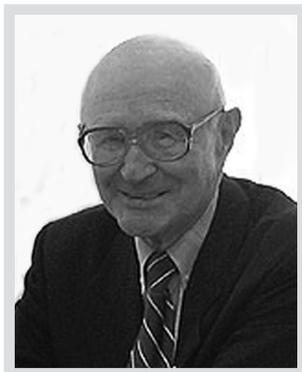


УДК 34

## Республика в формате современных межнациональных отношений

**Железнов Б.Л.**

Доктор юридических наук,  
профессор кафедры конституционного и административного права  
Казанского (Приволжского) федерального университета,  
Заслуженный деятель науки Республики Татарстан

*Статья отражает взгляды автора на современные проблемы государственности республик России. Критически оценивая позиции политиков и ученых-юристов, отрицающих либо умаляющих значение республик, их статусных особенностей в системе российского федерализма, автор обосновывает необходимость восстановления практики заключения договоров Центра с республиками и другими субъектами Федерации, предоставления республикам более широких возможностей для реализации национального суверенитета населяющих их народов, возрождения принципа субсидиарности в отношениях между центром и регионами.*

*Ключевые слова: Российская Федерация, республика, суверенитет, договоры, гражданство, субсидиарность, национальный компонент, латиница и кириллица.*

Национальный компонент российского федерализма и сегодня остается в центре многочисленных научных и политических дискуссий. Можно выделить по меньшей мере четыре взгляда на проблему. Первый, «официальный» взгляд: безусловное сохранение существующих принципов и субъектов федерации, ее национально-территориального и асимметричного статуса. Второй: переход к унитаризму, «губернизация», отказ от федерации как формы национально-государственного устройства, от самих республик и прочих форм национальной государственности народов. Третий – компромиссный: переход к унитаризму («унитарный панцирь») с сохранением национально-территориальных (административных) автономий. Взгляд четвертый: сохранение федерации, но построение ее сугубо по территориальному признаку, без учета национального компонента.

Критиков современного российского федерализма и его национальной составляющей объединяет общее стремление либо к полному отрицанию, либо к умалению национального фактора применительно к нерусским народам. Так, один из ведущих российских государствоведов А.Н. Кокотов полагает, что «...объединение на началах федеративного равенства народа, составляющего более 81 % населения России, т.е. русских, с остальными ее народами без ущерба для русской нации в любом случае невоз-

можно» [1, с. 94]. И хотя далее он признает, что выбор «...чисто унитарной модели государственного устройства станет свидетельством игнорирования интересов нерусского населения страны» [1, с. 94], тем не менее такая, даже компромиссная, постановка вопроса плохо сочетается с национальным суверенитетом народов и конституционным принципом их равноправия.

Приходится признать, что сегодня отрицают или умаляют значимость национального компонента российской государственности и ее федеративной основы в целом не только отдельные юристы, ученые и политики, но даже целые политические партии – например, ЛДПР и ее лидер – рупор отечественной «губернизации» г-н Жириновский.

Между тем с давних времен Россия строилась как конгломерат многочисленных народов.

Обращаясь к русскому этногенезу, И.А. Ильин писал: «Мы должны были... не искоренить, не подавить, не поработить чужую кровь; не задушить иноплеменную и инославную жизнь, а дать всем жизнь, дыхание и великую родину... всех соблюсти, всех примирить, всем дать молиться по-своему, и лучших отовсюду вовлечь в государственное и культурное строительство» [2, с. 13].

Именно поэтому, несмотря на великодержавие царизма, государственно-правовые признаки федератив-

ного устройства были присущи и дореволюционной России – взять хотя бы официальный титул русского императора, в котором, кроме русских, отдельно перечислялись более 20 национальных регионов; Россия признавала автономный статус Финляндии, Польши, Туркестанского края, среднеазиатских ханств. Правда, отношение к инородческим общностям в разное время было неодинаковым и зависело от политических установок Центра. Например, Екатерина II и Павел I по сути приравнивали своими указами права мусульман «благородного происхождения» к правам русского дворянства. В состав императорского конвоя при Екатерине II входил татарский эскадрон, пользовавшийся особым доверием императрицы. Но позднее произошел откат от этой политики. Так, в 1910 г. по решению П.А. Столыпина было создано «Особое совещание по выработке мер для противодействия татаро-мусульманскому влиянию в Поволжском крае». В конце XIX – начале XX вв. властями поощрялись черносотенные погромы в местах проживания евреев и жестко ограничивались их права. Подобные факты общеизвестны, и не случайно поощрение черносотенцев в николаевской России, национальный фактор сыграл столь значительную роль в ходе революционных событий 1917 г. и образования Советского федеративного государства.

В наследие от Советской власти нам достались конкретные формы национальной государственности нерусских народов, существующие в качестве этнических субъектов национально-территориальной федерации.

Кому-то это нравится, кому-то нет. Кто-то не без оснований указывает на использование местными национальными элитами своего кадрового и административного ресурса в ущерб их русскому населению («феодалы княжества»), на «горячие точки» в республиках Северного Кавказа и выражает недовольство последствиями «суверенизации» республик, в частности, таких, как Башкортостан, Татарстан, Тыва, Саха (Якутия). Все это так. И тем не менее существование форм национальной государственности, именно национально-государственный компонент российского федерализма – это объективная реальность, с которой необходимо считаться и которую нельзя безнаказанно упразднить росчерком властного пера. Поэтому помышлять надо не о том, как бы «губернизировать» Россию или ввести компромиссный национально-административный унитаризм, а о том, как оптимизировать нашу федеративную государственность в формате современных межнациональных отношений, не ущемляя национальный суверенитет как русского, так и нерусских народов. Представляется, что в фокусе этой проблематики находится и республика как наиболее продвинутая форма реализации суверенитета титульной нации, как государство и титульной нации, и русского, и всех других, населяющих ее народов.

Но вот вопрос: всегда ли учитывает это обстоятельство федеральный Центр? К сожалению, в конце 90-х гг. и позднее состоялся ряд решений Парламента и Конституционного Суда РФ, отнюдь не укрепляющих статус и значение республик как субъектов Федерации. По всей видимости, эти решения стали естественной реакцией на «суверенизацию» республик. Однако их юридическая, а во многом и политическая обоснованность вызывают серьезные сомнения. Можно указать, например, на решения Конституционного Суда РФ, «отменяющие» суверенитет и гражданство республик, на акты Государственной Думы о запрете перехода на латиницу в национальных субъектах Федерации, об отмене в республиках института президентства, о контрольных цифрах, устанавливающих пределы численного состава их парламентов и т.п. Понимая необходимость приведения законодательства республик, как и других субъектов РФ, в соответствие с законодательством Федерации, трудно тем не менее согласиться, например, с тем, что в целях унификации законодательства республикам пришлось изъять из первоначального текста своих конституций главу об избирательной системе: негативные результаты такого изъятия (равно как и отсутствия подобной главы в Конституции РФ) столь очевидны, что не требуют комментариев.

О суверенитете республик. Совершенно напрасны опасения тех, кто считает, будто уважение к суверенному государственному статусу народов, населяющих республики, грозило разрушить федерацию. Как свидетельствует опыт царской России, разрушить ее способна изжившая себя имперская национальная политика.

Реализуя национальный суверенитет своих народов, высшие представительные органы республик в начале 90-х гг. XX в. приняли декларации о государственном суверенитете республик без выхода из России. Суверенность республик признавалась в Федеративном договоре между Российской Федерацией и республиками от 31 марта 1992 г. и также ни коим образом не увязывалась с отделением республик от федерации.

Что касается известных решений Конституционного Суда РФ, принятых в начале 2000-х гг. и отказывающих республикам в государственном суверенитете, то следует иметь в виду, что позиции Суда в этом вопросе достаточно противоречивы. Так, в своем Постановлении от 13 марта 1992 г. он указал, что с пониманием относится к стремлению многонационального народа Татарстана развивать и укреплять государственность республики, которое выразилось в принятии Декларации о государственном суверенитете [3]. В дальнейшем это «понимание» куда-то исчезло. Но даже с учетом последующих актов Конституционного Суда РФ, отказывающих республикам в их суверенном статусе, следует иметь

в виду, что, принимая подобные акты, Суд в конечном счете решает вопросы позитивного права, а вот теоретические обоснования, из которых он исходит, отнюдь не являются непререкаемыми командными установками для правовой науки<sup>1</sup>.

Признание и сохранение в правовых актах всех уровней понятия «суверенитет республики» не только бы не разрушило федеральную конструкцию, а наоборот, с помощью договоров между Центром и республиками, четко разграничивающих предметы ведения и полномочия сторон, облегчило бы в будущем переход России к более высокой ступени демократического устройства – к подлинной субсидиарности и кооперативному федерализму [5, с. 78].

О гражданстве республик. В определении Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. указывается, что не существует конституционных оснований для установления республикой (государством) как субъектом Российской Федерации своего гражданства [6]. Тем самым утверждается, будто может существовать государство, не имеющее граждан, что, с точки зрения науки конституционного права, также представляет собой нонсенс, ибо гражданство есть неотъемлемый атрибут любого государства. В США штаты, даже не считаясь государствами, сохраняют свое гражданство. Государство адресует свои законы и властные полномочия прежде всего своим гражданам, а не просто населению, которое может включать и иностранцев, и апатридов. Не случайно российский Закон о гражданстве от 28 ноября 1991 г. допускал гражданство республик в единстве с гражданством федерации, он действовал еще в течение 8 лет и после принятия Конституции РФ 1993 г. И лишь в 2001 г. Конституционный Суд РФ высказался против гражданства республик, а его позиция безусловно была учтена Федеральным Собранием РФ при издании Закона о гражданстве Российской Федерации от 21 мая 2002 г., в котором гражданство республик уже не упоминается (хотя прямо не запрещено). Из закона был исключен такой непрременный атрибут государственности республик, как гражданство, хотя в Конституции РФ до сих пор отсутствует норма, запрещающая этот институт в республиках.

О договорной практике. В свое время Договор между Российской Федерацией и Республикой Татарстан от 15 февраля 1994 г. не только положил начало договорным отношениям органов России и ее субъектов, но и стал важным звеном в выстраивании здания российского федерализма, а для нашей

республики – еще и общенациональной идеей, объединившей народы Татарстана с другими народами России на основе доверия и взаимопонимания.

И не наша вина в том, что позднее в стране возобладала властная, можно даже сказать, имперская вертикаль, ограничившая реализацию права ее субъектов на подобные договоренности с Центром, закрепленного п. 3 ст. 11 Конституции России.

Хотелось бы заметить, что Договор РФ – РТ от 15 февраля 1994 г. был бессрочным. Ст. IX этого Договора предусматривала, что ни Договор, ни отдельные его положения не могут быть отменены или изменены в одностороннем порядке. Тем не менее в 2003 г. Законом России было установлено, что договоры Центра с субъектами (а к тому времени из 46 подобных договоров уже оставался только один: РФ – РТ) могут действовать не более 10 лет. Из закона также вытекало, что единственный оставшийся Договор от 15 февраля 1994 г. через 2 года должен был прекратить свое существование. Таким образом, в августе 2005 г. он тихо, без траурных объявлений скончался. Конечно, Республика могла опротестовать одностороннее решение Центра в Конституционный Суд РФ, но по соображениям, о которых можно лишь догадываться, этого сделано не было.

Ныне существующий Договор от 26 июня 2007 г., кстати, единственный акт подобного рода в сегодняшней России, безусловно, также имеет важное политико-правовое значение, но по своему правовому уровню он далек от межгосударственного Договора России с Республикой Татарстан от 15 февраля 1994 г.

О графике. 15 сентября 1999 г. Государственный Совет Республики Татарстан принял Закон «О восстановлении татарского алфавита на основе латинской графики» [7], которая в 30-е гг. XX в. уже применялась в Татарской автономной республике и, по мнению лингвистов, полнее учитывала особенности татарского языка. Тем не менее, Законом РФ от 11 декабря 2002 г. было установлено повсеместное применение кириллицы, в связи с чем 12 января 2013 г. Парламент РТ вынужденно признал свой закон о возвращении к латинице утратившим силу.

Между тем п. «е» ст. 71 Конституции РФ относит к ведению Федерации установление лишь основ политики в области культурного и национального развития, а п. «е» ст. 72 относит общие вопросы образования, науки, культуры к совместному ведению РФ и субъектов. Наконец, п. 5 ст. 57 Конституции Татарстана устанавливает, что Республика обеспечивает сохранение и развитие культуры татарского народа и других национальных культур. Аналогичные положения существуют в конституциях и уставах других национальных субъектов РФ. Но разве выбор конкретным народом своей национальной графики относится к основам общенациональной политики, разве не определяется он культурным менталитетом народа и его национальным суверенитетом?

<sup>1</sup> Отрицание суверенитета республик в решениях Конституционного Суда РФ вызвало серьезные возражения со стороны некоторых российских государствоведов [см., напр., 4, с. 156.] Упоминания о суверенном характере швейцарских кантонов, мексиканских штатов, о «независимой, суверенной» государственности Баварии в их конституционных актах не помещали, а в чем-то и способствовали современному демократическому развитию федерализма в Швейцарии, Мексике и Германии.

Избыточная, на наш взгляд, централизация власти и практический отказ от принципа субсидиарности в современных отношениях между федеральным Центром и субъектами РФ, безусловно, сказывается и на национальных интересах республик<sup>2</sup>.

Используя позитивный опыт стран так называемого кооперативного федерализма, таких, как ФРГ, Бельгия, Швейцария, но с учетом российской специфики мы могли бы (и должны!) обеспечить по-настоящему демократический характер взаимодействия наших национальных республик, остальных субъектов федерации с федеральным Центром, строить эти отношения на основе координации и реальной субсидиарности.

Немало есть и других актуальных проблем, связанных со статусом республики, с ее экономическим, политическим и социально-культурным потенциалом. А от того, как эти проблемы будут решаться, сможем ли мы уйти от жесткой субординации в отношениях между федеральным Центром и республиками, во многом зависят не только характер межнациональных отношений в нашем полиэтничном государстве, но и само будущее России.

### Литература:

1. Кокотов А.Н. Русская нация и российская государственность. – Екатеринбург: УрГЮА, 1994. – 126 с.
2. Ильин И.А. О России. – М.: Студия «ТРИТЭ»: Российский архив, 1991. – 32 с.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 г., Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 г. «О референдуме Татарской ССР», постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 г. «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1993. – № 1.
4. Кочев В.А. Конституционное (уставное) право субъектов Российской Федерации. – Пермь, Перм. ун-т., 2005. – 197 с.
5. Железнов Б.Л. [Рецензия на книгу]: Фарукшин М.Х., Фарукшин А.М. Современные федерации и их субъекты: сравнительное исследование // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 5. – С. 78-79.
6. Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 250-О «По запросу Государственного Собрания– Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений ст.ст. 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации». – URL: <http://constitution.garant.ru/act/federative/12125899/>
7. Закон РТ от 15.09.1999 г. № 2352 «О восстановлении татарского алфавита на основе латинской графики». – URL: <http://www.referent.ru/140/1059>

## Republic in the Context of Modern Multicultural Relations

**B.L. Zheleznov**

**Kazan (Volga Region) Federal University**

*The paper presents the author's views on the modern problems of nation-building of Russian Republics. The author takes a critical view of the opinions of the politicians and scholars who diminish or refuse the significance of republics and their status peculiarities in the system of Russian federalism, and justifies the necessity to revive the practice of treaty-making between the Center and republics alongside with other federal subjects. The paper argues the necessity of providing the republics with more national sovereignty and revival of the subsidiarity principle.*

*Key words: the Russian Federation, republic, sovereignty, treaty, citizenship, subsidiarity, national component, Latin and Cyrillic alphabet.*

<sup>2</sup> В сущности, применение принципа субсидиарности, хотя и без упоминания о нем, в отношениях между РФ и ее субъектами предусмотрено п.п. 2 и 3 ст. 78 Конституции Российской Федерации.