

УДК 342.41

Федеративный договор 1992 года и современный российский федерализм**Железнов Б.Л.**

Доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного права и прав человека
Казанского (Приволжского) федерального университета

**Губейдуллин Р.Х.**

Аспирант кафедры конституционного права и прав человека
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье исследуется политико-правовая природа Федеративного договора от 31 марта 1992 г., заключенного между Российской Федерацией и её субъектами. Подчеркивается, что, несмотря на чрезвычайно усилившуюся в последние годы централизацию власти, значение Федеративного договора остается неизменно важным для дальнейшего совершенствования федеративных отношений в нашей стране.

Ключевые слова: федеративный, самосознание, баланс, децентрализация государственной власти.

Сегодня, в условиях централизации государственной власти, договоры как правовые регуляторы федеративных отношений почти утратили свое значение, хотя возможность их заключения по-прежнему предусмотрена ст. 11 Конституции РФ и ФЗ № 95 от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”». Как известно, эта возможность в последний раз была реализована в Договоре от 26 июня 2007 г. между органами государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан. И все же вполне вероятно, что в будущем своем развитии, учитывая определенные переделы нынешнего периода централизации, Россия вернется к системе договоров со своими субъектами, а историческое значение Федеративного договора 1992 г. будет осмысленно по-новому и всесторонне.

Российская Федерация – это исторически сложившееся объединение народов с различными культурными ценностями, традициями и укладами жизни,

это государство, состоящее из регионов, обладающих различными геополитическими, экономическими и социальными особенностями, и именно Федеративный договор от 31 марта 1992 г. заложил основы взаимодействия всех этих факторов в новой России. Как минимум, он помог решить три главных задачи постсоветского перестроечного периода: 1) сохранение целостности России; 2) реализация федеративной правосубъектности краев и областей с их преимущественно русским населением; 3) перераспределение ряда важных полномочий в пользу субъектов Федерации. О том, какие обширные задачи ставились перед Федеративным договором, говорил Б.Н. Ельцин, обосновывая свою идею заключения Федеративного договора на первом Съезде народных депутатов РСФСР (1990 г.): «Отношения между субъектами Федерации внутри России, – предложил он, – регулируются на основе Федеративного договора, по которому им гарантируются суверенитет, экономическая самостоятельность автономии, их культурная, национальная самобытность, права на справедливое представительство во всех органах Федерации» [1, с. 264].

Тем не менее представляется, что сегодняшний взгляд на федеративные отношения из федерального центра, воплощенный в новых федеральных законах и некоторых решениях Конституционного суда РФ, зачастую выхолащивает саму демократическую суть федерализма – «единство в многообразии». А ведь «единство в многообразии» – это *sine qua* любого федерализма, в том числе и российского, который должен строиться на базе субсидиарности и других демократических принципов жизнедеятельности нашего многонационального общества и государства. Единство применительно к рассматриваемой теме предполагает не детальное, а рамочное федеральное регулирование прав и свобод человека и гражданина, вопросов совместного ведения, а многообразие – это возможность субъектов РФ самостоятельно регулировать вопросы своей региональной идентичности [2, с. 2].

В этой связи уместно привести еще одно высказывание Б.Н. Ельцина: «Сегодня мы можем сказать нашим согражданам, народам, которые столетиями живут вместе, всему мировому сообществу: единая Россия была, есть и будет. Мы совместно выработали такую формулу взаимоотношений, которая позволяет высвободить огромный потенциал многообразного российского опыта, инициативы и предприимчивости ее граждан. Появляются благоприятные условия возрождения унылой периферии, возвращения былой славы пришедшим в упадок городам и уникальным территориям.

Федеративный договор, уверен, будет составной частью новой Конституции РФ и будет способствовать защите России от хаоса, безвластия и разгула местничества» [3, с. 268].

С принятием Федеративного договора еще острее встала проблема повышения национального самосознания народов в их естественном стремлении к самостоятельному определению форм своего существования. Не случайно, он содержал и такое понятие, как «суверенная республика».

Тем не менее, как это ни странно, до сих пор в науке конституционного права РФ нет консенсуса в понимании политико-правовой природы Федеративного договора.

Совершенно очевидно, что он учредительным не являлся, т.е. не учреждал новое федеративное государство, а был по существу соглашением столичных и региональных властей о сохранении Федерации и о ее новом государственном устройстве, а также о перераспределении полномочий в пользу субъектов Федерации. К тому же его подписание давало возможность быстро и эффективно преобразовать партийно-государственную систему в другую, продиктованную велением времени; наконец, осуществление «внутрицеховой» перестройки властных функций сохраняло большую часть номенклатуры на прежних ролях. Что же касается его правовой

природы и правовых последствий, то по этому вопросу в ходе научной дискуссии рядом отечественных авторов высказаны разные точки зрения.

Так, И.Ш. Муксинов полагал, что Федеративный договор «обозначил признание договорной природы Российской Федерации» [4, с. 17].

То, что в Федеративном договоре воплощен «договорно-консенсуальный принцип конституционного оформления полиэтнического государственного образования, реализация которого позволит преодолеть тенденции национальной самоизоляции и перейти к созидательным демократическим процессам», отмечалось И.К. Фазылходжаевой [5, с. 7].

Ряд ученых (Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, И.П. Ильинский, Б.С. Крылов) категорически отрицают учредительный характер Федеративного договора.

Р.Г. Абдулатипов считает, что Федеративный договор «не является ни договором об образовании Российского государства, ибо оно сложилось и существует столетия, ни договором о преобразовании государства в федерацию» [6, с. 78].

Л.Ф. Болтенкова подчеркивает, что «договор исходит из исторического факта существования Российского государства», «в нем не ставится задача создать новую федерацию, а тем более закладывать какие-либо предпосылки для возможного нарушения целостности Российской Федерации» [7, с. 34].

И.П. Ильинский, Б.С. Крылов констатируют: «Федеративный договор не утверждает нового государства: Российское государство существовало и до подписания этого Договора. Федеративный договор закрепляет перераспределение предметов ведения и полномочий между органами власти Федерации ее субъектов, а не наделяет Федерацию полномочиями по принципу делегирования их снизу вверх. Российская Федерация, в отличие от Союза ССР, возникла отнюдь не благодаря такому делегированию. Федеративный договор не определяет и систему федеральных органов. Их система, структура, порядок организации и компетенции устанавливаются Конституцией Российской Федерации» [8, с. 38].

Трудно не согласиться с точкой зрения последних, ибо образование Федерации снизу вверх означает способ создания нового государства, а у нас произошло обновление, реформирование уже сложившейся как суверенное федеративное государство России, но отнюдь не создание нового государства. Точка зрения, согласно которой с заключением Федеративного договора Россия преобразована в конституционно-договорную федерацию, видится нецелесообразной, ибо норма Конституции выше любого договора, в том числе федеративного. Соответственно, главенствующее значение в определении статуса федерации и ее субъектов принадлежит не договору, а федеральной Конституции.

Утверждение о конституционно-договорной или договорной природе Российской Федерации осно-

ывається на представленні о том, що Федеративний договір є складовою частиною Російської Конституції, в результаті чого юридическа сила норм цього договору рівнозначна юридическій силі конституційних норм [9, с. 67].

Однако, это не совсем так. Прежде всего, применительно к действующей Конституции РФ, текст Федеративного договора не инкорпорирован в едином конституционном акте, а его положения лишь имплементированы в содержании норм Конституции.

Федеративный договор сохраняет роль самостоятельного правового акта и, хотя во время его заключения поднимался вопрос о надконституционном характере Федеративного договора (как своего рода «суперконституции»), в дальнейшем он занял подобающее ему место в качестве вспомогательного по отношению к Конституции акта, не имеющего учредительного характера.

Доминирующее положение по-прежнему занимает Конституция Российской Федерации, которая устанавливает конституционную, а не конституционно-договорную или договорную природу Российской Федерации. Основу верховенства федеральной Конституции на всей территории России составляет не договор о союзе, в который объединяются субъекты, а единство суверенной власти, которое остается неизменным, независимо от тех или иных договоров.

Более того, в Конституции РФ закреплено, что в случае несоответствия ее нормам положений Федеративного договора действуют именно нормы Конституции.

Следовательно, ни о какой равнозначности норм этих двух важных документов речь не идет.

Сам характер Федеративного договора не позволяет толковать его расширительно, поскольку он не является ни договором об образовании государства, ни договором о преобразовании государства в Федерацию. Входящие в состав Федерации государства и прочие субъекты не могут заключать с ней межгосударственные договоры, подобные тем, какие Российская Федерация заключает с зарубежными государствами [10, с. 46].

Как отмечалось выше, важная задача Федеративного договора заключалась в том, чтобы индивидуализировать и расширить правомочия каждого субъекта Федерации в системе федеративных отношений. Именно в Федеративном договоре впервые говорилось о протокольной форме закрепления соглашений по ряду конкретных вопросов, в частности, касавшихся разделения предметов ведения и полномочий между Федеральными органами власти и органами власти ее субъектов. За этим последовало заключение не только двусторонних договоров между Российской Федерацией и ее субъектами, но и межправительственных соглашений между ними. Отсюда следует вывод о том, что в основе Федера-

тивного договора лежал разумный баланс интересов Федерации и ее субъектов.

Немаловажным является и то обстоятельство, что Федеративный договор способствовал соблюдению Россией обязательств перед мировым сообществом, поскольку только стабильное, целостное государство способно полноценно выполнять свои международные обязательства.

ФЗ № 95 от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установил, что заключение договоров о разграничении полномочий между РФ и ее субъектами допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий. В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта РФ, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий.

В соответствии со ст. 5 данного закона договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, действовавшие на день вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежали утверждению федеральным законом в течение двух лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона. Соглашения о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, действовавшие на день вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежали утверждению постановлениями Правительства Российской Федерации в течение двух лет со дня вступления его в силу. Указанные договоры и соглашения, не утвержденные в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, прекращали свое действие по истечении двухгодичного срока.

Но означает ли все это, что договорная практика, возникшая после заключения Федеративного договора, должна целиком и полностью уйти в прошлое? Конечно же нет! Представляется, что рано или поз-

дно вернется понимание того, что отказ от принципа субсидиарности, передача полномочий только сверху вниз не позволяют эффективно использовать резервы российского федерализма, а то обстоятельство, что Федеративный договор 1992 г. действует лишь в части, не противоречащей Конституции РФ, не принижает историческую, правовую и практическую значимость этого акта.

Литература:

1. Абдулатипов Р.Г., Болтнекова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. I, II, III. – М.: Республика, 1992-1993. – 351 с.
2. Ягудин Ш.Ш. Договоры – нереализованный потенциал российского федерализма // Ведомости Московской городской думы, специальный выпуск, 2010 г. – URL: www.gossov.tatarstan.ru
3. Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации, 6-21 апреля 1992 года. – М.: Республика, 1993. – 351 с.
4. Муксинов И.Ш. О правовом положении суверенной республики в составе РФ // Материалы республиканской научно-практической конференции. – Уфа, 1992. – 24-25 марта. – 256 с.
5. Фазылходжаева К. Правовое регулирование межнациональных отношений. – М.: Центр государства и права, 1992. – 37 с.
6. Абдулатипов Р.Г. Федеративный договор и перспективы развития межнациональных отношений // Федеративный договор и межнациональная интеграция – М.: Республика, 1993. – 157 с.
7. Болтнекова Л.Ф. Асимметричность Федерации // Регионоведение. – 1997 – № 1. – 176 с.
8. Ильинский И.П. Крылов Б.С., Михалева Н.А. Новое федеративное устройство России // Государство и право. – 1993. – № 11. – 160 с.
9. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М.: Дело, 2000 – 302 с.
10. Эбзеев Б.С. Российский федерализм // Россия и ее субъекты – 2000. – № 1. – 157 с.

Federative Treaty of 1992 and Present-day Russian Federalism

B. Zheleznov, R. Gubeydullin
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper deals with political and legal nature of Federative Treaty of 31 March 1992 between the Russian Federation and its entities. The authors emphasize that despite greater concentration of power recently, the meaning of the Treaty is significant for further improvements of federative relations in the country.

Key words: federative, self-consciousness, balance, decentralization of power.

