская Татария. 1990. 30 авг.

Характеризуя проект, Председатель ВС ТАССР М. Шаймиев заметил, что его центральной идеей является «производность суверенитета Союза от суверенитета входящих в него республик, (...) проект значительно расширяет государственную самостоятельность республик-учредителей. Во-первых, многие полномочия Союза должны осуществляться союзными органами власти только совместно или по согласованию с республиками. Во-вторых, Союз не вмешивается в республиканские бюджеты, которые определяются участниками договора самостоятельно. Ранее республиканские бюджеты были составной частью общесоюзного бюджета и утверждались ЦИК СССР. В-третьих, проект Договора предполагает издавать основы законодательства лишь по вопросам, согласованным с республиками, в отличие от обязательного издания основ по фиксированному перечню вопросов. В-четвертых, названы формы участия республик в осуществлении полномочий Союза, включая совместное формирование союзных органов»¹.

Параллельно с обсуждением проекта Союзного договора на третьей сессии Верховного Совета ТАССР рассматривался проект Федеративного договора, предложенный российским руководством. Определение отношения к заключению этого договора подразумевало ответ на вопрос о субъектности Татарстана – в случае подписания Федеративного договора республика определила бы себя в качестве субъекта РСФСР. Поскольку Татарстан придерживался линии, направленной на самостоятельное подписание Союзного договора в качестве государства – члена обновленной советской федерации, большинство депутатов Верховного Совета указывало на неприемлемость Федеративного договора для Татарстана.

Анализ стенограмм заседаний Верховного Совета ТССР показывает, что большинство противников рассматриваемого проекта, обосновывая свою позицию, ссылались на Декларацию о государственном суверенитете Татарстана, которой будто бы противоречит сама идея подписания Федеративного договора. Как заметил Ф. Сафиуллин, «прежде чем

¹ Стенографический отчет 3 сессии Верховного Совета Республики Татарстан двенадцатого созыва от 13 декабря 1990 г. // Архив Государственного Совета Республики Татарстан. Ф. Р-3610. Оп. № 1. Ед. хр. 1921. Т. 4. С. 4–5.

обсудить содержание Федеративного договора, нам придется отказаться от принятой нами Декларации о государственном суверенитете. Если мы останемся на позициях Декларации, то, следовательно, мы должны лишь высказать свое отношение к проекту договора»¹. Уместно напомнить, что положение о субъектности Татарстана в тексте Декларации отсутствовало, что явилось результатом политического компромисса. Вопрос, субъектом какой федерации является республика оставался открытым. Вполне резонным поэтому выглядело замечание депутата В. Мустафина о необходимости проведения по данному вопросу референдума².

25 мая 1990 г. в Москве завершил работу IV Съезд народных депутатов РСФСР, на котором был определен порядок подписания Союзного договора республиками, входящими в состав Российской Федерации. В соответствии с этим порядком каждая из республик РСФСР должна была подписать Союзный договор в составе своей делегации, но в рамках общей российской делегации. Это вызвало резкую критику Республики Татарстан, руководство которого однозначно дало понять, что намерено по-новому строить свои отношения с РСФСР. По словам М. Шаймиева, «отношения с Россией, согласно нашей декларации, это отношения двух равных субъектов будущего Союзного договора»³.

Республика Татарстан готовилась подписать Союзный договор. Ситуация между тем резко изменилась. Вариант реформирования советской федерации, предложенный союзным центром, категорически не устраивал как руководство России, так и ряд других союзных республик, в составе которых имелись национально-государственные образования. Перспектива повышения государственно-правового статуса автономий до статуса соучредителей союзного государства угрожала целостности уже существовавших союзных республик. Во время согласования интересов союзных республик с Президентом СССР в Ново-Огарево, где шла

¹ Стенографический отчет 3 сессии Верховного Совета Республики Татарстан двенадцатого созыва от 13 декабря 1990 г. С. 60.

² Там же. С. 62.

³ Политика не терпит пустоты. Интервью с председателем Верховного Совета Татарстана М. Шаймиевым // Советская Татария. 1991. 6 сен.

окончательная работа над проектом Союзного договора, российский президент Б. Ельцин заручился поддержкой коллег из других республик. М. Горбачев был поставлен перед необходимостью принять их условия. В печати был опубликован рассказ участника тех событий Аскара Акаева: «Руководители девяти союзных республик пришли к пониманию, что интересы автономий, даже тех, которые заявили, что отныне они союзные республики, будут представлять именно те союзные государства, в которые территориально входят автономии. Иначе будет полная неразбериха. Короче говоря, в Союз на правах союзных государств войдут только перечисленные в Конституции союзные республики»¹. По итогам консультаций руководителей девяти союзных республик и Президента СССР было сделано и опубликовано в печати 25 апреля 1991 г. совместное заявление «О безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и преодолении кризиса». За этим последовала реакция Татарстана – совместное заявление Президиума Верховного Совета ТССР, Совета Министров ТАССР, Татарского рескома КПСС, Татарского рессовпрофа, Татарского рескома ВЛКСМ «Об участии Республики Татарстан в заключении Союзного договора», в котором указывалось на то, что действия руководства Союза и девяти союзных республик «вошли в противоречие с существующим законодательством, в частности с Законом "О разграничении полномочий между Союзом СССР и субъектами Федерации", а также постановлением IV Съезда народных депутатов СССР "Об общей концепции нового Союзного договора и порядке его заключения"»².

Таким образом, накануне подписания нового Союзного договора сложилась сложная конфликтная ситуация – руководство Татарстана жестко заявило о своей позиции: республика субъектом РСФСР не является. Это однозначно свидетельствовало о намерении РТ выйти из состава РСФСР. Естественно, это вызвало остро негативную реакцию со

¹ Мухаметшин Ф., Агеева Л. Республика Татарстан: новейшая история. События. Комментарии. Оценки. Казань, 2000. С. 184.

² Белая книга Татарстана. Путь к суверенитету. Сборник официальных документов. 1990–1995 гг. Казань, 1996. С. 9.

стороны руководства РСФСР. На IV Съезде народных депутатов РСФСР первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР Р. Хасбулатов обратил внимание депутатов на серьезность ситуации, вызванной намерением руководства Татарстана выйти из состава Российской Федерации. Им было замечено, что Конституция РФ не дает республикам, входящим в состав РСФСР, право на выход из федерации; для решения этого вопроса должен быть проведен референдум на территории всей федерации, а не только одной из республик, входящих в ее состав¹.

Кроме того, позиция Татарстана ставила под угрозу срыва подписание Союзного договора, так как руководители других республик в составе РСФСР заявили, что в случае, если Татарстан будет настаивать – они подписывать Союзный договор не будут². Возникший конфликт, однако, разрешился сам собой. Срыв подписания Союзного договора в результате неудавшегося государственного переворота августа 1991 года, бесконечные консультации и, наконец, объявление о роспуске Союза учредивших его республик (России, Украины и Белоруссии) поставили точку в затянувшихся попытках сохранения реформированного Союза ССР.

После распада Советского Союза Татарстан продолжал последовательно следовать выбранному курсу, направленному на равноправное сотрудничество с республиками бывшего СССР. Остро стоял вопрос о формах дальнейших взаимоотношений с Российской Федерацией. Руководство Татарстана придерживалось двух направлений. Во-первых, делается попытка непосредственного вхождения в только что созданное объединение – Содружество независимых государств. 26 декабря 1991 г. Верховный Совет РТ принял Декларацию о вхождении Республики Татарстан в СНГ. Во-вторых, активизируется работа по подготовке двустороннего договора с Россией.

Руководство республики выступило с критикой проекта Федеративного договора, предложенного российским федеральным центром. По словам председателя комиссии по законотворчеству Верховного

¹ Право на выход – через референдум // Вечерняя Казань. 1990. 25 мая.

² Ельцин Б. Верховному Совету Татарстана есть о чем подумать // Вечерняя Казань. 1990. 25 мая.

Совета Республики Татарстан Р. Хафизова, договор является лишь камуфляжем для сохранения российского унитаризма. В нем нет места принципам равноправия и согласованности интересов. Напротив, в договоре закреплены принципы административной подчиненности субъектов федеральному центру: «размеры федеральных налогов устанавливаются Верховным Советом России без всякого согласования с Верховными Советами республик; стратегические сырьевые ресурсы – нефть, лес, газ, руды, алмазы, черные цветные и драгоценные металлы – являются общедолевой собственностью, лицензии и квоты товаропроизводителям и правительствам республик на экспортно-импортные операции выдает опять-таки центральное правительство, оно же определяет стратегию экономического развития, включая налоговую и кредитную политику, которой обязаны подчиняться субъекты Федерации»¹.

Отказ от подписания Федеративного договора расценивался Москвой как попытка Татарстана в одностороннем порядке изменить свой государственно-правовой статус. В условиях довольно жесткого нажима со стороны федерального центра Верховный Совет Республики Татарстан 21 февраля 1992 г. принимает решение о проведении 21 марта 1992 г. референдума по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан. Главной целью мероприятия было «прямым свободным волеизъявлением граждан подтвердить положения единогласно принятой Верховным Советом Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан»². Вопрос референдума был сформулирован следующим образом: «Согласны ли вы, что Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров». Такая постановка вопроса была признана некорректной Верховным Советом РФ, поскольку объединяла три разных вопроса. В то же время Конституционный Суд Российской Федерации,

¹ Хафизов Р. Что беспокоит политолога Харичева // Известия Татарстана. 1992. 2 окт.

² Обращение Верховного Совета Республики Татарстан к народу Республики Татарстан в связи с обращением Верховного Совета Российской Федерации к народу, Верховному Совету и Президенту Республики Татарстан // Известия Татарстана. 1992. 10 марта.

рассмотрев вопрос о законности проведения в Татарстане референдума о статусе республики, вынес постановление, в котором говорилось: «Признать постановление Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года "О проведении референдума республики Татарстан по вопросу о государственном статусе республики Татарстан" не соответствующим Конституции РСФСР в части формулировки вопроса, предусматривающей, что Республика Татарстан является субъектом международного права и строит свои отношения с Российской Федерацией и другими государствами на основе равноправных договоров, поскольку это связано с односторонним изменением национально-государственного устройства РСФСР и означает, что Республика Татарстан не состоит в РСФСР»¹. Постановление Конституционного Суда РФ было прокомментировано заместителем ответственного секретаря Конституционной комиссии РФ В. Шейнисом: «Каков бы ни был итог референдума, его результата будут, говоря языком юристов, ничтожными с точки зрения права». Выступавший на сессии Верховного Совета РСФСР 19 марта 1992 г. председатель Конституционного Суда РСФСР В. Зорькин подчеркнул, однако, что, несмотря на «видимость законных оснований для выхода Татарстана из Российской Федерации», все же создается юридическая база для такого выхода, что таит большую угрозу национально-территориальному единству России².

Вердикт Конституционного Суда в Татарстане был проигнорирован – референдум состоялся 21 марта 1992 года. Его результаты по-разному были расценены в Москве и Казани.

Оценивая прошедший в Казани референдум, «Российская газета» отметила, что положительно на вопрос референдума ответило всего лишь пятьдесят процентов взрослого населения, большинство крупных городов Татарстана ответили «нет»; поскольку в референдуме не принимало участие двадцать процентов взрослого населения, то фактически

¹ Обращение Верховного Совета Республики Татарстан к народу Республики Татарстан в связи с обращением Верховного Совета Российской Федерации к народу, Верховному Совету и Президенту Республики Татарстан // Известия Татарстана. 1992. 10 марта.

² Верховный Совет РСФСР. Стенограмма заседаний 19 марта 1992 г. М.: Известия, 1993.

референдум закончен ничем¹. Напротив, руководство Республики Татарстан заявило, что проведенный референдум «открывает и показывает путь к подлинному реформированию всей Российской Федерации»². Президент РТ М. Шаймиев отметил, что теперь «должны найти такую форму нашего государственного суверенитета, которая не нарушала бы целостности Российской Федерации. Например, через делегирование ряда полномочий, но, подчеркиваю, через делегирование от нас. Мы сами должны решать, что оставить в совместном ведении, а чем владеть, управлять и распоряжаться исключительно самим»³.

Опираясь на результаты референдума, Татарстан начинает еще более уверенно отстаивать свою позицию.

31 марта 1992 года в Москве состоялось подписание Федеративного договора. Договор этот Татарстан не подписал. Он настаивал на необходимости заключения двустороннего договора по принципу делегирования полномочий субъектом федерации центру, то есть построения федерации снизу, а не сверху. Необходимость двустороннего договора руководители республики объясняли тем, что Татарстан, как и любая другая республика, индивидуален и нуждается в договоре, учитывающем его национальную специфику, уровень экономического потенциала, степень социального развития и способность брать на себя провозглашаемый объем ответственности.

После референдума о государственном статусе Татарстана активизируется работа Верховного Совета РТ (далее – ВС РТ) над проектом новой Конституции Республики Татарстан. Вопрос об Основном законе был включен в повестку X сессии ВС РТ. Важнейшим вопросом, по которому депутатам предстояло определить свою позицию, являлся вопрос о взаимоотношениях Республики Татарстан с Российской Федерацией. Уместно заметить, что при его обсуждении

¹ Радоваться нечему ни в Москве, ни в Казани // Российская газета. 1992. 24 марта.

² Мы много сможем вместе. С пресс-конференций по итогам референдума // Известия Татарстана. 1992. 24 марта.

³ Там же.

в полной мере нашла отражение неоднозначность оценок результатов референдума о государственном статусе РТ.

После пяти дней работы над поправками, 6 ноября 1992 г., Конституция РТ была принята Верховным Советом Республики Татарстан. Новый Основной закон содержал положения о самостоятельном определении Татарстаном своего государственно-правового статуса (ст. 59). Согласно ст. 61 Конституции, «Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией – Россией на основании Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения», т.е. закреплена договорная форма отношений с Российской Федерацией. Комментируя статью 61 Конституции РТ, Председатель Верховного Совета РТ Ф. Мухаметшин отметил: «Во-первых, в соответствии с новым статусом Татарстана будущий Договор призван определить принципиально новую форму союза – союза суверенных государств – на основе делегирования друг другу определенных полномочий и предметов ведения. Во-вторых, Татарстан не передает каких-либо полномочий в одностороннем порядке. На первое место выдвигается принцип равноправия: не с областями и республиками, а в целом с Российской Федерацией должен заключаться Договор. Принцип равноправия был бы нарушен, если бы Конституция определяла бы Татарстан как часть Российской Федерации, ибо хорошо известно, что часть не может быть равной целому. Для подлинного равноправия необходимо, чтобы Договор заключался между самостоятельными целостностями. В Конституции Татарстана и закреплён этот принцип. В-третьих, говоря об ассоциированности с Россией, Конституция подчеркивает намерение республики жить в союзе с Российской Федерацией, укрепляя исторически сложившиеся связи и отношения»¹.

Таким образом, в Основной закон Республики Татарстан был заложен фундамент принципиально новых форм взаимоотношений с Россией. Татарстан согласно новой Конституции является не частью

¹ Мухаметшин Ф.Х. Республика Татарстан: от референдума до договора. Казань: Татарское книжное издательство, 1995. С. 89.

Российской Федерации, но самостоятельным государством, строящим свои отношения с другими государствами на основе договоров.

Позиция руководства РТ о принципах создания новой федерации была озвучена председателем Верховного Совета Республики Татарстан Ф. Мухаметшиным: «Концептуальной основой создания новой федерации могли бы стать следующие узловые принципы:

- все суверенные государства – субъекты федерации независимо от размеров территорий, численности населения, экономического потенциала полноправны;
- субъекты федерации добровольно по Конституции, а конкретно на основании договоров и соглашений передают строго оговоренный минимум полномочий и предметов ведения федеральному центру;
- весь договорно-конституционный процесс возникновения новой федерации идет снизу вверх. Не центр "расширяет права субъектов федерации", а они вручают их центру;
- субъекты федерации выступают источником образования федерации и ее суверенитета.

Помимо строго оговоренного объема полномочий, каждый субъект также вправе дополнительно делегировать центру те или иные экономические, административные и другие функции управления.

На основе двустороннего договора между центром и отдельным субъектом федерации права последнего могут сужаться или расширяться, что означает разновеликую степень интегрированности субъектов в федерацию – принцип асимметричности ее создания. Поэтому если связь одних образований с центром будет минимальна, то других – практически мало отличаться от нынешней. Тем самым удастся достичь гибкости и многообразия форм включения субъектов федерации в нее как в новую целостность. Главная цель объединения в единое федеративное государство не установление подчиненности учредителей друг другу, а обеспечение эффективного их функционирования и развития. Не теряя своего изначального качества, они образуют новое общее для всех суверенное государство, наделив его соответствующей компетенцией

в осуществлении внутренней и внешней функций. При этом субъекты федерации сохраняют собственную политико-правовую определенность: для национальных республик – это качество суверенной государственности, для административно-территориальных единиц, не обладающих государственным суверенитетом, – качество учредителя федерации»¹.

В новой федерации предполагается наличие субъектов двух типов: национальные республики и административно-территориальные единицы. Субъекты обоих типов могут обладать и пользоваться примерно схожим набором прав и полномочий, однако иметь различный источник их происхождения. Для национальных республик таковым выступает государственный суверенитет как реализация исконного и неотчуждаемого право народов на свободное самоопределение. Как следствие, национальные республики могут свободно распоряжаться своими правами, в том числе передавать при необходимости часть из них федеральным органам на основе двусторонних договоров или соглашений.

Что касается краев и областей, то они не являются суверенными государствами. Государственным суверенитетом обладает Российская Федерация в целом. Поэтому все суверенные права сосредоточены у федеральных органов. Края и области – это административно-территориальные образования, функционирующие на основе полномочий, переданных им федеральным центром.

За провозглашением нового государственно-правового статуса Татарстана должно было последовать его признание со стороны других государств, в первую очередь, Российской Федерации. В процессе работы над проектом новой Конституции РФ Татарстан предпринимает шаги, направленные на закрепление особого статуса республики в Основном Законе РФ. 4 июня 1993 года Верховный Совет РТ, используя право законодательной инициативы, предложил включить в текст новой Конституции РФ статью следующего содержания: «Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией – Россией на основе Договора о взаимном де-

¹ Мухаметшин Ф.Х. Указ. соч. С. 96–97.

легировании полномочий и предметов ведения»¹. Инициатива Татарстана, однако, была оставлена без внимания. Было проигнорировано также заявление Президента и Председателя Верховного Совета Республики Татарстан, в котором выражалась озабоченность стремлением «умалить, дискредитировать саму идею становления качественно нового типа федеративных отношений»².

Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года, закрепила конституционный характер федерации. Республика Татарстан включена в перечень республик – субъектов федерации наряду с прочими. Позиция и самопровозглашенный статус Татарстана в Конституции Российской Федерации отражения не нашли. Более того, Основной Закон РФ не содержит положений о суверенитете республик, ограничивает их политическую самостоятельность. Это выражается в провозглашении первичности Конституции РФ при регулировании статуса республик, праве Конституционного Суда РФ разрешать дела о соответствии конституций республик Основному закону России, уравнивании статусов республик, краев и областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

С принятием новой Конституции РФ активизируется работа Конституционного Суда РФ, который отметил несоответствие ряда конституционных актов субъектов Российской Федерации, в том числе и Республики Татарстан, и рекомендовал привести их в соответствие с федеральной Конституцией.

Реализация заложенного в Конституции РФ «сценария» федеративных отношений, по сути, свела на нет все политические достижения Республики Татарстан. Этим и объясняется жесткое неприятие Основного Закона РФ руководством РТ. В связи с этим обращает на себя внимание оценка результатов референдума по Конституции РФ, высказываемая представителями политической элиты Татарстана. По словам государственного советника при Президенте РТ Р. Хакимова, не все

¹ Белая книга Татарстана. Путь к суверенитету. Сборник официальных документов. 1990–1995 гг. Казань. 1996. С. 25–26.

² Там же. С. 27.

субъекты приняли эту Конституцию, она не была одобрена в 32 субъектах¹. Подводя итоги референдума по проекту Конституции РФ в Татарстане, Председатель Верховного Совета РТ Ф. Мухаметшин отметил: «В Татарстане в референдуме по проекту Конституции России приняло участие 366222 избирателей из 2637340 граждан, имеющих право участвовать во всенародном голосовании и зарегистрированных по округам, что составило 14 процентов (...). Таким образом, на территории Республики Татарстан референдум по проекту нового Основного закона Российской Федерации не состоялся»². Причиной низкой активности населения республики, по мнению Мухаметшина, стала гражданская политическая позиция избирателей Татарстана, которые не увидели в проекте нового Основного Закона Российской Федерации юридического закрепления последовательного курса нашей республики, ее Президента, парламента и правительства по демократическому переустройству Российской Федерации. Кроме того, на поведение избирателей повлияло исключение из проекта Основного Закона РФ принципиального положения о суверенности республик (государств). Они увидели в этом не что иное, как возврат к временам авторитаризма и попытки усиления диктата центра.

Таким образом, после принятия Конституции Российской Федерации возникла политико-правовая коллизия. С одной стороны, вступил в силу новый Основной Закон федеративного государства, однозначно определивший Республику Татарстан одним из субъектов Российской Федерации; но голосование по его проекту в Татарстане не состоялось. С другой – уже существовала Конституция РТ, провозглашавшая принципы договорного объединения России и Татарстана. Возникшая ситуация способствовала активизации договорного процесса.

Выше говорилось, что обсуждение полномасштабного договора между Республикой Татарстан и Российской Федерацией велось с 1992 года. Продолжавшийся почти два года переговорный процесс завершился под-

¹ Современный федерализм: опыт и перспективы. Казань: Госсовет РТ, 1996. С. 68.

² Республика Татарстан: от референдума до договора. Казань: Тат. книжное издательство. 1995 С. 118.

писанием договора о разграничении предметов ведения и полномочий 15 февраля 1994 года.

Анализ постатейного материала договора о разграничении компетенций между Российской Федерацией и Республикой Татарстан показывает, что предметы исключительного ведения Российской Федерации не претерпели каких-либо изменений, за исключением вопросов регулирования интеллектуальной собственности. Что касается предметов совместного ведения РФ и РТ, то они заметно отличаются от того перечня, который установлен Конституцией РФ. Органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан совместно осуществляются полномочия по защите суверенитета и территориальной целостности; общие и коллизионные вопросы гражданства; координация ценовой политики; проведение денежной политики; координация управления общей энергетической системой; магистральным, железнодорожным, трубопроводным, воздушным и водным транспортом, связью, информационными системами и некоторые другие полномочия. К числу предметов ведения Республики Татарстан договором был отнесен широкий круг компетенций, в том числе установление системы государственных органов власти Татарстана, порядок их организации и деятельности; решение вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами, а также государственными предприятиями и организациями, расположенными на территории республики; формирование республиканского бюджета, установление и взимание республиканских налогов; осуществление правового регулирования административных, семейных, жилищных отношений, отношений в области охраны окружающей среды и природопользования; решение вопросов республиканского гражданства и ряда других. Из приведенного видно, что компетенции, отнесенные Конституцией РФ к совместному ведению РФ и субъектов РФ согласно Договору были переданы в исключительное ведение Республики Татарстан. Стоит заметить, что договор противоречит не только Основному закону РФ, но и Конституции Республики Татарстан, в которой провозглашена полная суверенная международная правосубъектность

Татарстана. В соответствии же с договором она существенно ограничивается. Несоответствие положений договора обеим конституциям было прокомментировано Президентом Татарстана М. Шаймиевым следующим образом: «Мы принципиально условились с Б. Ельциным, что он, Договор, доминирует над обеими конституциями – и Республики Татарстан и Российской Федерации: там, где они не совпадают, обе стороны руководствуются положениями договора»¹. Аналогичную оценку договора дал и Президент России Б. Ельцин, сказав, что договор является единственно конституционной и цивилизованной формой устранения противоречий между Конституцией РФ и конституциями республик².

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и Республикой Татарстан явился неизбежным временным компромиссом. Руководством РТ ясно сознавалось, что сам по себе Договор не решает вопроса о статусе Татарстана.

В этот период не была преодолена неопределенность в вопросе о правосубъектности Республики Татарстан. Связано это было во многом с отсутствием в России 1990-х скоординированной политики, способствующей становлению основ федерализма. Наметившиеся тенденции развития федеративных отношений, создание необходимой правовой базы российского федерализма предопределили начало последовавшей в дальнейшем работы по приведению нормативно-правовых актов РТ в соответствие с федеральными и признание в апреле 2002 г. Татарстаном статуса субъекта РФ.

¹ Иванов В.В. Российский федерализм и внутригосударственная договорная практика. Красноярск, 1997.

² Договор Российской Федерации и Республики Татарстан: пять лет развития, Гос. Совет РТ. Казань, 1999.

Контрольные вопросы

1. В чем заключалось принципиальное различие трактовок понятия «государственный суверенитет» при принятии Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан?

2. В чем заключалось участие Республики Татарстан в работе над проектом нового союзного договора?

3. Охарактеризуйте референдум о государственно-правовом статусе Татарстана и Конституция РТ 1992 г.

4. Охарактеризуйте договор РФ и РТ «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» от 15 февраля 1994 года.

5. Расскажите о «модели Татарстана» и российском федерализме по Конституции РФ 1993 г., дайте ей сравнительную характеристику.

4. Конституционные основы федеративного устройства России

Понятие «конституционные основы федеративного устройства России» отражает совокупность установленных в Основном Законе РФ положений о ее устройстве и основных принципах функционирования как федеративного государства. Конституционные принципы федерализма – это принципы, определяющие федеративное устройство государства. Они обуславливают тип федерации, ее структуру, особенности территориального устройства, характер разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами, основы разграничения компетенций между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

Определение системы конституционных принципов российского федерализма – вопрос, по которому сегодня в отечественной юридической науке наблюдается весьма существенное разнообразие подходов. Если строго следовать юридической формализации данных принципов в основах конституционного строя, то их перечень должен соответствовать ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации. В ней закреплено положение, что федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Перечень принципов федеративного устройства России не ограничивается положениями ч. 3 ст. 5 Конституции РФ. К конституционным принципам федерализма относятся также государственный суверенитет (ст. 4), равноправие субъектов Российской Федерации (ч. 1 и 4 ст. 5), единство конституционно-правовой системы (ст. 15) и разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами (ст. 71–73).

Исходя из изложенного, можно сформулировать следующие основные принципы российского федерализма:

- государственный суверенитет;
- единство системы государственной власти;
- равноправие субъектов Российской Федерации;
- единство конституционно-правовой системы;
- разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации;
- равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации.

Рассмотрим их подробнее.

Государственный суверенитет. Согласно ч. 1 ст. 4 Конституции РФ, суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Это означает верховенство и единство государственной власти Российской Федерации, обязательность актов ее органов для всех граждан и вообще для всех физических лиц на территории России (с изъятием для лиц, обладающих дипломатическим иммунитетом). Еще более важно верховенство федеральной власти по отношению к власти субъектов федерации, будь то республика, край, область, автономия или город федерального значения. Присущее суверенитету свойство единства государства и независимости его власти от любой другой власти как внутри страны, так и вне ее, в условиях федеративного правового государства, каковым провозглашена Россия (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ), понимается с известными ограничениями. Эти ограничения связаны с наделением субъектов федерации собственной сферой исключительных властных компетенций.

Таким образом, суверенные права федерации распространяются на всю территорию России (право сбора федеральных налогов, призыва военнообязанных граждан на военную службу, денежной эмиссии и т.п.). Суверенные права федерации сочетаются с законными правами ее субъектов в зависимости от разграничения предметов ведения и полномочий.

Для понимания верховенства и единства как сущностных свойств суверенитета Российской Федерации принципиальное значение имеют положения статьи 67 Конституции (относительно состава территории России, включающей территорию всех субъектов федерации), а также пункта «б» статьи 71, которые относят к ведению федерации ее федеративное устройство и территорию.

Единство системы государственной власти. Россия как государство обладает единой государственной властью, источником которой является ее многонациональный народ. Это не отрицает наличия своей государственной власти у республик (государств) в составе Российской Федерации, что прямо закреплено в их конституциях. Источником такой власти является народ, т.е. совокупность всех граждан, всего населения данной республики. Остальные субъекты федерации, как указано в статье 73, тоже обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов. В то же время Российской Федерации, как указано в части 3 статьи 5 Конституции, присуще единство системы государственной власти при разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

Единство системы государственной власти выражается уже в том, что власть федерации распространяется на всю ее территорию, а на ее части – территории каждого из субъектов – распространяется, кроме того, и их (т.е. региональная) власть, причем каждая из этих двух властей небеспределельна, а ограничена компетенцией, соответственно, федерации и каждого из ее субъектов.

Представительный орган государственной власти федерации – Федеральное Собрание – имеет структуру, обеспечивающую тесную связь с органами власти субъектов федерации: одна из палат Федерального Собрания – Совет Федерации – состоит из представителей органов законодательной и исполнительной власти субъектов федерации. Конституция и федеральные законы выражают федеральную государственную власть и

обязательны на всей территории федерации. Законы и другие нормативные правовые акты субъектов федерации принимаются в соответствии с федеральными законами. Это обеспечивает единство и системы государственной власти, и правовой системы России.

Еще более тесной является связь федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов федерации. Конституция РФ (ч. 2 ст. 77) предусматривает создание единой системы исполнительной власти, состоящей из органов исполнительной власти федерации и ее субъектов. Но эта система образуется только в пределах ведения федерации и полномочий по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов. Следовательно, в этих пределах правительства и министерства субъектов РФ находятся в подчинении Правительства РФ и соответствующих федеральных министерств, в то время как по вопросам исключительных полномочий субъектов эти органы действуют независимо от федеральных органов.

Согласно Конституции РФ судебная система России устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Судебная власть осуществляется как федеральными судами, судьи которых назначаются Президентом РФ, так и судами в субъектах федерации. Однако все суды образуют единую систему. Во главе судов общей юрисдикции стоит Верховный Суд РФ, а арбитражных судов – Высший Арбитражный Суд РФ.

Общедоинеральным органом в области конституционного судопроизводства выступает Конституционный Суд РФ, а аналогичные суды (конституционные и уставные), созданные в республиках, краях и областях, не составляют с ним единой системы.

На строго централизованных началах действует Прокуратура Российской Федерации. Это единая для всей федерации система с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Равноправие субъектов Российской Федерации. Положение части 1 статьи 5 Конституции РФ провозглашает принцип равноправия субъектов

федерации, часть 4 – их равноправие в сфере взаимоотношений с федеральными органами государственной власти. Равноправие в первом аспекте следует понимать, прежде всего, как обладание всеми ими одинаковым конституционно-правовым статусом субъекта федерации, а также идентичность компетенции.

Термин «субъекты Российской Федерации» появился в отечественном конституционном праве в начале 1990-х гг. Сначала он был применен в некоторых актах текущего законодательства, принятых в 1991 г., затем – в одном из дополнительных Протоколов к Федеративному договору. Ныне действующая Конституция РФ ввела этот термин как охватывающий республики, области, края, города федерального значения, автономную область и автономные округа. Это не просто результат логической операции охвата одним термином родственных явлений, а, прежде всего, отражение в официальной терминологии принципа равноправия всех упомянутых выше первичных составных частей Российского государства.

Равноправие субъектов РФ находит свое выражение в равном представительстве всех субъектов РФ (независимо от размера территории и численности населения) в Совете Федерации Федерального Собрания (по два представителя от каждого субъекта), а также в общем для всех них определении предметов ведения, которое вытекает из ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ.

Однако другие положения Основного Закона РФ закрепляют различные элементы правового статуса субъектов РФ, что позволяет судить о нарушении принципа их равноправия. Данная проблема заслуживает более детального изучения и будет ниже подробно рассмотрена отдельно.

Единство конституционно-правовой системы. Части 1 и 2 статьи 15 Конституции РФ определяют главенствующее место Основного Закона РФ в правовой системе, закрепляют соотношение Конституции РФ и законов с другими правовыми актами, принимаемыми в Российской Федерации, т.е. на всех уровнях системы власти, включая самоуправление.

Конституция составляет ядро всей правовой системы Российской Федерации, она обладает верховенством по отношению ко всем иным

правовым актам, принимаемым как федерацией, так и ее субъектами (конституции, уставы, законы и пр.). Федеральные законы обладают приоритетом над правовыми актами субъектов Российской Федерации. Это принципы федеративных отношений, соединение федерализма с правовым государством. Они закрепляют единство правопорядка на всей территории России при сохранении широких прав субъектов федерации в пределах своей компетенции.

Верховное место Конституции РФ во всей правовой системе, действующей на территории России, подкрепляется усложненным порядком ее пересмотра, внесения в нее поправок и изменений.

Знаменательным является положение Конституции о ее прямом действии. Оно подчеркивает, что Конституция – не пропагандистский документ, а нормативный правовой акт, статьями которого надлежит руководствоваться, в том числе при рассмотрении конкретных дел в судах, в органах исполнительной власти. Это во многих случаях не избавляет законодательные органы от необходимости конкретизации положений Конституции в текущем законодательстве, подкрепления их нормами как материального, так и процессуального права. В ряде конституционных статей содержатся отсылки к текущему законодательству.

Часть 2 статьи 15 Конституции говорит об обязательности Конституции Российской Федерации и федеральных законов для всех, кому они могут быть адресованы: для всех органов государственной власти (в том числе и для органов власти субъектов федерации) и для органов местного самоуправления, для должностных лиц, граждан и их объединений.

К ведению Российской Федерации отнесены, в частности, контроль за соблюдением Конституции Российской Федерации и федеральных законов (п. «а» ст. 71), а к совместному ведению федерации и ее субъектов – обеспечение соответствия конституций, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов федерации Конституции РФ (п. «а» ст. 72). Судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральным законам, а установив при рассмотрении дел несоответствие какого-либо акта

законам, суд принимает решение в соответствии с законом. Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии федеральной Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента, палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов федерации; договоров между органами государственной власти федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. Часть 3 статьи 5 Конституции РФ определяют разграничение предметов ведения и полномочий в качестве одной из основ федеративного устройства России. В части 3 статьи 11 закреплены способы такого разграничения. Указано два способа разграничения компетенций – конституционный и договорной (разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий). Следует отметить, что установлен приоритет конституционного метода в таком разграничении. В соответствии с частью 1 статьи 15 Конституция РФ имеет высшую юридическую силу. Наряду с этой общей нормой есть две специальные. Первая содержится в абзаце четвертом пункта первого раздела второго «Заключительные и переходные положения». Там закреплено, что в случае несоответствия положений федеративного договора и других договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации положениям Конституции РФ действуют положения Конституции. Эта норма относится к тем договорам, которые действовали на момент вступления в силу новой Конституции РФ. Применительно к тем договорам, которые могут быть заключены впредь, следует обратить внимание на вторую закрепленную в норму, части 2 статьи 78, где регулируется передача полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ.

Такая передача полномочий может осуществляться в том случае, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Следует заметить, что в части 3 статьи 11 Конституции РФ среди источников правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий не назван федеральный закон. Между тем он играет важную роль в конкретизации конституционного регулирования этой важной сферы. Рассмотрение становления правовой базы разграничения властных компетенций между федеральными и региональными органами государственной власти и ее анализ обособлен в отдельный раздел.

Равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации. Конституция Российской Федерации провозгласила правовое обеспечение гарантий на свободное национальное развитие каждого гражданина. Пятый абзац преамбулы Конституции РФ провозглашает принципы равноправия и самоопределения народов в качестве одного из ориентиров развития институтов государства, правильного толкования и применения статей Основного Закона РФ. Формула «исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов» основывается на нижеследующем.

Общепризнанными считаются принципы, разделяемые мировым сообществом и закрепленные в соответствующих международных правовых актах. Принципы равноправия и самоопределения народов получили отражение в уставе ООН (1945 г.), Декларации Генеральной Ассамблеи ООН о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (1970 г.), Декларации Генеральной Ассамблеи ООН о воспитании народов в духе мира (1978 г.) и в ряде других документов.

Многие государства объявили общепризнанные принципы и нормы международного права составной частью своих правовых систем. Будучи включенными в такие системы, эти принципы и нормы нередко осуществляются при регулировании отношений внутри страны специфическим образом. Претворение в жизнь принципов равноправия и самоопределения народов имеет в России ряд особенностей, обусловленных

пребыванием ее народов в составе одного федеративного государства и необходимостью учета специфики российского федерализма. Российская Федерация исторически сформировалась в результате консолидации внутри России не только русского народа, но и нерусских наций и народностей (на базе автономии) и преобразования первичных административно-территориальных единиц России, населенных преимущественно русскими (областей, краев) в субъекты федерации. Таким путем в России обеспечиваются самоопределение и равноправие составляющих ее народов.

Принцип равноправия и самоопределения народов лежит в основе одного из способов построения Российской Федерации – национально-этнического. Равноправие народов представлено в различных формах национальной государственности – автономных округах, автономной области, республиках, в которые на основе волеизъявления самоопределился тот или иной народ. В соответствии с Конституцией РФ они объявляются равноправными субъектами Российской Федерации.

В то же время полноценное национальное самоопределение станет возможным тогда, когда национально-этнический принцип организации государственности, характерный для традиционных, архаичных обществ, отойдет на второй план в развитии федерализма. Федерализм должен служить удовлетворению культурных, социально-экономических и иных интересов в равной мере всех этнонациональных общностей и групп. Наиболее приемлемой формой национального самоопределения в рамках многонационального государства является институт национально-культурной автономии.

Принцип равноправия и самоопределения народов находит свое выражение и в следующих конституционных положениях:

- равенство прав и свобод человек и гражданина независимо от его национальной принадлежности, языка и культуры (ст. 19);
- запрещение любых форм ограничения прав граждан по национальному признаку, а также действий, направленных на разжигание национальной розни (ст. 19, ч. 2 ст. 29);

- признание прав национальных меньшинств, в том числе права на защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни, в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации (п. «в» ст. 71, п. «б» и «м» ч. 1 ст. 72, ст. 69);
- свободное определение каждым своей национальной принадлежности (ст. 26);
- государственная поддержка развития национальных культур и языков (ч. 1 ст. 45, ч. 2 и 3 ст. 68, п. «е» ст. 71).

Завершая обзор конституционных принципов российского федерализма, следует обратить внимание на следующее. С учетом особенностей периода, в который принималась Конституция Российской Федерации, не удалось довести до конца многие прогрессивные идеи полноценной федерализации России. Об этом свидетельствует весь период действия Основного Закона РФ, обнаруживший ряд недостатков конституционного регулирования федеративных отношений как в содержательном, так и в технико-юридическом плане.

В связи с особенностями действующей Конституции РФ как документа политического компромисса существует ряд концептуальных противоречий, содержащих источник перманентной конфликтности.

1. Противоречие между принципом равноправия субъектов Российской Федерации и асимметричным (разным) конституционно-правовым статусом субъектов федерации.

Причина, почему именно бывшие автономные республики в составе РСФСР по действующей Конституции РФ названы государствами, кроется в понимании национальной федерации ее исторических традиций советского периода. Из этого вытекает и сохранение различий атрибутивного свойства, а именно признания за республиками в составе России права принимать конституцию, в то время как другие субъекты федерации издают основные законы в виде уставов. Именно исторические традиции России до недавнего прошлого породили феномен «сложно-составных» субъектов федерации, т.е. вхождение автономных округов в состав краев, областей, тоже признанных Конституцией РФ равноправными субъектами федерации.

2. Противоречивость закрепления в Конституции РФ правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий (соотношение между ст. 4, 11, 15 и 76).

Неоднозначность трактовок положений Конституции РФ породили дискуссии о первичной форме разграничения властных компетенций: Конституция или договор? Именно разногласия такого рода препятствовали в свое время принятию федеральных законов, конкретизирующих положения Конституции РФ о федеративном устройстве. Многие республики в составе России определяли договор приоритетной формой правового регулирования по сравнению с Конституцией РФ и федеральным законом (Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), Ингушетия и др.) Как известно, первые договоры о разграничении предметов ведения носили характер актов, по юридической силе поставленных выше Конституции РФ.

3. Конституционный принцип равноправия субъектов федерации (ч. 1 ст. 5) дополняется уточнением о его действии во взаимоотношениях субъектов федерации с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5).

Действующая Конституция РФ разрабатывалась и принималась в условиях политического кризиса, вызванного конфронтацией между высшим законодательным и исполнительным органами власти. Это стало причиной появления ряда противоречий. Считается, именно уступкой республикам оказалось включение в ст. 5 Конституции РФ наряду с ч. 1 также и ч. 5, нивелирующий общий принцип равноправия субъектов федерации, уточняя, что он действует только во взаимоотношениях субъектов федерации с федеральной властью. По той же причине перечень субъектов Российской Федерации в ст. 65 дан по шести категориям, а не общим списком, хотя субъекты признаны равноправными.

4. Неполнота конституционного регулирования системы принципов федерализма (ч. 3 ст. 5).

В частности, не закреплён в Конституции РФ основополагающий принцип конституционного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Наличие противоречий и пробелов, снижающее эффективность федеративных связей, свидетельствует о важности поиска путей решения данных проблем. Внесение поправок в Конституцию РФ в настоящее время несвоевременно. По мнению ученых и политиков, целесообразнее использовать другие оперативные способы устранения противоречий и пробелов. Например, толкование Конституционным Судом Российской Федерации отдельных статей Конституции РФ и принятие федеральных конституционных и федеральных законов по тем вопросам федерализма, решение которых допустимо в форме законодательного регулирования и в определенной мере направлено на исполнение и конкретизацию судебных актов толкования российской Конституции.

Контрольные вопросы

- 1. Дайте общее определение конституционных принципов российского федерализма.*
- 2. Охарактеризуйте государственный суверенитет как принцип российского федерализма.*
- 3. Охарактеризуйте единство системы государственной власти как принцип российского федерализма.*
- 4. В чем заключается равноправие субъектов Российской Федерации как принцип российского федерализма?*
- 5. Охарактеризуйте единство конституционно-правовой системы как принцип российского федерализма.*
- 6. В чем заключается разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации как принцип российского федерализма?*
- 7. В чем заключается равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации как принцип российского федерализма?*
- 8. Назовите недостатки конституционного регулирования российского федерализма.*

5. Правовое обеспечение разграничения властных компетенций между федеральным центром и субъектами федерации

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации является для России исключительно важной проблемой. Ее правильное решение способствует сохранению целостности и управляемости федеративного государства при соблюдении прав субъектов федерации по осуществлению компетенций, входящих в их круг ведения. Неверное решение названной проблемы способно послужить основой для будущего политического кризиса.

Становление правовой базы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации, происходившее на протяжении последнего десятилетия XX в., представляло собой сложный, противоречивый процесс.

Необходимость пересмотра принципов взаимоотношений между советской федерацией и ее субъектами была осознана еще в конце 1980-х гг. В 1989 г. на сентябрьском Пленуме ЦК КПСС, посвященном национальной политике партии, М.С. Горбачев развил идею придания нового статуса советской автономии, которая в дальнейшем нашла отражение в принятом 26 апреля 1990 г. Верховным Советом СССР законе «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации». Закон выравнивал правовой статус автономных и союзных республик. Автономные республики рассматривались в качестве советских социалистических государств – субъектов федерации (Союза ССР). Им давалось право передавать полномочия Союзу ССР, минуя союзные республики, в состав которых они входили. Отношения же автономных республик и даже автономных образований (округов и областей) со «своими» союзными республиками предписывалось строить на основе договоров и соглашений. Реализация положений названного закона напрямую угрожала целостности РСФСР. Примерно в то же время руководство России выдвинуло идею подписания федеративного договора.

Крушение Советского Союза в декабре 1991 года определило дальнейшее развитие федеративных отношений в рамках, заданных российским руководством. В марте 1992 г. в Москве был подписан федеративный договор. Он включал три договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и, соответственно: 1) органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации; 2) органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; 3) органами власти автономной области, автономных округов. Недостатком Федеративного договора явилось отсутствие механизма его реализации. Восполнить этот пробел пытался Верховный Совет РФ, приняв 6 августа 1993 года закон «О механизме реализации Федеративного договора». В этом законе были отражены процедуры реализации совместной компетенции органами законодательной и исполнительной властей России и субъектов РФ в международных и внешнеэкономических отношениях, схема организации представительства властных органов субъектов во властных органах Федерации, а также общий порядок заключения внутрифедеральных и межрегиональных договоров. Однако закон не был даже опубликован в связи с известными событиями осени 1993 г.

Федеративный договор был инкорпорирован Конституцией РФ, принятой 12 декабря 1993 г. Она провозгласила разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов в качестве одного из основных принципов федеративного устройства России (ст. 1, ч. 3). В части 3 статьи 11 закреплены способы разграничения компетенций между федеральным центром и субъектами федерации – конституционный и договорный: разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Таким образом, указаны два способа разграничения властных компетенций. Следует обратить внимание, что приоритет принадлежит конституционному методу разграничения. В соответствии с частью 1 статьи 15

Конституция РФ имеет высшую юридическую силу. Наряду с этой общей нормой есть и специальная. Она содержится в абзаце четвертом пункта первого раздела второго «Заключительные и переходные положения». Там закреплено, что в случае несоответствия положений Федеративного договора и других договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации положениям федеральной Конституции действуют положения Конституции РФ.

Конституция РФ содержит нормы о разграничении компетенций между Российской Федерацией и ее субъектами:

- Перечень вопросов ведения Российской Федерации (статья 71 Конституции РФ), которые полномочны решать только федеральные органы государственной власти, обладая для этого соответствующими полномочиями.

- Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (часть 1 статьи 72 Конституции РФ). Причем правовые акты последних должны соответствовать федеральным законам по этим вопросам. Иными словами, полномочия РФ и субъектов РФ тоже разграничены (по вопросам, не входящим в первую группу) федеральными законами уже в рамках предметов совместного ведения.

- Конституция РФ закрепляет полноту власти субъектов федерации по вопросам, находящимся вне ведения РФ (т.е. первой группы предметов ведения) и вне пределов полномочий федерации по второй группе вопросов – предметам совместного ведения. Таким образом, оставшейся компетенцией обладают субъекты федерации. Этот «остаток» федеральной Конституцией РФ не ограничивается и не конкретизируется.

Статья 76 Основного Закона РФ определяет виды нормативных правовых актов, которые принимаются по предметам ведения Российской Федерации (ст. 74), совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72) и по вопросам, отнесенным к ведению субъектов Российской Федерации. В пределах своей компетенции и федерация, и субъекты федерации принимают правовые акты, решают вопросы государственной и

общественной жизни. По предметам ведения Российской Федерации (первая группа вопросов) принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей ее территории. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (вторая группа вопросов) издаются федеральные законы, в соответствии с которыми субъекты федерации принимают уже свои законы и иные нормативные акты.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, регулирующим первые две группы вопросов. В случае же противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Однако при противоречии между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта федерации, принятым по вопросам, находящимся вне ведения Российской Федерации и ее совместного с субъектами ведения, действует нормативный правовой акт субъекта федерации. Таким образом, предметы ведения, полномочия самой федерации и ее субъектов строго разграничены, и эти границы не должны ими нарушаться.

Споры о компетенции между государственными органами Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов разрешаются Конституционным Судом РФ. Он же разрешает дела о конституционности федеральных законов, нормативных актов Президента, Правительства РФ, палат Федерального Собрания, а также нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и ее совместному с субъектами ведению.

Последнее означает, что нормативные акты субъектов, изданные вне этих двух групп вопросов, не рассматриваются с точки зрения их соответствия Конституции РФ Конституционным Судом РФ, так как они вне пределов компетенции федерации.

Заслуживает особого внимания часть 2 статьи 77, которая гласит, что органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов образуют единую систему. Как сказано в статье 78, федеральные органы

исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов федерации по соглашению могут взаимно делегировать часть своих полномочий.

Известным недостатком Конституции РФ является то, что ее положения дают возможность неоднозначной трактовки. Так, относительно рассматриваемого вопроса Основной закон содержит следующие противоречия. Согласно ст. 11 предметы ведения и полномочия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов федерации могут определяться посредством заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. В то же время ст. 71, 72 содержат четкий список предметов, находящихся в ведении федерации, и список предметов, находящихся в совместном ведении РФ и ее субъектов. Изменение положений этой статьи возможно лишь в порядке, предусмотренном ст. 136. С одной стороны, Конституция РФ жестко разграничивает предметы ведения, с другой – говорит о возможности их договорного разграничения. В ситуации, когда разногласия между федеральным центром и регионами по вопросу о разграничении предметов ведения требовали нахождения устраивающего всех компромисса, а базовые законы, конкретизирующие федеративные отношения, отсутствовали, центр тяжести в решении вопроса о власти сместился в сторону так называемого договорного процесса.

Первым договором о разграничении предметов ведения стал подписанный 15 февраля 1994 г. Договор «О разграничении полномочий и предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан». Он содержит указание на то, что Татарстан объединен с Российской Федерацией, а не образует ее вместе с другими субъектами РФ. Договору придана большая юридическая сила по сравнению с Конституцией Российской Федерации (часть 2 статьи 4). Асимметричность федерации при этом практически переросла в фактический конфедерализм. Вместе с указанным договором были подготовлены пять межправительственных соглашений: по налогам, бюджету, обороне, внешнеэкономической деятельности, координации работы

правоохранительных органов. В качестве условия подписания настоящего пакета документов федеральные органы власти выдвинули требования о подписании Татарстаном Федеративного договора и проведении выборов в Федеральное Собрание РФ.

Подобные договоры были заключены и с другими субъектами России.

Большинство заключенных между федеральным центром и субъектами федерации двусторонних договоров о разграничении компетенций противоречили Основному Закону РФ, вторгались в предмет федерального конституционного регулирования, разрушая тем самым российское конституционное пространство. Правовой причиной тому было упоминание в части 3 статьи 11 Основного Закона РФ договорного метода разграничения компетенций, что зачастую служило основанием для перераспределения при заключении двусторонних договоров между федерацией и ее субъектами предметов ведения, закрепленных статьями 71 и 72.

Анализ договорной практики выявил три главных вида несоответствий договоров федеральной Конституции РФ:

1) договоры регулируют более широкий круг вопросов, чем разграничение полномочий между органами, т.е. содержат положения, которые выходят за рамки ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации;

2) договоры разграничивают полномочия не только по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов, но и по предметам исключительного ведения Российской Федерации;

3) в договорах и соглашениях разграничиваются полномочия, которые уже разграничены федеральными законами.

Опасность сложившегося положения состояла, прежде всего, в том, что закрепляемое договорами открытое противоречие между нормами Конституции РФ и положениями конституций (уставов) субъектов РФ служит основанием для углубления сепаратистских тенденций в стране. Был поставлен вопрос об изменении самой сущности российской федеративной государственности.

20 июля 1994 г. Президент РФ Б. Ельцин подписал указ, согласно которому образовывалась комиссия при Президенте РФ по подготовке

договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. В комиссию вошло около сорока представителей органов государственной власти РФ; председателем был назначен заместитель Председателя Правительства РФ С.М. Шахрай. Этим же указом утверждалось Положение о комиссии. Основными задачами комиссии были: организация взаимодействия органов государственной власти РФ и субъектов РФ по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий, проведение экспертизы проектов договоров, иных нормативных актов по вопросу разграничения предметов ведения и полномочий, разработка мер по контролю за соблюдением соответствующими сторонами принятых обязательств, представление Президенту РФ предложений и рекомендаций по вопросам заключения внутрифедеральных договоров, координация работы органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ по вопросам заключения соглашений о передаче отдельных полномочий.

Указом Президента РФ от 12 марта 1996 г. было утверждено Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации и о временной передаче части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. В Положении давался процедурный порядок и технические детали договорного процесса. В частности указывалось, что договор не может устанавливать либо изменять конституционный статус субъекта Российской Федерации, запрещается передача предметов ведения РФ в совместное ведение или ведение субъектов РФ, не допускаются какие-либо изъятия из ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации, соглашения признаются составными частями договоров, призванными уточнить разграничение полномочий по конкретным предметам совместного ведения. Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий было объявлено вторичным документом по отношению

к Федеральному закону «Об основах (принципах и порядке) разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации».

С 1993 г. одновременно с «договорным правом» интенсивно развивается и нормотворчество субъектов РФ, создавших в соответствии с Конституцией РФ (ч. 2 ст. 5) собственные нормативно-правовые системы. Из-за различного понимания действительности норм Федеративного договора 1992 г. субъекты РФ по-разному определяли в своих основных законах базовые элементы «разграничения» (принципы, предметы ведения, процедуры). Республики следовали в основном нормам Федеративного договора, предоставившего им, в отличие от Конституции РФ, статус «суверенных государств» с большим, чем у других субъектов РФ объемом полномочий в сфере разграничения. Поэтому в основных законах республик не только подтверждался их «особый», «суверенный» статус, но и перераспределялись, «присваивались» отдельные предметы ведения РФ и предметы совместного ведения. Другие субъекты, хотя и не провозглашали суверенный статус, но так же, как и республики, игнорировали конституционные нормы. Сложилась ситуация, когда почти все основные законы РФ в той или иной мере не соответствовали Конституции РФ. Таким образом, появилась проблема несоответствия основных законов субъектов РФ (в первую очередь республик) Конституции РФ.

Слом президентской властной вертикали после губернаторских выборов 1996 г. активизировал работу над созданием правовых основ взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации. Принятые в этот период правовые акты оказали существенное влияние на развитие разграничительного процесса.

Так, Конституционный Суд РФ при рассмотрении дела о проверке конституционности Лесного кодекса РФ от 9 января 1998 г. сформулировал основные принципы разграничения:

1. Разграничение предметов ведения РФ и предметов совместного ведения осуществляются исключительно Конституцией РФ в ст. 71, 72.

2. Положения Федеративного договора 1992 г., по существу, утратили юридическую силу.

3. Законодательный способ разграничения полномочий является приоритетным по отношению к договорному.

4. Федеральные законы по предметам совместного ведения должны (могут) определять конкретные полномочия федеральных и региональных органов государственной власти.

5. Президент РФ и Правительство РФ вправе принимать собственные нормативные правовые акты по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения.

На это время приходится пик дискуссий о характере функционирования федерации: договорном или конституционном? Наиболее полное отражение они нашли в процессе работы Федерального Собрания РФ над Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Проект названного федерального закона был внесен в Государственную Думу РФ еще в марте 1996 года, был подписан Президентом РФ 24 июня 1999 года. За три года работы над законом в принципе удалось согласовать позиции палат Федерального Собрания РФ, однако процесс этот был достаточно сложным. В процессе работы над законом неоднократно создавались согласительные комиссии, созывались парламентские слушания, в которых принимали участие члены Совета Федерации РФ и депутаты Государственной Думы РФ. Острые споры разворачивались, прежде всего, вокруг концептуальных основ законопроекта, причиной чего послужило различие во взглядах на основополагающие принципы федеративных отношений в Российской Федерации.

8 апреля 1996 года в Государственной Думе РФ состоялись парламентские слушания «О практике разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и

перспективах развития российского федерализма», посвященные обсуждению проекта Федерального закона «Об основных принципах разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Слушания были организованы обеими палатами Федерального Собрания РФ, в них принимали участие представители президентских правительственных структур, министерств и ведомств, субъектов федерации, ученые ведущих институтов страны.

Большинство участников парламентских слушаний отметили, что в условиях отсутствия федерального закона, определяющего правила разграничения предметов ведения и полномочий, процесс принятия законов и договоров, связанных с разграничением конкретных предметов ведения и полномочий, осуществляется весьма противоречиво. Серьезную озабоченность вызывает то обстоятельство, что немало заключенных договоров о разграничении полномочий между федеральными и региональными властями вторгается в предмет федерального конституционного регулирования, разрушая тем самым российское конституционное пространство.

В рекомендациях, принятых по итогам слушаний, говорилось, что обсуждаемый закон сможет обеспечить унификацию основных юридических понятий, используемых при определении правового режима разграничения предметов ведения и полномочий, и решение других задач приведения действующего законодательства, заключенных договоров в соответствие с Конституцией РФ. Было также рекомендовано внести в Правительство РФ предложение о разработке концепции разграничения предметов ведения и полномочий в конкретных отраслях и сферах политического, экономического, социального и духовного развития как основы совершенствования федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

Несмотря на высокую оценку важности закона, данную в ходе парламентских слушаний большинством их участников, ему еще предстояла трехлетняя «эпопея» прохождения в Федеральном Собрании РФ.

Постараемся выяснить, какие из концептуальных положений закона отвергались членами Совета Федерации РФ. Анализ стенограммы заседания Совета Федерации РФ, состоявшегося 3 декабря 1997 года, на котором обсуждался проект закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», позволяет заключить, что принципиальное неприятие у некоторых из них вызвали следующие положения законопроекта:

1) в законопроекте определяется место договора в нормативной правовой системе Российской Федерации (в нем четко отражено, что Конституция и федеральные законы стоят выше договоров);

2) в законе фиксируется положение, что федеральные законы, конституции, уставы, законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, договоры, соглашения не могут перераспределять или исключать установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

3) в законопроекте устанавливается, что после вступления его в силу заключенные ранее договоры должны быть приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Таким образом, в ходе рассмотрения законопроекта в Совете Федерации РФ и Государственной Думе РФ проявилась принципиальная несовместимость, с одной стороны, взглядов значительного числа членов Совета Федерации РФ, с другой – депутатов Государственной Думы РФ и Президента РФ.

Закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»

был одобрен Советом Федерации 9 июня 1999 г. Общая концепция закона не претерпела каких-либо кардинальных изменений. Он проводил принцип строгого соответствия договоров и соглашений не только Конституции РФ, но и федеральному законодательству и предусматривал приведение в соответствие с последними уже заключенных договоров и соглашений. Согласно закону основным назначением договоров должна была стать конкретизация предметов ведения и полномочий, установленных конституционно и законодательно, а основным назначением соглашений, соответственно, передача осуществления части полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти. Разграничение же предметов ведения и полномочий посредством соглашений в законе не предусматривалось. Проведение этих положений в жизнь должно было как разграничить применение договоров и соглашений, так и прекратить бесконтрольное создание новых форм договорного регулирования.

С 2000 г. с началом федеративной реформы Президента РФ Путина В.В. усиливается централизация «разграничительного процесса». Программа поэтапной централизации осуществляется по нескольким направлениям:

1. Прекратили свое существование большинство двусторонних договоров о разграничении властных компетенций. Так, например, Договор о прекращении действия Договора о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, заключенный в Москве 8 августа 2002 г., содержит положение, согласно которому договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, подписанный 1 июля 1994 года в г. Москве, в основном достиг своих целей, а потому и прекращает свое действие. По аналогичным основаниям прекратили свое действие договоры с Бурятией, Коми, Марий Эл, Северной

Осетией – Аланией, Алтайским и Хабаровским краями, 19 областями и рядом других субъектов.

2. Проводится ревизия действующего федерального и регионального законодательства с целью уточнения нормотворческих, исполнительных и контрольных функций органов государственной власти, а также выявлении противоречий действующих нормативно-правовых актов Конституции РФ и федеральным законам. Эту задачу выполняет созданная 21 июня 2001 г. Комиссия при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Следует обратить внимание на название Комиссии, в котором акцент делается не на разграничении предметов ведения и полномочий, а на разграничении полномочий. Кроме того, в разграничительный процесс включен третий уровень публичной власти – местное самоуправление.

3. Окончательно решена проблема Федеративного договора и суверенитета республик (Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. «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 РФ"»).

4. Усиливается контроль за соответствием законодательства субъектов РФ федеральному праву.

5. Прекращено заключение новых двусторонних договоров, и действие многих из ранее заключенных (только за 2002 г. прекращено действие 32 договоров с субъектами РФ).

6. Законодательно установлена правовая ответственность органов государственной власти субъектов РФ за нарушение Конституции РФ, федерального законодательства (Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ).

7. Отменен принятый в 1999 г. концептуальный Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий

между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» и вместо него внесена дополнительная глава в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (глава 4-1 «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ»). Новый закон внес несколько принципиальных изменений в разграничительный процесс, в частности, определил новый порядок заключения договоров (путем принятия федерального закона о договоре) и соглашений, установил принципы финансового обеспечения разграничения полномочий.

Контрольные вопросы

- 1. Дайте общую характеристику закона СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации».*
- 2. В чем заключалось разграничение властных компетенций между федеральным центром и регионами по Федеративному договору 1992 года?*
- 3. В чем заключалось разграничение властных компетенций между федеральным центром и регионами по Конституции РФ 1993 года?*
- 4. Охарактеризуйте причины договорного процесса и дайте ему правовую оценку.*
- 5. Охарактеризуйте Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».*
- 6. В чем заключались основные противоречия федеральных и региональных властей относительно разграничительного процесса на протяжении 90-х годов прошлого века?*
- 7. Охарактеризуйте состояние и определите тенденции разграничительного процесса в России на современном этапе.*

Учебное издание

Микерин Андрей Александрович

**ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИИ
КОНЦА 1980 – 1990-х гг.**

Учебное пособие

Корректор Д.С. Егорова
Дизайн обложки Е.А. Бикмуллина

Подписано в печать 12.12.2008
Формат 60х84 1/16
Усл. печ. л. 4,5 Тираж 30 экз.

Типография КЮИ МВД России
420059, г. Казань, ул. Оренбургский тракт, 130