

## Республики России в системе договорных отношений с федеральным центром



### **Железнов Б.Л.**

доктор юридических наук,  
профессор кафедры конституционного права и прав человека  
Казанского государственного университета

*В статье содержится обзор отношений между Российской Федерацией и Республикой Татарстан, начиная с 90-х годов, показаны причины отказа Республики Татарстан от подписания Федеративного договора, сущность Договора – 1994 года между Российской Федерацией и Республикой Татарстан, приведены результаты исследования некоторых проблем договорных отношений в настоящее время.*

13 марта 1992 года был парафирован, а 31 марта 1992 года в рамках Федеративного договора заключен «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации». Договор подписали все республики России, за исключением Чечено-Ингушетии и Республики Татарстан. Известные события, происходившие тогда в Чечено-Ингушском регионе, сделали невозможным его участие в договоре. Что же касается Татарстана, то 8 февраля 1991 года Верховный Совет Республики Татарстан принял постановление: «Учитывая, что предложенный Россией проект Федеративного договора противоречит Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан, поручить Президиуму Верховного Совета Республики Татарстан и полномочной делегации Республики Татарстан подготовить проект двустороннего договора Российской Федерации и Республики Татарстан. Заключение договора осуществить после подписания союзного договора».

Федеративный договор признавал суверенный статус республик в составе Российской Федерации. Более того, п. 1 ст. III договора устанавливал, что статус республики не мог быть

изменен без ее согласия. А протокол к Федеративному договору, подписанному Российской Федерацией и республиками, предусматривал необходимость обеспечить предоставление не менее 50% мест в одной из палат высшего законодательного органа Российской Федерации представителям республик и автономий. В чем же заключались противоречия между Федеративным договором и Декларацией о государственном суверенитете Татарстана?

Основным противоречием следует считать то обстоятельство, что Декларация по сути своей предусматривала полноценную правосубъектность Республики Татарстан в составе СССР и установление межгосударственных договорных отношений с Российской Федерацией на равноправных началах. Декларировав свой суверенитет, республики рассчитывали на такие же отношения с Российской Федерацией и после распада Советского Союза. Между тем, Федеративный договор ничего не говорил о межгосударственном союзе Российской Федерации и Республики Татарстан и нивелировал полномочия органов власти всех подписавших его республик. Кроме того, в нем не получили отражения такие положения Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан, как верховенство законов республики на всей ее территории,

действие в ее пределах лишь тех актов СССР и республики, которые не противоречили Декларации.

Далеко не все субъекты Российской Федерации, включая подписавшие его республики, были удовлетворены содержанием Федеративного договора. Высказывались настойчивые пожелания дополнить этот акт двусторонними договорами, учитывающими геополитические, экономические и прочие особенности конкретных субъектов, что и было вскоре сделано исходя из того, что п. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации предусматривает возможность разграничения полномочий и предметов ведения между органами власти Российской Федерации и ее субъектов. В 90-е годы между Российской Федерацией и 46 ее субъектами были заключены соответствующие двусторонние договоры.

Заключение двустороннего межгосударственного договора, необходимость которого вытекала из Декларации о государственном суверенитете, Республика Татарстан инициировала после принятия названной Декларации 30 июля 1991 года. Президент Республики Татарстан М.Ш. Шаймиев направил Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину письмо о составе утверждаемой им делегации на переговорах об отношениях между Россией и Татарстаном.

Распоряжение о составе делегации РСФСР 9 августа 1991 года подписал Б.Н. Ельцин. Делегация России была сформирована «для проведения консультаций и согласования позиций по экономическим и правовым вопросам Татарской ССР». Консультации состоялись в Москве 12-15 августа 1991 года и по их итогам был подписан следующий протокол [2]:

ПРОТОКОЛ  
ПО ИТОГАМ КОНСУЛЬТАЦИЙ ДЕЛЕГАЦИЙ  
РОССИЙСКОЙ СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ  
РЕСПУБЛИКИ И РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН, СОСТОЯВШИХСЯ  
12-15 АВГУСТА 1991 ГОДА В ГОРОДЕ МОСКВЕ

В ходе консультаций состоялся обмен мнениями по широкому кругу вопросов политико-правовых и экономических отношений Российской Советской Федеративной Социалистической Республики с Республикой Татарстан.

Принимая во внимание принципы Деклараций о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Республики Татарстан, учитывая исторические, экономические, культурные и иные связи своих народов, исходя из понимания необходимости строить свои отношения на новых началах и стремясь к их дальнейшему развитию, делегации согласились о нижеследующем:

1. Понимая и уважая стремление Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Республики Татарстан как участников Договора о Союзе суверенных государств к обновлению и повышению их статуса, ориентироваться на использование договорных форм регулирования отношений Российской Советской Федеративной Социалистической Республики с Республикой Татарстан, учитывающих их приоритетные интересы без ущемления интересов других республик и Союза в целом.

2. Углублять и совершенствовать хозяйственные связи и взаимовыгодное сотрудничество на основе единого экономического пространства, развития рыночных отношений, стимулирования предпринимательства и социальной защиты населения.

3. Гарантировать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан независимо от национальных, конфессиональных и иных различий.

4. Способствовать развитию национальных культур и языков.

5. Признать целесообразным продолжить консультации в городах Москве и Казани.

В консультациях приняли участие:  
со стороны Российской Федерации

О. Лобов  
С. Станкевич  
Н. Федоров  
С. Шахрай  
Ф. Шелов-Коведяев  
Ф. Газизуллин  
Б. Железнов  
Ф. Сафиуллин  
И. Тагиров  
Р. Хакимов  
Р. Хафизов

со стороны Республики Татарстан

Руководитель делегации  
Российской Федерации  
Г. Бурбулис

Руководитель делегации  
Республики Татарстан  
В. Лихачев

Этот протокол не публиковался, но по его итогам прошло еще несколько раундов переговоров в Москве и Казани, в перерыве между которыми Российской Федерацией и Республикой Татарстан 15 февраля 1994 года был заключен Договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан».

Главные особенности этого договора, отличавшие его от Федеративного и двусторонних договоров Российской Федерации с другими субъектами федерации, заключались в следующем:

1. Договор не содержал указания на вхождение Республики Татарстан в федерацию. Он носил межгосударственный характер и предусматривал, что Республика Татарстан как государство объединена с Российской Федерацией.

2. В договоре отсутствовало, имевшее место в Федеративном договоре, положение о соответствии Конституции и законов Республики Татарстан Конституции и законам Российской Федерации.

3. Подчеркивалось исключительное право Республики Татарстан самой распоряжаться достоянием и собственностью недр республи-

ки, тогда как в Федеративном договоре вопросы владения, пользования, распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами отнесены к совместному ведению Российской Федерации и республик. В отличие от Федеративного договора вопрос о налогах также был исключен из числа вопросов совместного ведения.

4. За органами государственной власти Республики Татарстан признавалось право на помилование лиц, осужденных судами этой республики.

5. Федеративный договор ничего не говорил о гражданстве республик, между тем, договор Российской Федерации и Республики Татарстан не только признавал гражданство Татарстана, но и полномочия его органов в этой сфере, а к предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Татарстан относил общие и коллизионные вопросы гражданства [1].

6. К исключительному ведению Республики Татарстан договор относил правовое регулирование административных, семейных и жилищных отношений, защиту прав человека и гражданина, между тем как согласно Конституции Российской Федерации это – предметы совместного ведения Российской Федерации и Республики Татарстан.

7. Отдельные положения договора выходили за рамки не только Конституции Российской Федерации, но и Республики Татарстан.

Определенные вопросы вызвало то обстоятельство, что договор был подписан только президентами и главами правительств Российской Федерации и Республики Татарстан, его не рассматривали и не ратифицировали высшие представительные органы России и Татарстана, несмотря на то, что некоторые его положения касались деятельности этих органов (взять хотя бы отнесение к компетенции сторон тех или иных отраслей законодательства). Можно с уверенностью предположить, что обсуждение проекта Договора депутатами представительных органов позволило бы сделать его юридически более взвешенным и корректным по отношению к конституционному законодательству.

Однако несмотря на такое своеобразие, Конституционный суд Российской Федерации в своем постановлении от 7 февраля 2003 года признал, что договор от 15 апреля 1994 года «...явился правовым актом, непосредственно утратившим вхождение Республики Татарстан в обновленное конституционно-правовое пространство Российской Федерации». Как отмечалось в ходе научной дискуссии вокруг этого документа, «величайшей глупостью было бы оценивать Договор как чью-либо победу – Татарстана или России. Договор – это победа здравого цивилизованного подхода к решению сложных проблем, а потому – укрепление и Российской Федерации, и Татарстана»[4].

Договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 года во многом стабилизировал обстановку в Татарстане: из него следовало, что республика признает себя субъектом Российской Федерации (хотя и с особым правовым статусом) и что правомерные акты Федерации работают на территории Татарстана. Это имело особое значение еще и потому, что Конституция Республики Татарстан в той редакции, в которой она действовала на момент заключения Договора, не содержала ни одной нормы, прямо указывающей на федеральную правосубъектность республики и действие федеральных актов на ее территории. Иными словами, с заключением этого Договора Республика Татарстан вышла

из того «подвешенного состояния», в каком она оказалась после распада СССР.

Договор был бессрочным, ни договор, ни отдельные его положения не могли быть отменены, изменены или дополнены в одностороннем порядке.

Республика заключала с Россией и межправительственные соглашения. Так, первое соглашение было заключено между правительствами Республики Татарстан и Российской Федерации по вопросам экономического сотрудничества (22 января 1992 года). Договор Российской Федерации и Республики Татарстан дал импульс к заключению и других соглашений. В 1993-1994 годах были подписаны межправительственные соглашения в области высшего образования, по поддержке предприятий оборонной промышленности на территории Татарстана, о бюджетных взаимоотношениях, о полномочиях Российской Федерации и Республики Татарстан в области банковского дела, о денежно-кредитной и валютной политике, в военной области, о реализации и транспортировке нефти и продуктов нефтехимпереработки, по вопросам собственности, координации борьбы с преступностью и другими правонарушениями, о взаимном делегировании предметов ведения и полномочий в оборонных отраслях промышленности, о взаимодействии в области охраны окружающей среды, об урегулировании отношений в вопросах таможенного дела, разграничении полномочий в области внешнеэкономических связей. Соглашения заключались в основном на пятилетний срок, после чего могли возобновляться по взаимному желанию сторон. Судьба всех этих договоров, а частично – и соглашений оказалась недолговечной.

Согласно п. 1 раздела второго Конституции Российской Федерации 1993 года, в случае несоответствия положениям Конституции положений Федеративного договора действуют положения Конституции. Таким образом, формально Федеративный договор сохранился, но целый ряд его положений, не соответствующих нормам Основного закона, утратил силу. В частности, п. 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации теперь определяет республику в составе Российской Федерации просто как государство, но уже не характеризует это

государство как суверенное. Отказ от понятия «суверенное» в применении к республикам нельзя рассматривать как случайность, и это обстоятельство сыграло роль впоследствии, когда Конституционный суд Российской Федерации принял свое известное решение о том, что республики в составе Российской Федерации суверенитетом не обладают.

Правда, были попытки обосновать этот «пробел» в Конституции Российской Федерации тем, что республика все равно признана государством, значит, суверенный характер республики подразумевается. Но логика правового мышления убеждает нас в обратном: умолчание о суверенитете республик после того, как этот суверенитет был упомянут в Федеративном договоре, свидетельствует о том, что законодатель занял в этом вопросе позицию, противоположную договору.

Любопытна последующая судьба двусторонних договоров, включая и «особый» договор Российской Федерации и Республики Татарстан. Парламент Российской Федерации своим Законом от 4 июля 2003 года (ст. 267) установил новый порядок заключения договоров о разграничении полномочий между органами власти Российской Федерации и ее субъектов, согласно которому эти акты требуют рассмотрения в палатах Федерального Собрания. Срок действия уже заключенных договоров был ограничен еще двумя годами, после чего они прекращали свое существование. Следовательно, срок действия договора Российской Федерации и Республики Татарстан также заканчивался 8 июля 2005 года, то есть спустя 2 года со дня опубликования и вступления в силу закона от 4 июля 2003 года.

В этих условиях подавляющее большинство республик само предложило Федерации прекратить действие заключенных ими договоров (якобы уже выполнивших свои задачи).

Но Татарстан по ряду причин (см. ниже) и на этот раз не пожелал «встроиться в общую шеренгу». Договор он хотел сохранить, а по условиям ст. IX этого договора последний не мог быть расторгнут Россией в одностороннем порядке. Тем не менее, Федерация указанным нормативным актом прекратила действие и этого договора, республике в сложившейся политической ситуации пришлось подчинить-

ся, даже не использовав свои возможности для обращения в Конституционный суд Российской Федерации.

Тем не менее, Татарстан сразу же поставил вопрос о заключении нового договора, опираясь при этом на п.3 ст.11 Конституции Российской Федерации, который устанавливает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и ее субъектов может осуществляться не только Конституцией и Федеративным договором, но и иными договорами. То есть, Закон от 4 июля 2003 года, изменив порядок заключения договоров, не мог запретить их заключение в принципе.

А теперь – о причинах, положенных в основу принципиальной позиции Республики Татарстан в договорном процессе.

1. Татарский народ, в отличие от ряда других народов, также обладающих на территории России своими формами национальной государственности, никогда не входил в состав русского государства добровольно и даты его «добровольного вхождения» не отмечались даже в условиях «ленинской национальной политики». Поэтому Татарстан, государство, ставшее формой реализации национального суверенитета татар, нуждается в двустороннем договоре, легитимирующем его федеративную правосубъектность.

2. За заключение двустороннего договора с Российской Федерацией высказался народ Татарстана в ходе референдума, проведенного на территории республики 21 марта 1992 года.

3. Федеративный договор от 31 марта 1992 года Республикой Татарстан не подписан, между тем республика имеет важные геополитические, экономические и социально-культурные особенности, которые могут быть учтены только при условии заключения двустороннего договора.

4. Необходимость заключения двустороннего договора с Российской Федерацией установлена Конституцией Республики Татарстан и Декларацией о государственном суверенитете Татарстана.

5. В упоминавшемся протоколе по итогам консультаций между делегациями России и Татарстана от 15 августа 1991 года, подписанном официальной российской делегацией, выраже-

но согласие обеих сторон на «использование договорных форм регулирования отношений» России с Республикой Татарстан, «учитывающих их приоритетные интересы».

Настаивая на заключении нового договора, республика не имела в виду повысить свой правовой статус по сравнению с другими республиками, речь шла лишь об учете ее особенностей. Следует также отметить, что она уже обладала серьезным опытом договорной деятельности: к 2007 году у нее сложились договорные отношения с 67 регионами России. В государствах дальнего зарубежья, странах СНГ и регионах Российской Федерации действовало уже 20 представительств республики и 42 торговых дома [3].

После прекращения действия Договора Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 года Госсовет Республики Татарстан, следуя занятой позиции, осенью 2004 года добился создания двусторонней рабочей группы, которая разработала текст нового договора, рассмотрев более десяти его вариантов. 28 октября 2005 года новую редакцию Договора большинством голосов одобрил Парламент Республики Татарстан и в марте 2006 года проект был направлен Президенту Российской Федерации. Документ получил положительные отзывы администрации Президента Российской Федерации, Правительства и Генеральной Прокуратуры России, после чего, 4 ноября 2006 года проект Закона об утверждении Договора был внесен Президентом Российской Федерации в Государственную Думу, доложен полномочным представителем Президента А.С. Косопкиным и 9 февраля 2007 года принят абсолютным большинством голосов депутатов.

Однако Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 22 февра-

ля 2007 года 93 голосами против 13 отклонил Закон, полагая, что, во-первых, Договор нарушает принцип равенства субъектов в отношениях с Федерацией и, во-вторых, он может положить начало новому процессу «суверенизации», угрожая распадом России.

Что касается формы и содержания второго договора, то они существенно отличались от первого. Это уже был небольшой по объему акт, не включавший полного перечня разграничиваемых полномочий и не претендовавший на межгосударственный характер. Речь шла лишь о некоторых полномочиях органов власти Татарстана в экономической, финансово-бюджетной, культурной и административной сферах деятельности, не все из которых были предусмотрены Законами о разграничении полномочий между органами власти Российской Федерации и ее субъектов. Едва ли в таком усеченном варианте Договор представлял угрозу для целостности страны.

В июле 2007 г. вновь откорректированный Договор успешно прошел через обе палаты Федерального Собрания России. Заключение нового Договора связано не только с уточнением современного правового статуса Республики Татарстан в целом и с особенностями ее экономики, но и с возможностями республики, вне зависимости от некоторых норм действующего федерального законодательства, сохранить необходимые ей отдельные положения своей Конституции.

#### *Литература:*

1. Каримов, А. Договор суверенных государств // Республика Татарстан, 1994, 1 марта.
2. Личный архив автора.
3. Республика Татарстан, 2006, 12 декабря.
4. Тузмухаметов, Р., Пустогаров, В. Равноправный международный акт // Республика Татарстан, 1994, 17 марта.