

УДК 342.3

doi: 10.26907/2541-7738.2019.1.19-31

ДОГОВОРНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ПРАКТИКЕ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Л.Т. Бакулина, А.Л. Васин

Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, 420008, Россия

Аннотация

В статье обозначается тезис о том, что договорный механизм регулирования федеративных отношений предусмотрен существующими конституционными нормами, в то время как практика их реализации на протяжении четверти века свидетельствует о наличии противоречивых тенденций. Авторами анализируются вопросы, возникающие при заключении и реализации договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. На примере договорных отношений федерального центра с органами государственной власти Республики Татарстан рассматриваются роль и значение такого типа договоров и соглашений в выстраивании основ российского федерализма, а также оцениваются перспективы дальнейшего использования рассматриваемого договорного инструментария в регулировании федеративных отношений в новых политических, социальных и экономических условиях жизни общества.

Ключевые слова: договорные отношения, средства договорного регулирования, федерализм, разграничение предметов ведения и полномочий, реализация правовых норм, правовой статус субъекта Российской Федерации

В преддверии знаковых политических, в том числе юбилейных, мероприятий обращение к проблеме договорного регулирования федеративных отношений – это не только дань поистине историческим событиям (25 лет со дня принятия Конституции Российской Федерации (далее – К РФ), 24 года со дня подписания первого Договора о разграничении полномочий между Россией и Татарстаном и 10 лет второму, по сути пролонгированному первому, Договору о разграничении полномочий между Россией и Татарстаном, предстоящее 100-летие со дня образования ТАССР), но и попытка переосмыслить возможности использования договорного правового инструментария в регулировании федеративных отношений в новых политических и социально-экономических условиях.

В июле 2017 г. произошло событие, которое имеет весьма показательное значение для оценки текущего состояния и перспектив развития федеративных отношений в нашей стране. Речь идёт об истечении 10-летнего срока действия Договора о разграничении предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, который был утверждён Федеральным законом от 24 июля

2007 г. № 199-ФЗ (далее – РПВП). Данный договор не был продлён на новый срок либо, как вариант, заменён другим подобным договором. В результате этого обстоятельства впервые с февраля 1994 г. (даты заключения первого российско-татарстанского договора) на территории Российской Федерации оказались полностью и окончательно утраченными договорные отношения между двумя уровнями государственной власти в системе российского федерализма.

Что может означать для федеративного государства это событие? Почему указанные договорные отношения, опыт выстраивания которых насчитывает без малого четверть века, оказались невостребованными? Есть ли надежда в будущем возродить и упрочить практику заключения подобных договоров в интересах российской государственности? Ответ на эти и аналогичные вопросы требует глубокого научного осмысления.

У данного вида договорных отношений, разумеется, были и остаются как сторонники, так и противники. Смысл их разногласий заключается в разных подходах и противоположном видении роли таких договоров в области государственно-правового строительства. Противники прежде всего обращают внимание на то, что такого рода договоры как инструмент регулирования федеративных отношений уже выполнили свою историческую миссию на переходном этапе становления российского федерализма и в настоящее время утратили свою актуальность. Заключение данных договоров, считает С.А. Авакьян, «делало субъекты Российской Федерации неуправляемыми, поощряло региональный сепаратизм и подрывало суверенную природу Российского государства» [1, с. 374–375]. Следуя этой логике, Татарстану (а между строк – и иным субъектам Российской Федерации) следовало бы «не высовываться» и вполне довольствоваться общим механизмом выстраивания федеративных отношений, не претендуя на какие-либо проявления своей национально-государственной самобытности.

Сторонники данного вида договорных отношений, в свою очередь, обращают внимание на то, что эти договоры как раз и являются неотъемлемой частью общего механизма выстраивания федеративных связей, причём позволяют делать это адресно, применительно к каждому заинтересованному в таком договоре субъекту Российской Федерации. По мнению Б.Л. Железнова, «договоры – абсолютно легитимный и эксклюзивный правовой инструмент учёта особенностей субъектов Российской Федерации в такой огромной и чрезвычайно разнообразной стране, как наша. Кроме того, указанные договоры – это эффективное средство федеративных преобразований, любой из них следует оценивать как универсальный, комплексный документ, готовящийся не односторонне, а на двусторонней основе, на паритетных началах представителями как федеральной власти, так и конкретного субъекта Российской Федерации. В этом смысле договор – это не только возможность, но и искусство достижения возможного конкретным субъектом Российской Федерации» [2, с. 44].

Особенностью правовой природы данных договорных отношений является то обстоятельство, что они закреплены в конституционных нормах (ч. 3 ст. 11 К РФ). Это уже не просто пожелание или скромное намерение субъекта федерации создать такие отношения, а одна из основ конституционного строя Российской Федерации. В практической сфере для правоприменителя в лице прежде всего органов государственной власти Российской Федерации это должно означать самое

внимательное отношение к подобным устремлениям соответствующего субъекта федерации. Такова конституционная модель российского федерализма, которая в реальности весьма далека от надлежащей реализации.

Кроме сущностного, несомненно присутствует и формально-правовой аспект, значение которого нельзя преуменьшать. Речь идёт не только о федерализме, но и о других ключевых принципах конституционного регулирования, таких, например, как верховенство права и прямое действие конституционных норм. Насколько вообще в демократическом правовом государстве приемлема ситуация, при которой отдельные положения Основного Закона оказываются совершенно не реализованными? Не превращаются ли тогда императивные конституционные нормы в декларативные? Но именно так происходит, когда положения ч. 3 ст. 11 К РФ относительно договоров о разграничении предметов ведения и полномочий не подкрепляются практикой их заключения и функционирования. В настоящее время данные конституционные положения являются полностью выхолощенными и фактически не действующими.

Столь же печальные правовые последствия наступили и для регионального конституционного регулирования. В частности, Конституцией Республики Татарстан (далее – К РТ) указанные договорные отношения рассматриваются в качестве неотъемлемой составляющей правового статуса Татарстана в составе Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст. 1 К РТ «Республика Татарстан – демократическое правовое государство, объединённое с Российской Федерацией Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и Договором Российской Федерации и Республики Татарстан “О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан” и являющееся субъектом Российской Федерации». Более того, в К РТ есть отдельная статья (ст. 25), которая полностью посвящена упомянутому Договору и характеризует его как составную часть правовой системы Российской Федерации и Республики Татарстан. Реализация указанной конституционной нормы также теперь не возможна.

Таким образом, нежелание федерального центра пролонгировать или обновить договор с Татарстаном (и потенциально с другими заинтересованными субъектами Российской Федерации) о разграничении предметов ведения и полномочий приводит к существенным правовым проблемам конституционного регулирования, в том числе к вопросам правового статуса Татарстана в составе Российской Федерации.

Для понимания роли и значения механизма договорных отношений, закреплённых в ч. 3 ст. 11 К РФ, необходимо уяснить причины его появления в конституционном регулировании и задачи, которые предполагалось решать в ходе его реализации.

Начать этот экскурс необходимо с Закона СССР от 26 апреля 1990 г. № 1457-1 «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» (далее – ЗСССР № 1457-1), давшего правовое основание Татарстану (тогда – ТАССР) заявить о намерении получить дополнительные государственные полномочия. Согласно ст. 1 указанного Закона автономные республики признавались субъектами федерации – Союза ССР и одновременно они входили

в состав союзных республик (своего рода двухуровневый статус федеративных связей – с Союзом и союзными республиками). Следует отметить, в настоящее время аналогичная модель федеративных отношений предусмотрена для российских автономных округов, которые являются субъектами Российской Федерации и вместе с тем входят в состав края или области (абз. 7 ч. 1 ст. 65 и ч. 4 ст. 66 К РФ).

Эта сложная конструкция, тем не менее, базировалась на признании свободного самоопределения народов, наличии у автономий всей полноты государственной власти на своей территории вне пределов полномочий, переданных ими в ведение Союза ССР и союзных республик (абз. 3 ст. 1 ЗСССР № 1457-1). И теперь едва ли не самое важное. Абзац 4 ст. 1 рассматриваемого Закона гласил: «Отношения автономных республик, автономных образований с союзными республиками, в состав которых они входят, определяются соглашениями и договорами, заключаемыми в рамках Конституции СССР, конституций союзных и автономных республик и настоящего Закона». Эта правовая норма и явилась отправной точкой, инициировавшей договорный процесс между автономными и союзными республиками, в том числе между ТАССР и РСФСР.

Данный союзный Закон содержал в числе прочего и иные существенные гарантии правового статуса и полномочий автономных республик. Применительно к предмету нашего исследования наибольшее значение имели следующие из них. В области экономического и социально-культурного строительства на своей территории автономная республика имела те же права, что и союзная республика, за исключением тех, которые по соглашению между ними относятся к ведению союзной республики (абз. 2 ст. 4 ЗСССР № 1457-1). Союзные, автономные республики, автономные образования могли вступать между собой в экономическое и социально-культурное сотрудничество и заключать необходимые для этого двусторонние и многосторонние соглашения, которые не должны противоречить интересам Союза ССР, других союзных, автономных республик, автономных образований (абз. 3 ст. 4 ЗСССР № 1457-1). Полномочия Союза ССР, отнесённые к его исключительному ведению, не могли быть расширены без согласия субъектов федерации (ст. 7 ЗСССР № 1457-1), а следовательно, и без согласия автономных республик. Тем самым голос автономных республик в этом вопросе звучал наравне с союзными республиками.

Как видим, признание автономных республик субъектами федерации – Союза ССР – в данном Законе было отнюдь не формальным и/или бессодержательным. Автономные республики действительно получили признаки качественно нового правового статуса, им была предоставлена и гарантирована союзным законодательством возможность полноправного участия в договорном процессе с союзными республиками по вопросам разграничения государственных полномочий. Естественно, это в полной мере относилось и к государственно-правовому диалогу между РСФСР и ТАССР.

В связи с этим важно отметить по меньшей мере два ключевых момента: первый – ТАССР претендовала на данные полномочия на абсолютно легитимной основе; второй – данное правомочие было предоставлено автономным республикам ещё до принятия РСФСР Декларации о государственном суверенитете (от 12 июня 1990 г.) (далее – ДГС РСФСР) и последовавшего за этим так называемого парада суверенитетов субъектов Российской Федерации.

Следовательно, вопрос повышения статуса и расширения полномочий автономных республик хронологически возник раньше вопроса о возможности (или допустимости) государственного суверенитета республик в составе Российской Федерации, и первый из этих вопросов не может быть механически сведён ко второму. Иными словами, «закрытие темы» государственного суверенитета республик в составе Российской Федерации отнюдь не означает необходимости свёртывания договорного процесса между федеральным центром и субъектами федерации по вопросам ведения и полномочий.

Вторым важным шагом в становлении рассматриваемых договорных отношений стало принятие Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 г. (далее – ДГС Т), где отмечалось, что данная Декларация «является основой для разработки Конституции Татарской ССР, участия Татарской ССР в подготовке и заключении Союзного договора, договоров с РСФСР и другими республиками...» (абз. 1 п. 5). Как видно из этих положений, ТАССР изначально рассчитывала на использование договорного процесса в оформлении отношений с Союзом ССР (в качестве субъекта федерации), РСФСР и другими республиками.

Союзное руководство вполне благосклонно относилось к желанию по крайней мере Татарской и Башкирской автономных республик повысить свой государственный статус до уровня союзной республики. Но Союзный договор так и не был подписан по причине произошедшего в 1991 г. августовского путча, который и стал началом крушения Советского Союза.

В отличие от любой другой подобной декларации республик, входящих в состав РСФСР и затем Российской Федерации (а таких документов в 1990–1992 гг. в общей сложности было принято порядка двух десятков, включая декларации автономных областей), ДГС Т не содержала указания на правовой статус Татарской ССР в качестве субъекта Российской Федерации. И в этом была своя последовательная логика. Как уже отмечалось, за автономными республиками в соответствии с союзным законодательством признавался статус субъекта федерации – Союза ССР. И ТАССР отнюдь не собиралась отказываться от этого статуса. Именно этим объясняется «молчание» ДГС Т о государственном суверенитете по данному вопросу. Разумеется, принимая в августе 1990 г. данную Декларацию, никто тогда и предположить не мог, что спустя полтора года Советский Союз прекратит своё существование.

История, как известно, не терпит сослагательного наклонения, но всё же зададимся вопросом: был ли у Татарстана и других бывших автономных республик шанс «дотянуться» до статуса союзных республик в составе СССР? В этой связи весьма показательным является пример автономных областей, которые, в сущности, прошли аналогичный путь в своём стремлении к более высокому государственно-правовому статусу. Четыре из пяти существовавших в РСФСР автономных области (Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская и Хакасская) заявили о своём выходе из состава соответствующих субъектов федерации и провозгласили в своих декларациях преобразование в республики. Федеральный центр без особых проблем принял и признал этот новый их статус, закрепив его в том числе в действующей Конституции Российской Федерации

1993 г. При этом никто не упрекал эти государственные образования в подрыве российской государственности, произволе и сепаратизме.

Однако после распада СССР в декабре 1991 г. ситуация приобрела новые нюансы. Выяснилось, что просто переход Татарстана к общему статусу республики в составе Российской Федерации означал бы существенную «сдачу позиций» по целому ряду вопросов и, как следствие, заметный регресс в государственно-правовом развитии. Снять возникшие противоречия и гармонизировать интересы республики и федерального центра на прочной легитимной основе мог только договорной процесс.

Следует отметить, что неудовлетворённость объёмом полномочий по общему правовому статусу республики в составе Российской Федерации проявилась даже у тех субъектов федерации, которые в отличие от Татарстана подписали Федеративный договор от 31 марта 1992 г. Например, Республика Башкортостан поставила свою подпись под данным договором, сопроводив её рядом условий, которые, по сути, представляли собой набор дополнительных преференций в отношении республики (см. Приложение к Федеративному договору от Республики Башкортостан (ПФД РБ)). Фактически это были договорные отношения, выходящие за рамки Федеративного договора. Ровно на том же настаивал Татарстан, но только в более последовательной и системной форме посредством заключения отдельного договора о разграничении предметов ведения и делегировании полномочий между органами государственной власти России и Татарстана.

В то время, когда федеральный центр проводил работу по подписанию Федеративного договора, Татарстан, не согласный с его положениями и претендующий на больший объём полномочий, организовал на своей территории проведение республиканского референдума относительно своего государственно-правового статуса, который состоялся 21 марта 1992 г. На вопрос «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?» положительный ответ дали более 61% татарстанцев при явке порядка 82%.

Федеральные парламентарии пытались противодействовать данному референдуму, обратившись в Конституционный Суд России с требованием признать неконституционными Декларацию Татарстана о государственном суверенитете, ряд положений его Конституции и республиканского закона о референдуме, а также постановление республиканского парламента о проведении референдума по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан. Однако Конституционный Суд Российской Федерации принял по данному делу взвешенное решение, избежав крайностей в оценке указанных правовых актов. В Постановлении от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-I (далее – П КС) отмечалось, что Конституционный Суд России «с пониманием относится к стремлению многонационального народа Татарстана развивать и укреплять государственность республики, которое выразилось в принятии Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан». В то же время Суд выразил опасение об отсутствии нормы о нахождении Татарстана в составе Российской Федерации. В итоге Суд признал неконституционными лишь сравнительно небольшую часть ДГС Т (ч. 2 ст. 5 и ст. 6), а в остальном отложил разбирательство вопроса «до завершения опреде-

ления государственно-правового статуса Республики Татарстан в процессе заключения Федеративного договора и принятия новых конституций Российской Федерации и Республики Татарстан» (п. 1 и 2 резолютивной части П КС). Изменения и дополнения в К РТ были признаны конституционными «при условии, что Республика Татарстан состоит в РСФСР» (п. 3). Формулировка вопроса, вынесенного на референдум, была признана неконституционной в части «предусматривающей, что Республика Татарстан является субъектом международного права и строит свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров, поскольку это связано с односторонним изменением национально-государственного устройства РСФСР и означает, что Республика Татарстан не состоит в РСФСР» (п. 6).

Данное итоговое решение Конституционного Суда Российской Федерации отчётливо показало его стремление к утверждению баланса интересов Федерации и её субъектов, поддержку идеи договорного процесса о разграничении предметов ведения и полномочий и бескомпромиссность в отстаивании территориальной целостности России. Оно не стало преградой для республиканского референдума о правовом статусе Татарстана и одновременно обозначило конституционные пределы его реализации. В сложных и динамичных условиях проходившего тогда государственно-правового реформирования это решение, безусловно, имело стабилизирующее значение.

Аналогичное стремление не обострять ситуацию в целях поиска взаимоприемлемых решений и продолжения договорного процесса проявило и руководство Татарстана. В частности, парламент республики принял 19 марта 1992 г. специальное постановление (далее – П ВС), в котором разъяснил, что «вопросы государственного обособления Республики Татарстан от Российской Федерации, изменения ее территориальной целостности и границ предметом данного референдума не являются» (п. 2). Фактически данное постановление облекало в правовую форму сделанное ранее (6 марта 1992 г.) заявление Президиума татарстанского парламента, в котором отмечалось, что указанный референдум «не предусматривает выход или невыход Республики Татарстан из состава Российской Федерации и государственное обособление Татарстана от России. Референдум имеет целью определить, отвечает ли интересам и воле народа Республики Татарстан конституированный Основным Законом республики переход ранее автономного Татарстана в статус суверенного государства, которое остается в едином с Российской Федерацией экономическом и геополитическом пространстве, но, исходя из общепризнанного принципа самоопределения и равноправия народов, соответственно строит свои отношения с Российской Федерацией, другими государствами, республиками по-новому, на основе равноправных договоров и делегирования на этой базе ряда полномочий органам Российской Федерации» (цит. по П КС). Тем самым впервые с момента принятия Декларации о государственном суверенитете и непосредственно перед проведением референдума о своём правовом статусе Татарстан официально подтвердил отсутствие намерения выхода из состава Российской Федерации и цель проводимого им договорного процесса – признание за субъектом федерации соответствующего объёма государственных полномочий.

С учётом результатов данного референдума 6 ноября 1992 г. парламентом была принята новая Конституция Республики Татарстан, закрепившая её правовой статус как «суверенного государства, субъекта международного права, ассоциированного с Российской Федерацией – Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения» (ст. 61). Как видно, договорные отношения и в этой формулировке занимали едва ли не центральное положение.

Рассмотрим указанные конституционные признаки правового статуса Татарстана, закреплённые в первоначальной редакции Конституции 1992 г. Признание республики суверенным государством на тот момент не являлось новацией в правовой системе России. Согласно Федеративному договору от 31 марта 1992 г. все республики в составе Российской Федерации признавались суверенными государствами. Характеристика Татарстана как субъекта международного права также не выходила за пределы действующих в то время норм федерального законодательства. В частности, Конституция РСФСР в редакции от 21 апреля 1992 г. гласит: «Республики в составе Российской Федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами Российской Федерации, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации. Координация международных и внешнеэкономических отношений республик в составе Российской Федерации осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации совместно с республиками в составе Российской Федерации» (абз. 1 ст. 81.2 Закона РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» (далее – З РФ № 2708-1)).

Действительно новаторским для отечественного конституционного права в указанном определении республиканского статуса был термин «ассоциированное государство». Полагаем, он отражал поиск Татарстаном в тот период наиболее адекватной формы своего позиционирования в диалоге с федеральными органами власти по вопросу разграничения предметов ведения и полномочий. Обратим внимание, в татарстанской конституционной формулировке речь идёт именно о взаимном делегировании и разграничении. Идея такой взаимности содержалась в положениях упомянутой выше действующей на тот момент редакции Конституции РСФСР (далее – К РСФСР): «Федеральные органы государственной власти Российской Федерации по соглашению с органами власти республики в составе Российской Федерации могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации. Органы власти республик в составе Российской Федерации по соглашению с федеральными органами государственной власти Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий» (ст. 81.3).

Спустя год с небольшим после принятия Конституции Республики Татарстан была принята на всенародном референдуме новая Конституция Российской Федерации. Оформив учредительный характер российского федерализма, она, тем не менее, сохранила возможность договорного регулирования между федеральным центром и регионами. Этот подход отнюдь не был случайным, он был исторически обусловлен.

Закрепление в ч. 3 ст. 11 К РФ положения об «иных договорах» о разграничении предметов ведения и полномочий означало установление механизма преодоления противоречий и согласования позиций сторон в лице федерального центра и субъекта федерации на особых условиях, не вписывающихся в рамки общего механизма определения предметов ведения в соответствии со ст. 71–73 Конституции РФ. О смысле этой правовой нормы как специальном инструменте урегулирования разногласий в данной сфере свидетельствует и мнение одного из разработчиков действующей Конституции России (и вместе с тем одного из участников переговорного процесса от федерального центра по заключению первого договора с Татарстаном 1994 г.) С.М. Шахрая, отмечавшего, что «эти два слова – “иными договорами” – спасли Российскую Федерацию от распада и позволили урегулировать сложные конфликты с Татарстаном и Чеченской Республикой» [3, с. 107].

Через два месяца после принятия Конституции Российской Федерации в Москве был подписан Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. Вслед за этим последовала целая волна подписаний подобных договоров. К 1998 г. насчитывалось уже 42 таких договора с участием 46 субъектов федерации (из 89 существовавших тогда регионов). Иными словами, более половины субъектов Российской Федерации были на тот момент охвачены договорными отношениями с федеральным центром в рамках механизма ч. 3 ст. 11 К РФ.

Представляется, что заключение таких договоров без достаточных на то оснований в известной мере дискредитировало данный конституционно-правовой механизм, который по своему предназначению не был призван заменить общий подход к разграничению предметов ведения и полномочий между двумя уровнями государственной власти. Полагаем, что концептуально и в практике государственного строительства указанные договоры должны быть лишь дополнительной возможностью исключительной корректировки общего механизма при наличии на то действительно веских оснований.

После массового отказа в начале нулевых годов от данного правового инструмента только Татарстан проявил достаточную настойчивость в переговорном процессе и в 2007 г. заключил второй свой договор о разграничении предметов ведения и полномочий. Оставаясь единственным субъектом Российской Федерации, сохранившим такого рода договорные отношения, Татарстан на практике демонстрировал гибкость российского федерализма. «Историческое значение данного договора, – пишет И.Р. Тагиров, – заключается в том, что он, преодолевая определённые проимперские тенденции в современном российском обществе, расчищает путь для демократического развития страны, укрепляет её договорно-федеративные основы. Он работает не только на Татарстан, но и более всего на Россию. Договор нужен России, ибо он направлен на её демократизацию, на её процветание. А следовательно, и на её целостность» [4, с. 171].

Так исчерпал ли себя данный конституционный механизм разграничения предметов ведения и полномочий? Считаем, что не исчерпал и его потенциал может быть востребован в ходе дальнейшего развития федеративных отношений. По самой своей сути сфера разграничения предметов ведения и полномочий

в федеративном государстве является конкурентной, отчасти даже конфликтной, и потому имеет и действовать в необходимых случаях взаимоприемлемый механизм разрешения противоречий всегда актуально.

Крепость федеративных отношений определяется вовсе не силой федерального центра, понимаемой как принуждение субъектов федерации к повиновению. Пресловутая вертикаль власти не должна обретать признаки кнута, загоняющего 85 составных частей государства в прокрустово ложе однообразия. Федерализм тем сильнее, чем комфортнее и гармоничнее отношения федерального центра с каждым из субъектов федерации. А договорной механизм, производный от ч. 3 ст. 11 К РФ, является в этом деле весьма эффективным инструментом, но обращаться к нему нужно, имея на то убедительные основания.

Содержание таких договоров может быть подвижным, в зависимости от реальных запросов и проблем федеративных отношений на определенном этапе их развития. Различия в объеме и характере полномочий, ставших объектом разграничения предметов ведения и полномочий, отчетливо видны при сопоставлении двух договоров (1994 и 2007 гг.) Татарстана с федеральным центром.

В числе очевидных приоритетов нельзя игнорировать национальное самосознание целых народов в многонациональном составе Российской Федерации, их историческую память и производные от их культурного наследия особенности менталитета. Разве не к этим категориям апеллирует преамбула российской Конституции, объясняя в том числе мотивы переустройства Российской Федерации на современном историческом этапе? В ней есть упоминания о таких ценностях, положенных в основу принятия действующей федеральной Конституции, как, например, сохранение исторически сложившегося государственного единства, самоопределение народов, почитание памяти предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству.

В связи с этим и в свете анализа договорного регулирования федеративных отношений применительно к Татарстану необходимо учитывать следующее. Государственность татарского народа берёт начало отнюдь не с создания ТАССР в 1920 г. – она уходит своими корнями в глубь столетий. В исторической памяти народа, безусловно, хранится воспоминание и о Казанском ханстве, и о Волжской Булгарии. Полагаем, что для укрепления межнациональных отношений и федеративных связей принципиально важно, чтобы вхождение Республики Татарстан в состав Российской Федерации ассоциировалось в сознании народа не только с военным походом царя Ивана IV, но и с договорным процессом между органами государственной власти России и Татарстана.

Конституционно-правовое понятие государственности является чрезвычайно важной ценностью в культурно-историческом восприятии любого народа. Ведь государственное устройство – это сфера, производная от самоопределения народа. Для самосознания человека как представителя определённой национальности исключительно важно, что в его большой федеративной стране есть территория, которую он с гордостью называет малой родиной. Следует учитывать, что в условиях этнофедерализма этническая и гражданская (общенациональная) идентичность основываются на исторической памяти народа и одновременно в определенной мере формируют эту память. В переходные, нестабильные периоды развития государственности значимость этнической идентичности особенно

возрастает, поскольку в поликультурном многонациональном обществе она выступает гарантом толерантности, бесконфликтности межкультурного взаимодействия, формируя диалогичную этнокультурную реальность. Вот почему так опасны для отечественного федерализма и межнационального согласия радикальные идеи унификации российских регионов, не говоря уже о ликвидации национально-государственных образований посредством «губернизации» России. Однако «бесспорным представляется и то, что в многонациональной стране важнейшей скрепой, объединяющей общество и государство и способствующей их стабильному развитию, является общегражданская идентичность...» [5, с. 280].

Таким образом, конституционно-правовые средства договорного регулирования отношений (в том числе разграничения предметов ведения и полномочий) между субъектами Российской Федерации и федеральным центром выступают важнейшим элементом механизма согласования интересов, поиска компромиссов, разрешения конфликтов и гарантий выстраивания гармоничных федеративных отношений. Конституция РФ, закрепив этот механизм в ч. 3 ст. 11, ориентирует субъекты федерации на его применение в том случае, если общий статус объективно не удовлетворяет запросам и потребностям региона. Такие случаи в практике российского федерализма успешно апробированы, а значит, и перспектива использовать договорный механизм как способ гармонизации федеративных отношений, где единство проявляется в многообразии, реальна.

Источники

- К РФ – Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек. – № 237.
- РПВП – Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан (Москва, 26 июня 2007 г.) (утратил силу) // Гос. Дума Федерального Собрания РФ. – URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=447225-4&02>, свободный.
- К РТ – Конституция Республики Татарстан от 6 нояб. 1992 г. (в ред. законов Республики Татарстан от 19 апр. 2002 г. № 1380, от 15 сент. 2003 г. № 34-ЗРТ, от 12 марта 2004 г. № 10-ЗРТ, от 14 марта 2005 г. № 55-ЗРТ, от 30 марта 2010 г. № 10-ЗРТ, от 22 нояб. 2010 г. № 79-ЗРТ, от 22 июня 2012 г. № 40-ЗРТ). – URL: <http://www.gossov.tatarstan.ru/konstitucia/>, свободный.
- ЗСССР № 1457-1 – Закон СССР от 26 апреля 1990 г. № 1457-1 «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 19. – Ст. 329.
- ДГС РСФСР – Декларация Съезда народных депутатов от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики?» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 2. – Ст. 22.
- ДГС Т – Декларация о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 авг. 1990 г. // Ведомости Гос. Совета Татарстана. – 1992. – № 1.

- ПФД РБ – Приложение к Федеративному договору от Республики Башкортостан от 31 марта 1992 г. // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. – 1992. – № 4. – Ст. 186.
- П КС – Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-I «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР”, Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года “О референдуме Татарской ССР”, постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года “О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан”» // Вестн. Конституц. Суда РФ. – 1993. – № 1.
- П ВС – Постановление Верховного Совета Республики Татарстан от 16 марта 1992 г. «О разъяснении формулировки вопроса референдума Республики Татарстан, назначенного на 21 марта 1992 года» // Советская Татария. – 1992. – 18 марта.
- З РФ № 2708-I – Закон РФ от 21 апр. 1992 г. № 2708-I «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» (прекратил действие) // СПС Гарант. – URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/zakony/183094/>, свободный.
- К РСФСР – Конституция (Основной закон) РСФСР от 12 апр. 1978 г. (с изм. и доп. от 27 окт. 1989 г., 31 мая, 16 июня, 15 дек. 1990 г., 24 мая, 3 июля, 1 нояб. 1991 г., 21 апр., 9, 10 дек. 1992 г.) // СПС Гарант. – URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/183126/, свободный.

Литература

1. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: в 2 т. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – Т. 1. – 864 с.
2. Республика в системе российского федерализма / Сост. и науч. ред. Б.Л. Железнов. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2010. – 148 с.
3. *Шахрай С.М.* О Конституции. Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. – М.: Наука, 2013. – 936 с.
4. *Тагиров И.Р.* История и политика. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2009. – 230 с.
5. *Фарукишин М.Х.* Этничность и федерализм. – Казань: Центр инновац. технологий, 2013. – 348 с.

Поступила в редакцию
16.10.18

Бакулина Лилия Талгатовна, кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета

Казанский (Приволжский) федеральный университет
ул. Кремлёвская, д. 18, г. Казань, 420008, Россия
E-mail: bltqfu@mail.ru

Васин Александр Львович, кандидат юридических наук, доцент, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права

Казанский (Приволжский) федеральный университет
ул. Кремлёвская, д. 18, г. Казань, 420008, Россия
E-mail: 3-dom2004@mail.ru

doi: 10.26907/2541-7738.2019.1.19-31

Contractual Relationship in the Practice of Russian Federalism*L.T. Bakulina**, *A.L. Vasin****Kazan Federal University, Kazan, 420008 Russia*E-mail: **bltkfu@mail.ru*, ***3-dom2004@mail.ru*

Received October 16, 2018

Abstract

The contractual mechanism of the federal relations regulation is fixed in the constitutional norms. However, the implementation practice for almost a quarter of a century indicates ambiguous tendencies. The paper analyzes the problems of concluding and implementing agreements on the distribution of powers and subject matters between the public authority of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation. On the grounds of contractual relations between the federal government and the government of the Republic of Tatarstan, the role and significance of this type of agreements in building the foundations of Russian federalism have been considered. The prospects of further use of contractual tools in regulating of the federal relations in new political and socio-economic conditions have been investigated. The idea that these contractual relations have a positive potential has been introduced. These agreements are an effective constitutional means for improving the federal relations in modern Russia. Treaties on the delimitation of powers and responsibilities are in line with the spirit of federalism and are capable of reflecting the peculiarities of a particular subject of the federation. The role of these treaties in strengthening the statehood of the republics within the Russian Federation has been emphasized. It is proposed to consider this type of contractual relationship as an additional opportunity within the framework of the general mechanism of delimitation of powers.

Keywords: contractual relations, contractual regulations tools, federalism, distribution of powers and subject matters, implementation of legal norms, legal status of subject of Russian Federation

References

1. Avak'yan S.A. *Konstitutsionnoe parvo Rossii* [The Constitutional Law of Russia]. Vol. 1. Moscow, Norma, INFRA-M, 2017. 864 p. (In Russian)
2. *Respublika v sisteme rossiiskogo federalizma* [Republic in the Russian Federalism System]. Kazan, Izd. Kazan. Univ., 2010. 148 p. (In Russian)
3. Shahrain S.M. *O Konstitutsii. Osnovnoi zakon kak instrument pravovykh i sotsial'no-politicheskikh preobrazovaniy* [On the Constitution. The General Law as an Instrument of Legal, Social, and Political Changes]. Moscow, Nauka, 2013. 936 p. (In Russian)
4. Tagirov I.R. *Istoriya i politika* [History and Politics]. Kazan, Izd. Kazan. Univ., 2009. 230p. (In Russian)
5. Farukshin M.H. *Etnichnost' i federalizm* [Ethnicity and Federalism]. Kazan, Tsentr Innovats. Tekhnol., 2013. 348 p. (In Russian)

Для цитирования: Бакулина Л.Т., Васин А.Л. Договорные отношения в практике российского федерализма // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2019. – Т. 161, кн. 1. – С. 19–31. – doi: 10.26907/2541-7738.2019.1.19-31.

For citation: Bakulina L.T., Vasin A.L. Contractual relationship in the practice of Russian federalism. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2019, vol. 161, no. 1, pp. 19–31. doi: 10.26907/2541-7738.2019.1.19-31. (In Russian)