

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

---

# ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 69

Сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической  
конференции «Правовые проблемы укрепления российской  
государственности», состоявшейся в Юридическом институте  
Томского государственного университета  
28–30 января 2016 г.



ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА  
2016

конструкцией для его характеристики является презумпция как направленное на охрану важной конституционной ценности предположение, которым создается основательное ожидание, что идея народного суверенитета будет поддерживаться и проводиться, укрепляя престиж демократического государства.

Демократия как способ правления предполагает участие граждан через предоставленные им политические права в принятии государственно значимых решений непосредственно или через выбираемых представителей. Демократическому строю, соответствующему этому способу правления, присущи свобода и равноправие, положенные в основу определения места и роли каждого гражданина во власти. Кроме того, честная политическая конкуренция является необходимым элементом демократии.

Демократическое государство, обеспечивая гражданам право на демократию через различные возможности участия в легитимации и деятельности органов публичной власти, контроле за ней, само приобретает доверие народа, уважение к власти и закону.

## **КОНСТИТУЦИЯ И ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СООТНОШЕНИЯ В РЕТРОСПЕКТИВЕ, НАСТОЯЩЕМ И БУДУЩЕМ**

**М.А. Митюков**

1. Федеративный договор (далее сокращенно – ФД) – нормативный договор. Для характеристики его обычно применялись (и применяются) определения – обще(внутри)государственный, многосторонний. Помимо конституционно-правовых норм он установил и нормы некоторых других отраслей права и играет в основном вспомогательную роль<sup>1</sup>. С учетом участников федеративных отношений этот договор признается всеобщим, коллективным, федерально-региональным, а по содержанию – преобразующим<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Иванов В.В. Общая теория договора. М., 2006. С. 176, 191–192.

<sup>2</sup> Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. М., 1998. С. 30–40; Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 155; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. 4-е изд. М., 2006. С. 20, 153.

ФД – результат политического компромисса, повлиявший на конституционную модернизацию федерализма в стране и сохраняющий не только исторический, но и определенный политико-правовой потенциал для возможных инноваций в этом направлении.

Соотношение Конституции и Федеративного договора – это взаимное отношение, связь и зависимость между ними применительно к прошлой и действующей российской Конституции в ракурсе ее возникновения и развития. Оно предопределяется правовой природой и предметом ФД, способом его инкорпорации в Конституцию и степенью сохранения самостоятельности в качестве правового акта, местом и «уровнем растворимости» норм договора в главном законе Федерации, а также характером непосредственного либо опосредованного применения.

Теоретически вероятны различные модели соотношения Конституции и Федеративного договора (ФД). Чаще всего выделяют модель «жесткого соотношения», основанную на началах правовой иерархии и субординации, где возможны два противоположных варианта – либо приоритет Конституции, либо приоритет ФД. Другая модель – «мягкого соотношения», основанная на предопределенности Конституцией лишь круга регулируемых отношений, сторон и формы ФД, его обязательности для субъектов права и соотношения с другими правовыми актами<sup>1</sup>. И наконец, «модель партнерства» самостоятельного регулирования каждым из них – Конституцией и ФД – своих «участков» общественных отношений.

На пути к современному соотношению Конституции и Федеративного договора преодолено несколько этапов: 1) от политической идеи Федеративного договора и её юридической трансформации до его подготовки и подписания (май 1990 – март 1992 г.); 2) от инкорпорации содержания ФД в прежней Конституции 1978 г. в форме учета его отдельных положений в ее тексте и приложения к ней в целом до попыток реализации ФД в политической и конституционной практике (апрель 1992 – сентябрь 1993 г.); 3) от ожесточенных дискуссий на Конституционном совещании о модели соотношения будущей новой Конституции и ФД – до потери им статуса приложения к основному закону по результатам всенародного голосования (июнь – декабрь 1993 г.); 4) сосуществование ФД «рядом» с Конституцией в качестве отдельного политико-правового акта (с 24 декабря

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994. С. 65–66.

1993 г.). По накалу, содержанию и результативности третий этап, в свою очередь, подразделяется на три ярко выраженных периода: 1) полемика накануне Конституционного совещания (конец апреля – начало июня 1993 г.)<sup>1</sup>; 2) дискуссии на первом этапе Конституционного совещания (5 июня – 12 июля 1993 г.); 3) решение вопроса на втором этапе этого совещания (сентябрь – начало ноября 1993 г.).

Федеративный договор не учреждал Российскую Федерацию: она в качестве федеративного государства формально провозглашена еще в 1918 г. и в этом аспекте исторически и конституционно predetermined. В соответствии с доктриной, признаваемой в советское время значительной частью ученых-государствоведов, это государство представляло собой федеративный союз наций, составляющих автономные образования, вместе с русским народом (сочетание федеративных и унитарных элементов, «полуфедерацию»)<sup>2</sup>. Автономные образования охватывали лишь сегмент территории государства, хотя и значительный, а остальную «унитарную» часть ее составляли административно-территориальные образования (края, области, города республиканского подчинения). Поэтому элемент учредительности ФД заключается только в том, что он фактически провозгласил и эти образования субъектами Российской Федерации<sup>3</sup>, тем самым придав большую федеративную определенность правовой природе нашего государства, превратив его, по выражению Б.С. Крылова, в «полную» федерацию<sup>4</sup>, а по утверждению Б.А. Страшуна, в «действительную, а не по названию федерацию»<sup>5</sup>.

В этом плане можно согласиться с мнением тех ученых, которые утверждают, что «с появлением Договора изменилась модель федерализма, произошло преобразование федерации, построенной на принципах национальной автономии, в конституционно-

---

<sup>1</sup> Об этом см.: *Митюков М.А.* О соотношении Конституции Российской Федерации и Федеративного договора: дискуссии на Конституционном совещании 1993 года // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Т. 2. М., 2015. С. 498–512.

<sup>2</sup> *Ким А.И.* К вопросу о государственно-правовой природе РСФСР // Изв. вузов. Правоведение. 1960. № 2. С. 26–33.

<sup>3</sup> *Глигич-Золоторева М.В.* Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 173.

<sup>4</sup> *Проблемы суверенитета в Российской Федерации* / Б.С. Крылов, И.П. Ильинский, Н.А. Михалева и др. М., 1994. С. 102.

<sup>5</sup> *Страшун Б.А.* Федеральное конституционное право России. Основные источники. М., 1996. С. VIII.

договорную федерацию с охватом федеративными отношениями всех ее субъектов»<sup>1</sup>.

В политическом аспекте ФД первоначально понимался многими политиками и учеными-юристами как составная часть будущей новой Конституции<sup>2</sup>, но, опережая эти ожидания, развитие общественно-политической ситуации в стране, обусловили его инкорпорацию в действовавшую тогда Конституцию. Поэтому в историко-правовом ракурсе проблему соотношения Конституции и Федеративного договора следует рассматривать, прежде всего, применительно к прежней Конституции 1978 г. (в ред. от 21 апреля 1992 г.), а затем – к ныне действующей Конституции Российской Федерации 1993 г. Это обусловлено и различной идеологией каждой из этих конституций, их структурой и содержанием.

Что касается Конституции 21 апреля 1992 г., то ФД в ней содержательно и структурно был составной частью, что признается многими политиками и учеными-юристами<sup>3</sup>. В частности, С.М. Шахрай в недавно вышедшей книге отмечает, что Федеративный договор «стал частью тогдашней российской Конституции и благодаря этому эффективно купировал центробежные тенденции в бывших автономиях»<sup>4</sup>. Этим самым высшими представительными органами власти России формально признавалась на тот момент конституционность ФД.

В силу этого сам ФД и его нормы имели конституционный характер, особый порядок изменения и приоритет не только в части разграничения предметов ведения и полномочий федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации, но и вопросов, обозначенных в преамбуле договора с республиками (их статуса, признания деклараций и перспектив развития федеративных отношений и др.). Такое положение ФД до принятия Конституции 1993 г. позволило отдельным авторам понимать его «надконституционным» по форме разграничения компетенции между федерацией и ее субъек-

---

<sup>1</sup> *Чертков А.Н., Кистринова О.В.* Договорный аспект разграничения полномочий в Российской Федерации: история и современность // Журнал российского права. М., 2014. № 8. С. 17.

<sup>2</sup> *Иванов В.В.* Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика. Красноярск, 1997. С. 32.

<sup>3</sup> *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права. Саратов: СГАП, 1998. С. 167; *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 158.

<sup>4</sup> *Шахрай С.М.* Неизвестная Конституция. М., 2013. С. 188.

ектами<sup>1</sup>. Тем не менее Федеративный договор сохранял силу и как самостоятельный документ<sup>2</sup>.

По мнению ряда ученых, ФД «находился в тесной связи «с двумя другими основополагающими актами конституционного значения»: Декларацией о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. и Декларацией прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г.<sup>3</sup>; «легитимизировал конституционные реформы, проведенные в республиках в 1991–1992 гг.»<sup>4</sup>; юридически закрепил переход от унитарии к федерации; не только привнес новые апробированные и действующие элементы федерализма, но и обогатил Конституцию политической устойчивостью; более отчетливо сформировал концепцию разделения власти между федерацией и ее субъектами<sup>5</sup>. Вместе с тем в качестве отрицательных моментов отмечается, что в ФД был «легализован» суверенитет республик, входящих в состав России<sup>6</sup>, не удалось полностью согласовать позиции центра и регионов. Он оставил юридической проблемой соотношение Федеративного договора с будущей новой Конституцией России<sup>7</sup>.

2. Инкорпорация и приложение ФД к прежней Конституции России 1978 г. лишь несколько «смягчили» ситуацию в федеративных отношениях, но не решили ее. И дискуссия обострилась в период доработки проекта нынешней Конституции на Конституционном совещании 1993 г., где эта тематика почти каждодневно обсуждалась в том или ином организационном формате.

В подготовленном к 2 ноября варианте проекта новой Конституции Российской Федерации уже отсутствовал отдельный самостоя-

---

<sup>1</sup> Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. С. 58–59; *Он же*. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. М., 2014. С. 54.

<sup>2</sup> Иванов В.В. Российский федерализм... С. 32; *Комментарий к Конституции Российской Федерации* / под общ. ред. Л.В. Лазарева. 3-е изд. доп. и перераб. М., 2009. С. 800.

<sup>3</sup> Шеремет К.Ф. Становление новой государственности России: Федеративный договор // Государство и право. 1992. № 7. С. 3–4.

<sup>4</sup> Иванов В.В. Российский федерализм... С. 33.

<sup>5</sup> Кронский В.С., Баженов В.Г. Конституционные основы разграничения власти в Российской Федерации: опыт и проблемы. Н. Новгород. 2003. С. 36, 40–41.

<sup>6</sup> *Договоры между Российской Федерацией и ее субъектами: проблемы и перспективы*. М.: Изд-во МГУ, С. 7 (точка зрения Т.М. Толстой).

<sup>7</sup> Шеремет К.Ф. Указ. соч. С. 4.

тельный раздел «Федеративный договор»<sup>1</sup>. И на следующий день на встрече с руководителями представительных и исполнительных органов государственной власти республик, краев и областей, автономий Б.Н. Ельцин заявил: «Включать или не включать в Конституцию Федеративный договор? Знатoki юриспруденции советуют учесть в Конституции его основные принципы. И пусть он существует рядом с ней»<sup>2</sup>. Тем самым был подведен итог самой большой дискуссии в рамках Конституционного совещания.

Необходимо отметить, что исключение ФД в качестве отдельного раздела из проекта Конституции РФ не значит, что он перестал действовать. Особенно при условии, что он стал составным элементом конституционной основы – конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и её субъектов. Федеративный договор в контексте конституционных положений преамбулы, ст. 71, 72, 78 и п. 1 Заключительных и переходных положений стал основой для Конституции Российской Федерации, а в контексте ст. 11 «запасным вариантом» для возможного развития федеративных отношений.

3. Политические события сентября – октября 1993 г. обусловили новую политическую ситуацию, в которой президент не стал нуждаться в прежней степени поддержки регионов, мог сдерживать их притязания на чрезмерную самостоятельность<sup>3</sup>. Это позволило ему при поддержке большинства участников Конституционного совещания отказаться от ФД в качестве самостоятельного раздела в проекте новой Конституции, выносимой на всенародное голосование.

В отличие от Конституции 1978 г. (в ред. от 21 апреля 1992 г.) ныне действующая Конституция РФ устанавливает приоритет конституционных положений по отношению к положениям Федеративного договора, а сам ФД уже не считается составной частью Консти-

---

<sup>1</sup> *Из истории создания Конституции Российской Федерации: Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.)* в 6 т. Т. 5. М., 2009. С. 1043–1080.

<sup>2</sup> *Митюков М.* «Все законы хороши, кроме политизированных и слишком дорогих» // *Интервью* // *Рос. газ.* 1993. 16 нояб.

<sup>3</sup> *Казанцев М.Ф.* Институционально-правовые проблемы федеративного устройства России // *Федерализм и децентрализация.* Екатеринбург, 1998. С. 22–23.

туции<sup>1</sup>. Но он продолжает оставаться тем политико-юридическим актом, который является основой Конституции РФ и конституционного строя<sup>2</sup>.

Прямое упоминание ФД в ст. 11 (ч. 3) и в четвертом абзаце п. 1 Заключительных и переходных положений Конституции РФ в системной связи с её положениями ст. 16 дают основание утверждать, что конституционные изменения и дополнения в отношении ФД, в частности отказ от него, изменение назначения и иерархического соотношения между ним и Конституцией, возможны лишь через пересмотр Конституции.

Хотя в настоящее время дискуссия о соотношении Конституции и ФД утратила политико-прикладной характер и научную остроту, попытки ее возобновления имеются<sup>3</sup>. Некоторые публицисты даже говорят о разработке нового федеративного договора<sup>4</sup>. Нельзя сбрасывать со счетов и тот фактор, что российский опыт ФД может приобретать и геополитическое звучание при осложнении ситуации в отдельных государствах с многонациональным составом. В частности, некоторыми политиками высказывается в качестве одного из сценариев, что «Украина должна быть переучреждена заново как договорная федерация», и в качестве одного из инструментов такого решения называется федеративный договор<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 574; *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 161.

<sup>2</sup> *Федотова Ю.Г.* Конституционный строй Российской Федерации и достижение его стабильности путем обеспечения конституционной безопасности // Современное право. 2015. № 3. С. 24–25.

<sup>3</sup> *Чертков А.Н., Кистринова О.В.* Указ. соч. С. 18.

<sup>4</sup> См.: *Штена В.* Федеративный договор 2.0. Проблемное поле // Русский журнал 2012. 29 янв. // Электронный ресурс URL: <http://www.russ.ru/pole/Federativnyj-dogovor-2.0> (дата обращения: 11.09.2015). Есть и противоположное мнение, согласно которому в новой (обновленной) будущей Конституции не будет места Федеративному договору. Так, в авторском проекте М.А. Федотова и М.А. Краснова без всякой дипломатии указывается, что ФД утрачивает свою силу. В этом проекте из ст. 11 исключается ссылка на него и другие договоры как акты, разграничивающие предметы ведения и полномочия (см.: *Конституционное обустройство России: Общественная экспертиза.* М., 2000. С. 114).

<sup>5</sup> *Мазаева Д.* Борис Рапопорт: «Сурков всегда был и остается сторонником доктрины «Москва – третий Рим» // Московский комсомолец. 2014. 16 дек. С. 2.