

М. А. Митюков\*

# КОНСТИТУЦИЯ И ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ (политико-правовые дискуссии мая 1992 — сентября 1993 г.)

**Аннотация.** На основе документальных источников (стенограмм Съездов народных депутатов, Верховного Совета и Конституционной комиссии России) и иных материалов автор, член Конституционной комиссии и председатель Комитета по законодательству бывшего Верховного Совета, исследует особенности соотношения Конституции и Федеративного договора (ФД), затрагивает отдельные аспекты политико-правовых дискуссий вокруг него в период инкорпорации в прежнюю Конституцию 1978 г. (с изменениями и дополнениями) до прекращения деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. Показывает, что акцент полемики между сторонниками и противниками ФД сосредоточился на проблемах трактовки места договора в Конституции, его правовой природы и реализации. Первые полагали, что ФД нуждается в соответствующих механизмах, процедурах, дополнительной конкретизации принципов осуществления тех или иных норм. Оппоненты возражали против законодательной регламентации реализации ФД, опасаясь, что он таким образом подменит Конституцию и сделает ее «ненужным документом». Не воспринята ими и идея создания нового Совета Федерации в качестве предполагаемого механизма реализации ФД.

В статье впервые анализируется противоречивая практика 1992—1993 гг. по применению ФД органами законодательной и исполнительной власти. Отмечается, что особый конфронтационный накал проблема соотношения Конституции и ФД получила в ракурсах осуществления конституционной реформы в субъектах РФ (Башкирия, Якутия, Тува и др.), обсуждения проекта новой Конституции, составленного рабочей группой Конституционной комиссии, подготовки основных положений этой Конституции, а также проекта «конституционного соглашения» по выходу из политического кризиса.

К концу лета в околопарламентских кругах сложилось три взаимоисключающих мнения:

- 1) использовать полностью потенциал ФД и «не вступать в конституционную гонку» (В. Б. Исаков);
- 2) отказаться от «апологетики Федеративного договора» и ускорить принятие парламентского проекта новой Конституции (О. Г. Румянцев);
- 3) поддержать Конституционное совещание по доработке президентского проекта Конституции (М. А. Митюков и др.).

Особо, с определенной критичностью, автор останавливается на некоторых теоретических и юридико-технических изысканиях руководства и экспертов Конституционной комиссии в области соотношения Конституции и ФД: о «истинном соотношении» этих актов;

© Митюков М. А., 2017

\* Митюков Михаил Алексеевич, кандидат юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ, действительный государственный советник РФ 1 класса. В мае 1992 — сентябре 1993 гг. — народный депутат России, председатель Комитета по законодательству Верховного Совета и одновременно член Конституционной комиссии, а затем участник Конституционного совещания  
mma070142@mail.ru  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

разделении текста договора на декларативное и нормативно-правовое содержание; структурном и совокупном вариантах инкорпорации ФД в будущей новой Конституции и др. В завершение подведены итоги исследования первого периода в развитии соотношения Конституции и ФД.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, Федеративный договор, правовая природа, соотношение, федеративное устройство, Съезд народных депутатов РСФСР (РФ), Верховный Совет, Конституционная комиссия, Президент России.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.124.3.089-105

## 1. О КЛЮЧЕВЫХ ВОПРОСАХ ДИСКУССИИ МАЯ 1992 — СЕНТЯБРЯ 1993 гг.

Известно, что дискуссия о соотношении Конституции и ФД продолжилась и после его подписания и инкорпорации в последнюю советскую Конституцию России. Акцент полемики акцентировался на проблемах трактовки места ФД в Конституции, правовой природы и анализа этого договора и проблемах реализации. Многие политики разного толка и ученые высказались по этим и смежным вопросам<sup>1</sup>, причем в контексте как действующей тогда Конституции, так и проекта будущей.

Моя позиция того времени была озвучена на заседании Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете РФ (ныне — при Правительстве РФ) при обсуждении ФД. Как и многие, я полагал, что ФД — политический компромисс. Триединный Федеративный договор имеет ранг конституционного. Что нового внесли объединяемые им договоры? Во-первых, Россия из полуфедерации превратилась в федеративное государство. Нужно говорить о двух принципах Федерации: национально-территориальный и территориальный (региональный). Кто субъект Федерации — три разновидности субъектов: 1) республики (государства);

2) края, области, Москва, Ленинград (региональные государственные образования); 3) автономная область, автономные округа.

Разный конституционный статус не помеха

федеративному устройству. Во-вторых, Россия стала конституционно-договорной федерацией. Не следует отождествлять только с договорной, поскольку ФД регулирует только одну важную сторону — разграничение предметов ведения и не носит учредительный характер. Не предусмотрено право на выход из Федерации. В-третьих, сейчас актуальны вопросы реализации ФД<sup>2</sup>.

Сторонники ФД полагали, что реализация его положений нуждается в соответствующих механизмах, процедурах, дополнительной конкретизации принципов, общих начал осуществления тех или иных норм. С этой целью они предлагали принять закон «О принципах и механизме реализации Федеративного договора»<sup>3</sup>. Оппоненты возражали против такого закона, полагая, что он «завершит, по сути, подмену Конституции в целом, поставит Федеративный договор на ее место», «места для Конституции Российской Федерации не остается, она становится второсортным, ненужным документом». При этом они полагали, что ФД не может быть включен в будущую Конституцию в виде самостоятельного раздела, поскольку по своей юридической силе не равен Конституции<sup>4</sup>.

Тем не менее Президиум Верховного Совета Российской Федерации 17 июля 1992 г. принял обширнейший план работы по реализации ФД, предусмотрев мероприятия по приведению законодательства в соответствие с ним, издание комментария к ФД, подготовку

<sup>1</sup> Концепция и основные направления Российской государственной национальной политики. М., 1992 ; Митюков М. А. Выступление на конференции «Сравнительное законоведение республик: опыт, тенденции, методология» // Государство и право. М., 1992. № 11 ; Из истории создания Конституции Российской Федерации : в 6 т. М., 2010. Т. 3. Кн. 3. С. 612—619.

<sup>2</sup> Записи об этом имеются в архиве автора — в еженедельнике за 1992 г. и в отдельном блокноте.

<sup>3</sup> Концепция и основные направления Российской государственной национальной политики. М., 1992.

<sup>4</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации : в 6 т. М. : Волтерс Клувер, 2008. Т. 3. Кн. 3. С. 201—203.

проектов ряда законов, проведение конференций и семинаров, экспертиз нормативных актов и других мероприятий.

Б. Н. Ельцин ориентировал органы государственной власти, не дожидаясь принятия новой Конституции, начать работу по пересмотру практики законодательной деятельности в соответствии с ФД и с федеративным устройством России<sup>5</sup>. Президентом Российской Федерации было принято предложение глав республик об образовании Совета глав республик под председательством Президента в целях выработки основных принципов реализации ФД и государственного управления Российской Федерации на основе ее новой Конституции, согласованных решений по обеспечению территориальной целостности и государственной независимости России<sup>6</sup>. Противники ФД расценили этот шаг Б. Н. Ельцина как «опасное заигрывание с лидерами республик»<sup>7</sup>. Некоторые политики и ученые стали характеризовать Совет глав республик как неконституционный орган, нарушающий принцип разделения государственной власти и усиливающий центробежные тенденции<sup>8</sup>. Основания для таких мнений давали и утверждения самого Совета о том, что ФД — «учредительный документ обновленной России», в котором заложена договорно-конституционная природа Российской Федерации, а также что наряду с другими пра-

вовыми актами ФД должен стать ядром новой Конституции РФ<sup>9</sup>. Главы республик<sup>10</sup> критиковали проект новой Конституции за игнорирование решения Шестого съезда народных депутатов РФ о включении ФД в новую Конституцию как составной части<sup>11</sup>.

## 2. ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРА

Реализация ФД в законодательной практике и деятельности федеральных органов исполнительной власти, как отмечалось в аналитических записках Верховного Совета Российской Федерации, «осуществлялась неполно и медленно»<sup>12</sup>. На упомянутом совещании в Чебоксарах министр юстиции Российской Федерации Н. В. Федоров заявлял: «Федеративный договор не стал в полной мере инструментом укрепления российской государственности», а Президент Республики Саха (Якутии) обвинял федеральные органы власти в том, что ими не принимаются практических мер по реализации ФД. Подобная критика продолжалась вплоть до принятия новой Конституции РФ, а отдельные ее отголоски можно было услышать и позже<sup>13</sup>. Под влиянием этой критики Совет министров создал специальную комиссию, призванную подготовить предложения о практической реализации ФД<sup>14</sup>.

<sup>5</sup> Федеративный договор и межнациональные отношения (выдержки из стенограммы Всероссийского совещания руководителей республик, краев, областей и автономий в составе Российской Федерации). Чебоксары, 11—12 сентября 1992 года. М., 1992.

<sup>6</sup> Распоряжение Президента РФ от 23 октября 1992 г. № 603-рп «Об образовании Совета глав республик» // Ведомости СНД и ВС РФ. М., 1992. № 44. Ст. 2522.

<sup>7</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3, кн. 3. С. 360—362.

<sup>8</sup> Лубенченко К. Д., Вьюницкий В. Ю., Иванченко А. В. О разделении властей и проблемах российской государственности // Диалог. 1992. № 15—18. С. 62—68.

<sup>9</sup> Исаков В. Б. Госпереворот. Парламентские дневники 1992—1993. Екатеринбург, 1997. С. 273.

<sup>10</sup> Интервью с М. Е. Николаевым, Президентом Республики Саха (Якутия) // Независимая газета. 1993. 18 февр.

<sup>11</sup> При интерпретации решений Шестого съезда народных депутатов РФ отдельные политики и специалисты не обращали внимания на «нюансы»: сам ФД или его содержание стало составной частью Конституции? Только в Конституционной комиссии во всех своих материалах, придаваемых гласности, различали «содержание» и «сам» ФД (Котелевская И. В. Последние изменения на пути к новой Конституции России // Народный депутат. М., 1993. № 2. С. 43—45; Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 1. С. 898).

<sup>12</sup> Власов В. О механизме реализации положений Федеративного договора // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 216—218.

<sup>13</sup> Интервью Президента Республики Татарстан М. Шаймиева // Российская газета. М., 1993. 15 янв.

<sup>14</sup> Распоряжение Совета министров — Правительства РФ от 1 марта 1993 г. № 347-р // САПП РФ. 1993. № 10. Ст. 904.

В связи с тем, что в действовавшей тогда Конституции стали «сосуществовать» два разнорядовых текста, нередко возникала «проблема единой терминологии» (Федеративный договор и старая Конституция в последующем (после апреля 1992 г.) при включении поправок в нее)<sup>15</sup>, которую практически решить было невозможно. И это было для одних аргументом в пользу необходимости принятия новой Конституции, а для других — поводом для ревизии или игнорирования некоторых положений ФД.

В частности, с нарушением порядка, установленного ст. 185 Конституции Российской Федерации и Федеративным договором, в одностороннем порядке был принят Закон РФ от 9 декабря 1992 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации»<sup>16</sup>.

Тем не менее во второй половине 1992 — начале 1993 г. в том или ином ракурсе Федеративный договор упоминается во многих (в том числе и моих) выступлениях<sup>17</sup>, статьях и материалах, интервью, экспертных заключениях<sup>18</sup>, рекомендациях научно-практических конференций<sup>19</sup>. В ряде выступлений на отдельных и совместных заседаниях Верховного Совета РФ Комитет по законодательству проводил линию ФД на учет мнений субъектов РФ при законодательном регулировании и решении проблем совместной компетенции России и ее республик, краев, областей и автономий<sup>20</sup>. В марте 1993 г. Парламентский центр РФ подготовил четырехстраничную записку «Об учете

мнений субъектов Российской Федерации при принятии основ законодательства». В документе констатируется, что «проблема реализации положений Федеративного договора выходит на первый план политической жизни». Предлагается концепция нормативного акта, который должен установить правила учета мнений субъектов Федерации при принятии основ законодательства. Дается определение понятия «основ законодательства» как акта, принимаемого Верховным Советом РФ по вопросам совместной компетенции федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации. Определяется процедура направления проектов основ законодательства на заключение субъектам РФ<sup>21</sup>.

Региональные органы государственной власти в правоприменительной деятельности непосредственно стали ссылаться не только на Конституцию, но и на ФД<sup>22</sup>. На IX съезде народных депутатов РФ 26 марта 1993 г. высказывается мнение Президента РФ о том, что в официальный проект Конституционной комиссии съезда, который уже одобрил основные принципы нового Основного закона, должен дополнительно внесен лишь раздел о Федеративном договоре<sup>23</sup>.

На Федеративный договор как аргумент в дискуссиях стали ссылаться представители противоборствующих фракций в Верховном Совете РФ, депутаты придерживающихся разных политических взглядов. Например, в споре, связанным с упразднением института пре-

<sup>15</sup> Пятая сессия Верховного Совета РФ // Бюллетень. 1992. № 23. Ч. 1. С. 3—32.

<sup>16</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 1. С. 703—708.

<sup>17</sup> Митюков М. А. О проекте закона о Совете министров — Правительстве Российской Федерации : содоклад // Бюллетень. 1992. Ч. 1. С. 6.

<sup>18</sup> Федерализм в истории России : в 3 кн. Кн. 3, ч. 2. С. 209—216 ; Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 326—329, 450—461.

<sup>19</sup> Рекомендации общественной научно-практической конференции «Развитие конституционного процесса в России. Целесообразность и возможность созыва Всероссийского учредительного собрания» 17—18 января 1993 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия : стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) : в 6 т. Т. 4 : 1993 год. 1 (январь-апрель 1993 года) / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М., 2008. С. 142—143.

<sup>20</sup> Четвертая сессия Верховного Совета РФ // Бюллетень. 1992. № 23 С. 58—61 ; Бюллетень. 1992. № 24. С. 24—25 ; № 26. С. 23—24 ; Шестая сессия Верховного Совета РФ // Бюллетень. 1993. № 14. С. 6.

<sup>21</sup> Как отмечено в архиве автора, с названной запиской члены Верховного Совета России были ознакомлены лишь в начале мая 1993 г.

<sup>22</sup> Решение Иркутского областного Совета народных депутатов от 17 сентября 1992 г. «О нарушениях конституционных прав Иркутской области в вопросах разграничения государственного имущества» // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 344—345.

<sup>23</sup> Независимая газета. 1993. 26 марта.



зидента в Мордовии, В. Б. Исаков в противовес моему доводу, что Верховный Совет этой республики нарушил принципы народовластия и разделения властей, «педалировал» на то, что «попирается Федеративный договор, который является частью Конституции»<sup>24</sup>.

Возникла и практика Конституционного Суда по применению ФД. В послании Конституционного Суда РФ от 5 марта 1993 г. констатировалось, что ФД вошел в Конституцию составной частью и отмечалось, что немаловажное значение имеет его последовательная реализация, особенно в вопросах порядка осуществления совместных полномочий и взаимодействия федеральных и региональных органов власти<sup>25</sup>. Федеративный договор использован в мотивировочной и резолютивной частях заключения Конституционного Суда РФ от 23 марта 1993 г. № 1-3 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 г.» и особого мнения одного из судей<sup>26</sup>.

### 3. КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В СУБЪЕКТАХ РФ И ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР

Дискуссии вокруг вопроса о конституционных реформах в субъектах РФ, инициированного на федеральном и региональном уровнях Конституционной комиссией, также не могли не затронуть и проблему ФД, поскольку «противоборствующие» силы получили повод и новую трибуну для отстаивания своих концепций, к этому времени уже не отличавшихся оригинальностью и новизной. Но тем не менее речи с этих трибун «разогрели» политические страсти.

О. Г. Румянцев на совещании в Иркутске (31 июля 1992 г.) обвинил власти Башкирии и Якутии в «существенном и безответственном нарушении согласованных принципов федеративного государства» и обещал «очень внимательно смотреть на протоколы к Федератив-

ному договору», назвав их «малым Брестским миром», существенно искажившим смысл ФД. Ответственный секретарь Конституционной комиссии неустанно на различного рода форумах в регионах России продолжал повторять, что «Федеральная конституция является актом высшей юридической силы по отношению ко всем другим правовым актам, в том числе по отношению к Федеративному договору» (Кызыл, 16 сентября 1992 г.)<sup>27</sup>. Складывалась парадоксальная ситуация о наличии в действовавшей тогда Конституции, составной частью которой являлись положения ФД, норм, не обладающих высшей юридической силой, При сомнительной правильности суждения О. Г. Румянцева появлялась двусмысленность в понимании конституционного текста, да и Федеративного договора, существовавших в двух ипостасях: в тексте Конституции и вне его.

В результате в понимании проблемы «соответствия» республиканских конституций федеральной Конституции при подготовке проектов первых возникли нюансы. Если Институт законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации под таким «соответствием» считал целесообразным понимать:

- а) соответствие Федеративному договору;
- б) непротиворечие действующей Конституции Российской Федерации;
- в) ориентацию на положения проекта новой Конституции Российской Федерации<sup>28</sup>, то рабочая группа Конституционной комиссии предлагала учитывать лишь действующую Конституцию и «основные положения проекта новой Конституции Российской Федерации, одобренные шестым Съездом народных депутатов»<sup>29</sup>.

Отдельные народные депутаты РФ расценили инициативу О. Г. Румянцева по «разруливанию» конституционного процесса в республиках как «вторжение» в прерогативы Совета Национальностей, «окрик в адрес республик в составе России, чем... конструктивное предложение согласованно вести конституцион-

<sup>24</sup> Шестая сессия Верховного Совета РФ // Бюллетень. 1993 № 9. С. 4—7, 36—38.

<sup>25</sup> Российская газета. 1993. 11 марта.

<sup>26</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 13. Ст. 466.

<sup>27</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 322, 341.

<sup>28</sup> Федеративный договор и конституции республик в составе Российской Федерации (сравнительно-аналитический материал) // Конституционный вестник. М., 1992. № 14. С. 14.

<sup>29</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 443.

ный процесс», «переход к силовым методам». А. С. Дзасохов квалифицировал устремления ответсекретаря Комиссии как выдвижение «новой модели однорядного видения субъектов Федерации»<sup>30</sup>.

Пытаясь смягчить отношения с республиками, заместитель ответственного секретаря Комиссии В. Л. Шейнис признал, что ФД — это та часть Конституции, которая «может воспользоваться сейчас решающим авторитетом», так как она признана практически всеми субъектами, как раз сейчас всплывает ее значимость. Одновременно он выступил против того, что «всячески пытаемся уйти даже от упоминания этого словосочетания». «Именно на Федеративном договоре, — заявил он, — в правовом отношении должны основываться все шаги Конституционной комиссии»<sup>31</sup>.

#### **4. ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР В ХОДЕ ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТА НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ, ПОДГОТОВЛЕННОГО В КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ**

В конце 1992 — первой половине 1993 г. проблема соотношения Конституции и ФД, помимо ракурса, связанного с местом последнего в действовавшей Конституции, политически обострилась при новом «раунде» обсуждения проекта новой Конституции в Верховном Совете и Съезде народных депутатов РФ.

Главы республик обвинили рабочую группу Конституционной комиссии в том, что проект, рассматриваемый на VII Съезде, ни разу не упоминает ФД, полностью игнорирует его положение о том, что он является составной частью Конституции, сознательно уходит от ряда положений ФД или не согласуется с ними. Те положения Договора, которые нашли отражение в проекте, воспроизведены не полностью и с грубыми отклонениями от текста договора.

Руководители республик считали, что концепция проекта новой Конституции по существу противоречит содержанию ФД, игнорирует достигнутые договоренности и фактически аннулирует этот Договор<sup>32</sup>.

В ответ на это заявление секретариат Комиссии, возражая против обвинения в «недооценке важности» ФД, попытался обосновать степень учета содержания Договора тем, что его положения делятся на декларации и юридические нормы, и последние «тщательным образом учтены и внесены в доработанный проект», в отличие от политических формул, упоминаемых в преамбуле Федеративного договора. Это относилось к определению республик как суверенных и формуле о стремлении к «качественному обновлению федеративных отношений на основе добровольного распределения полномочий».

Кроме того, в целях придания общеобязательности юридической силы положениям каждого из трех договоров, составляющих ФД, для всех без исключения участников, по мнению «секретарей» Конституционной комиссии О. Г. Румянцева, В. Л. Шейниса, И. В. Федосеева, необходимо было инкорпорировать лишь их нормативно-правовое содержание в единый текст главы проекта новой Конституции, а не переносить их механически<sup>33</sup>. Этот подход позволил рабочей группе Конституционной комиссии дать свое толкование статьи VIII Договора между Российской Федерацией и республиками и игнорировать «согласованные договоренности» о представительстве республик и автономий, содержащихся в Протоколе к названному договору.

О. Г. Румянцев на одном из совещаний успокаивал оппонентов: «Федеративный договор, как вам известно, был взят текстом 14 главы новой Конституции. Он стал ничем иным, как Договором о разграничении предметов

<sup>30</sup> Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РФ 24 декабря 1992 г. // Бюллетень. 1992. № 32. Ч. 2. С. 34—48.

<sup>31</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4 : 1993 год. Кн. 1. С. 120.

<sup>32</sup> Заявление глав республик «О проекте новой Конституции Российской Федерации» // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 266—268.

<sup>33</sup> Заявление глав республик «О проекте новой Конституции Российской Федерации». С. 269—272. Нетрудно заметить, что этот постулат перекликается с позицией В. И. Лафитского, высказанной в интервью «Российской газете» (15 дек. 1992 г.) о том, что «Федеративный договор вошел в Конституцию целиком во всей своей нормативной части. Не включились только те положения, что носили декларативный характер. Все нормативно-правовые положения нашли адекватное отражение в тексте проекта Конституции».

ведения. Именно 14 глава проекта Конституции легла в основу всех трех федеративных договоров. Другое дело, мы бы хотели, чтобы он был один, а их стало три»<sup>34</sup>.

С этих пор стала проводиться мысль, что «Федеративный договор стал ничем иным, как основополагающим договором на нормативном материале, предложенном Конституционной комиссией, а именно — материале о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральной властью и составляющими Федерацию субъектами»<sup>35</sup>. Очевидно, что это утверждение было некоторой «натяжкой», не учитывало влияние процесса создания Федеративного договора и предыдущего опыта нескольких десятков его проектов и было «запущено» с пропагандистской целью перед очередным обсуждением новой Конституции на Съезде народных депутатов. Да, и некоторые субъекты засомневались в этом мнении, потребовав, чтобы «в проекте Конституции тот Федеративный договор, который одобрен, ратифицирован Съездом народных депутатов, был бы заложен»<sup>36</sup>.

В связи с многочисленными «противопоставлениями» Федеративного договора и деятельности Конституционной комиссии О. Г. Румянцев на пленарном заседании Комиссии 16 октября 1992 г. заявил: «Федеративный договор был... как разграничение полномочий... законодательной инициативой нашей Комиссии». Здесь же он отождествил реализацию ФД с реализацией соответствующих статей Конституции и призвал говорить при этом в основном о Конституции, а не о ФД. «Есть опасность, — утверждал он, — что если мы будем говорить только о Федеративном договоре и не говорить

при этом о Конституции, то у нас фактически Федеративный договор станет Союзным договором, а Федерация станет конфедерацией... Мы против его довлеющего положения, он не над Конституцией, а часть Конституции»<sup>37</sup>.

## 5. АРГУМЕНТЫ ПРОТИВ «АПОЛОГЕТИКИ» ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРА

Четкого понимания Федеративного договора как части Конституции у рабочей группы и у секретаря Конституционной комиссии к исследуемому времени не сложилось. Выступая против «апологетики Федеративного договора», О. Г. Румянцев заявлял: «это часть действующей Конституции», но «это акт, который стоит как часть Конституции, под действующей Конституцией»<sup>38</sup>. И я не совсем согласен, ... что Федеративный договор должен стать частью. Разграничение полномочий должно стать частью новой Конституции». Тогда логику этих рассуждений не мог постичь даже Б. Н. Ельцин, посчитав их некорректными<sup>39</sup>.

Другой аспект, связанный с проблемой соотношения Федеративного договора и Конституции тогда обозначил член Комиссии Ю. А. Рыжков, который ценность этих документов видел не в одинаковой процедуре работы над ФД и способе его принятия, отсутствии обсуждения этого документа на Съезде народных депутатов, что привело к закреплению в нем ошибочных моментов<sup>40</sup>.

На этом же заседании рабочей группой Комиссии сообщено о существующих двух вариантах инкорпорации ФД в текст будущей новой Конституции:

<sup>34</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 269—272. С. 389.

<sup>35</sup> Выступление О. Г. Румянцева на пленарном заседании КК 29 июля 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 2. С. 123.

<sup>36</sup> Выступление М. Е. Николаева на пленарном заседании Конституционной комиссии 29 июля 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 2. С. 147, 198.

<sup>37</sup> Выступление М. Е. Николаева на пленарном заседании... С. 222. В следующем году О. Г. Румянцев в заслугу рабочей группы и экспертов Комиссии поставил, что они внесли «решающий вклад в то, что вообще спасли идею Федеративного договора, не дали ее разрушить, не превратили ее в идею союзного договора, не превратили Российскую Федерацию в СНГ» (см.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 1. С. 107).

<sup>38</sup> Одновременно в материалах рабочей группы Комиссии отмечалось, что федерализм получил свое развитие в Федеративных договорах, содержание которых органически вошло в Основной закон страны» (Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 1. С. 173).

<sup>39</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 2. С. 248—249.

<sup>40</sup> Указ. соч. Т. 3. Кн. 2. С. 259.

- 1) структурном — содержание ФД распределяется соответственно в главах, относящихся к Российской Федерации и ее субъектам (республикам; краям, областям и городам федерального назначения; автономным образованиям);
- 2) совокупном подходе к отражению содержания ФД — за счет улучшения содержания и сокращения общего текста оставить договоры в проекте Конституции в обобщенном виде, в одной главе по разграничению власти по вертикали<sup>41</sup>.

При обсуждении на заседании Комиссии проявились и разногласия по поводу того, какова роль ФД в установлении конституционно-правового статуса субъектов Федерации. Степанов В. Н. (Карелия) полагал, что он устанавливается Федеративным договором, а О. Г. Румянцев — федеральной Конституцией, декларацией и конституцией республики. В связи с этим Б. Н. Ельцин призвал явные противоречия Федеративному договору в проекте Конституции устранить<sup>42</sup>.

На Седьмом съезде народных депутатов РФ обозначились противоречия между Конституционной комиссией и сторонниками Федеративного договора. Обе стороны не отрицали того, что в проекте, представленном Конституционной комиссией, «не в полной мере учтены положения действующей Конституции, основанные на Федеративном договоре», но «федералисты» выдвинули ряд претензий:

- 1) в отличие от ФД, проект не признает декларации о государственном суверенитете республик;

- 2) не определяет республики как суверенные государства;
- 3) не провозглашает стремления к качественно-му обновлению федеративных отношений;
- 4) не исходит из того, что в пределах своих полномочий республики самостоятельно осуществляют государственную власть на своей территории;
- 5) не отражает согласованные договоренности о представительстве республик и автономных образований в федеральных органах государственной власти и управления;
- 6) не решает вопрос о порядке разрешения разногласий и споров между Центром и республиками<sup>43</sup>.

В связи с этим рабочей группой Комиссии по согласованию с субъектами Федерации был подготовлен проект постановления с пунктом о доработке проекта для учета в нем содержания ФД<sup>44</sup>.

## 6. О ФЕДЕРАТИВНОМ ДОГОВОРЕ В КОНТЕКСТЕ ПОДГОТОВКИ ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ПРОЕКТА НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ

Проблема соотношения Конституции и Федеративного договора дала знать о себе и в связи с предполагаемым, но так и не состоявшимся референдумом по основным положениям новой Конституции, назначенным на 11 апреля 1993 г. В целях консолидации государства я тогда предлагал в качестве одного из основных положений сформулировать: «Федеративный договор является составной частью новой Конституции»<sup>45</sup>. Заместитель начальника Государственно-право-

<sup>41</sup> Выступление С. Н. Булдаева // Из истории создания Конституции РФ. Т. 3. Кн. 2. С. 231—232.

<sup>42</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 2. С. 244—245.

<sup>43</sup> Седьмой съезд народных депутатов Российской Федерации, 1—14 декабря 1992 г. : Стеногр. отчет : в 4 т. Т. 1. М., 1993. С. 382, 387—388.

<sup>44</sup> Седьмой съезд народных депутатов Российской Федерации... Т. 3. С. 89—90 ; Постановление Съезда народных депутатов РФ от 9 декабря 1992 г. «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 51. Ст. 3007.

<sup>45</sup> В проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации от 14 декабря 1992 г, подготовленным, по выражению О. Г. Румянцева, «творческими силами Конституционной комиссии», эта идея оказалась «смазанной» и дословно звучала так: «Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республиками, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономными областями и автономными округами — как равноправными субъектами Российской Федерации — определяются Конституцией РФ, включающей в себя содержание Федеративного договора» (см.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 2. С. 40, 795). Это положение противоречило категоричному требованию пп. 3 п. 1 постановления Съезда народных депутатов РФ от 12 декабря 1992 г № 4079-1 «О стабилизации конституционного строя РФ», гласящей: «Федеративный договор подлежит включению в новую Конституцию РФ» (Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 51. Ст. 3106).



вого управления Президента РФ А. Я. Слива, не возражая против этого в принципе, призывал, чтобы все три власти «должны денно и нощно думать только о практических действиях, направленных на обеспечение реализации Федеративного договора»<sup>46</sup>.

В проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум, от 12 января 1993 г., подготовленном Рабочей группой Комиссии, в положении VI предлагалось зафиксировать, что разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее равноправными субъектами «определяется Конституцией Российской Федерации, включающей в себя содержание Федеративного договора»<sup>47</sup>. При этом В. Л. Шейнис успокаивал оппонентов, что содержание ФД включено в проект новой Конституции «примерно в том же количестве», что и в действовавшую тогда Конституцию<sup>48</sup>.

Однако в проектах от 22 и 23 января 1993 г. рабочая группа Комиссии в числе основных положений новой Конституции Российской Федерации Федеративный договор уже не упоминает ни в каком контексте<sup>49</sup>. Это можно сказать и об инициативных проектах некоторых народных депутатов Российской Федерации<sup>50</sup> и альтернативных проектах отдельных постоянных комиссий палат Верховного Совета Российской Федерации<sup>51</sup>, ряда парламентских фракций, движений и партий демократического и консервативного толков<sup>52</sup>.

Председатель Верховного Совета Республики Карелия, народный депутат РФ В. Н. Степанов в порядке законодательной инициативы предложил такую формулировку вопроса на референдум: «Поддерживаете ли Вы терри-

ториальную целостность Российской Федерации как многонационального федеративного государства, отношения в котором строятся на основе Федеративного государства и двусторонних соглашений между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации?»<sup>53</sup>.

На этом фоне выгодным образом отличался проект Ю. М. Батурина, подготовленный по просьбе рабочей группы Комиссии. Он предлагал поставить на голосование первым вопрос: «Согласны ли Вы с тем, что основа Российской Федерации — Федеративный договор и другие акты конституционного значения? («Да» — «Нет»)?». При этом автор пояснял, что ответ «Да» означает, что государственно-территориальное устройство Российской Федерации обеспечивает единство государства, децентрализацию государственной власти и право народов на самоопределение в составе Российской Федерации. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее равноправными субъектами определяется Конституцией Российской Федерации, включающей в себя содержание ФД. Ответ же «Нет» означает, что соотношение Конституции, Федеративного договора и других актов конституционного значения должно быть изменено<sup>54</sup>.

В обобщенном варианте проекта, направленном Президиумом Верховного Совета Российской Федерации, постоянным комитетам и комиссиям палат, Президенту и Конституционному Суду в положении 6 указывалось, что «предметы ведения и полномочия разграничиваются между федеральными органами власти и органами власти республик, краев, областей, городов федерального значения,

<sup>46</sup> Апрельский референдум: лучше не будет, раскол углубится : Круглый стол по проблемам всероссийского референдума / публ. подгот. В. Корешков // Российская газета. 1993. 9 февр.

<sup>47</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 1. С. 74. Аналогично о ФД записано и в проекте рабочей группы Комиссии от 13 января 1993 г. (там же. С. 128).

<sup>48</sup> Из стенограммы заседания Конституционной комиссии от 12 января 1993 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 1. С. 81.

<sup>49</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 1. С. 149—151.

<sup>50</sup> Проект Е. А. Амбарцумова (Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 1. С. 153—155).

<sup>51</sup> Проект Комиссии Совета Республики по бюджету, планам, налогам и ценам от 3 февраля 1993 г. (Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 1. С. 161—162).

<sup>52</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 1. С. 181—192.

<sup>53</sup> Указ. соч. Т. 4. Кн. 1. С. 872.

<sup>54</sup> Указ. соч. Т. 4. Кн. 1. С. 155—157.

автономной области и автономных округов, а также органами местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации, включающей содержание Федеративного договора»<sup>55</sup>.

На заседании Конституционной комиссии 9 февраля 1993 г. Б. Н. Ельцин раскритиковал этот проект основных положений новой Конституции Российской Федерации, подготовленных для референдума, за их абстрактность, заявив: «Референдум имеет смысл, если он поможет сдвинуть с места проблему реализации Федеративного договора, проблему децентрализации, передачи значительных полномочий в регионы при твердой гарантии целостности России»<sup>56</sup>.

В этом же русле было и обращение глав республик к руководителям государства от 9 февраля 1993 г. с призывом сосредоточить все усилия на преодолении экономического кризиса в стране на основе реализации Федеративного договора, согласованного с субъектами Федерации порядка работы над проектом новой Конституции Российской Федерации<sup>57</sup>.

## **7. ПРОБЛЕМА «КОНСТИТУЦИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ» ПО ВЫХОДУ ИЗ ПОЛИТИЧЕСКОГО КРИЗИСА И ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР**

Далее проблема соотношения Конституции и Федеративного договора затрагивалась в контексте так называемого конституционного соглашения, планируемого и обсуждаемого в целях выхода из политического кризиса. На «круглом столе» для выработки рекомендаций к программе антикризисных мер и развития реформ в Российской Федерации 15 февраля председателем ФНПР И. Е. Клочковым высказывается идея, что «сегодняшняя Конституция с учетом внесенных в нее поправок, с учетом Федеративного договора вполне может работать под контролем Конституционного Суда. И есть ли необходимость нарушать течение

нормального конституционного процесса по выработке новой Конституции»<sup>58</sup>. Но в многочисленных проектах конституционного соглашения (в том числе рабочей группы Комиссии, Комитета по законодательству) этот вопрос обойден молчанием, как и проблематика Федеративного договора. Лишь в предложенном Президентом проекте Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации от 17 февраля 1993 г. (затем в уточненном — от 23 февраля) говорится о необходимости совместно с субъектами Российской Федерации разработать программу мер по реализации Федеративного договора. В выступлении Р. И. Хасбулатова 19 февраля в Новосибирске подтверждается, что эффективное вхождение в рыночные механизмы «во многом зависит от выработки плана реализации федеративного договора»<sup>59</sup>.

Несмотря на это последовало заявление руководителей органов представительной власти субъектов Российской Федерации, что предложенные варианты конституционных соглашений «неприемлемы по своей сути, так как отрицают ряд основных положений действующей Конституции Российской Федерации и Федеративного договора»<sup>60</sup>.

VIII съезд народных депутатов Российской Федерации по инициативе Президента постановил: «Осуществлять конституционную реформу в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации. Считать недействительными несоответствующими Конституции Российской Федерации и ФД соглашения и иные нормативные акты государственных органов и должностных лиц, направленные на перераспределение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации... Считать первоочередной задачей укрепления российской государственности по-

<sup>55</sup> Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 29 января 1993 г. № 4391-1 «О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, вносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г. // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 6. Ст. 238.

<sup>56</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 1. С. 197.

<sup>57</sup> Указ. соч. Т. 4. Кн. 1. С. 484—486.

<sup>58</sup> Указ. соч. Т. 4. Кн. 1. С. 506.

<sup>59</sup> Указ. соч. Т. 4. Кн. 1. С. 560, 601. 616.

<sup>60</sup> Указ. соч. Т. 4. Кн. 1. С. 605.

следовательное обновление федеративных отношений и реализацию ФД»<sup>61</sup>.

В связи с этим Президиум Верховного Совета РФ 12 апреля 1993 г. поручил соответствующим постоянным комиссиям и комитетам подготовить проект закона «О правовом механизме реализации положений Федеративного договора»<sup>62</sup>. А в день опубликования «президентского» проекта Конституции Верховный Совет РФ в запоздавшем стиле принимает постановление «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации», в котором расписывает сроки доработки и согласования основных положений своей новой Конституции, опубликования, обсуждения и принятия проекта. По понятным причинам в этом постановлении не упоминается о ФД, хотя речь идет о парламентских слушаниях с приглашением представителей субъектов РФ<sup>63</sup>.

В Обращении Президента РФ к гражданам России от 20 марта 1993 г. Б. Н. Ельцин особо подчеркнул, что Федеративный договор сохраняет свою силу и действует как составная часть Конституции<sup>64</sup>. В последовавшем затем Указе Президента РФ № 379 «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти» говорится о ФД «как составной части действующей и новой Конституции РФ»<sup>65</sup>.

## 8. «ВТОРОЕ ИЗДАНИЕ» СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ КАК ПРЕДПОЛАГАЕМОГО МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРА?

На IX Съезде народных депутатов Российской Федерации были распространены мате-

риалы о Соглашении о реализации Федеративного договора через образование Совета Федерации в качестве согласительного органа. Суть Соглашения — включить субъекты Федерации в принятие основополагающих для развития России решений и их законодательное оформление<sup>67</sup>. Эта инициатива встретила сопротивление у руководства Верховного Совета РФ<sup>68</sup>, а также со стороны части членов Конституционной комиссии, которая утверждала, что «общие инструменты применения содержания Федеративного договора и Конституции имеются», а поэтому нет необходимости в специальном Совете Федерации, претендующем на роль особого органа<sup>69</sup>. Не нашла эта идея поддержки и у субъектов РФ<sup>70</sup>.

В связи с этим, а также с предстоящей годовщиной подписания ФД О. Г. Румянцев и ведущие эксперты Комиссии Е. А. Данилов и В. И. Лафитский в очередной раз сообщили об «истинном соотношении» Конституции и Федеративного договора. Суть их «аккумуляированного мнения» сводилась к тому, что ФД не рассматривается как акт, подменяющий Конституцию. Он не является документом, равным ей по юридической силе, а поэтому не может быть включен в нее в виде самостоятельного раздела, равного по силе всей остальной Конституции. Отсюда — нельзя применять ФД в отрыве от Конституции и ставить впереди нее, а также «добиваться принятия закона «О принципах и механизме реализации Федеративного договора», который завершит, по сути, подмену Федеративным договором Конституции Российской Федерации в целом»<sup>71</sup>.

<sup>61</sup> Постановление Съезда народных депутатов РФ от 12 марта 1993 г. № 4626-1 «О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации (о постановлении седьмого съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 439.

<sup>62</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 654.

<sup>63</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 696.

<sup>64</sup> Российская газета. 1993. 23 марта.

<sup>65</sup> САПП. 1993. № 13. Ст. 1102.

<sup>66</sup> Под первым изданием понимается Совет Федерации, учрежденный еще Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 июля 1990 г. (Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 8, Ст. 12).

<sup>67</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 1. С. 794, 799—800.

<sup>68</sup> Воронин Ю. М. Президентский вариант вызывает серьезные сомнения // Независимая газета. 1993. 17 сентябр.; Ковлягин А. Ф. В России достаточно властных структур // Пензенская правда. 1993. 14 сент.

<sup>69</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 1. С. 896—898.

<sup>70</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 3. С. 449—452.

<sup>71</sup> Румянцев О. Г., Данилов Е. А., Лафитский В. И. Основа Федерации: Конституция, Договор или Совет? // Федерация. 1993. № 35 (91).

Но под влиянием опубликованного «президентского» проекта Конституции РФ и рабочая группа Комиссии 5 мая 1993 г. направила Президенту РФ обновленный проект с учетом предложений субъектов законодательной инициативы. В нем в гл. XIII воспроизводился Федеративный договор в двух вариантах — «А» и «Б». Первый из них привел все три договора о разграничении предметов ведения и полномочий в сокращенном виде (без преамбулы и протоколов). Второй изложил содержание этих трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий «в консолидированном виде», поместив иные положения ФД в другие главы<sup>72</sup>. В Основных положениях парламентского проекта новой Конституции РФ, одобренных Конституционной комиссией 7 мая 1993 г., фиксируется: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, а ее нормы — прямое действие в Российской Федерации. Она включает содержание Федеративного договора»<sup>73</sup>. Таким образом, уже предполагается, что опосредованно нормы ФД могут стать конституционными.

И, наконец, на совещании председателей Советов всех уровней 12 мая 1993 г. Р. И. Хасбулатов сообщает, что «раздел с Федеративным договором... полностью переходит в новую Конституцию ... без изъятий». Но при этом дополняет: «Важно, чтобы рабочая группа сконцентрировала внимание не только на положениях Федеративного договора..., но на тех сопутствующих вопросах, которые давали бы возможность реализовать этот Федеративный договор, разделах Конституции, связанных с федеративным договором»<sup>74</sup>. То есть, по выражению Н. Т. Рябова, один принцип формирования в тексте Конституции Федеративного договора (*назову его принципом содержательного*

*растворения*) меняется на другой, когда этот акт полностью воспроизводится в виде отдельной главы<sup>75</sup>.

На заседании Комиссии 4 июня Р. И. Хасбулатов подтверждает: «Никакого сомнения нет, что сам Федеративный договор должен войти в проект этой Конституции, и он практически вошел тремя самостоятельными главами»<sup>76</sup>.

Постановлением Верховного Совета РФ от 4 июня 1993 г. № 5110-1 «О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации» решено включить Федеративный договор в проект новой парламентской Конституции<sup>77</sup>.

Однако наметившийся подход включения ФД в текст проекта новой Конституции стал подвергаться «творческой ревизии» со стороны рабочей группы и некоторых экспертов Комиссии. В подготовленном группой, а затем и О. Г. Румянцевым и Е. А. Даниловым проекте постановления Верховного Совета РФ «О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации» предлагалось включить в единый проект Конституции РФ *по выбору сторон* федеративных договоров содержание этих договоров в связанном консолидированном виде либо полный текст из статей, а также соответствующее содержание двух Протоколов к федеративным договорам<sup>78</sup>.

Эксперт Е. А. Данилов заявил о необходимости изменения ФД либо «отходов от него», что включение ФД в целом с преамбулой в Конституцию «ставит нас перед одной серьезнейшей проблемой», касающейся приоритета законов республики и признания деклараций о государственном суверенитете республик<sup>79</sup>.

Эти настроения в рабочей группе во многом были идентичны «антидоговорным» взглядам большинства участников некоторых групп на-

<sup>72</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия. Т. 4 : 1993 год. Кн. 2. (май-июнь 1993 года). С. 83—102. На парламентских слушаниях по проекту Основных положений новой Конституции Российской Федерации 25 мая 1993 г. представитель Республики Саха (Якутия) Е. М. Ларионов высказался: «Мы твердо стоим за то, чтобы Федеративный договор стал самостоятельным разделом. Здесь никаких вариантов. Надо руководствоваться вариантом «А», дополнением преамбулы, которое было согласовано со всеми субъектами Российской Федерации» (там же. С. 343).

<sup>73</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия. Т. 4. С. 150.

<sup>74</sup> Указ. соч. Т. 4. С. 185, 188.

<sup>75</sup> Указ. соч. Т. 4. С. 310.

<sup>76</sup> Указ. соч. Т. 4. С. 480.

<sup>77</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. М., 1993. № 24. Ст. 875.

<sup>78</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 2. С. 226, 422, 916.

<sup>79</sup> Указ. соч. Т. 4. Кн. 2. С. 334,



чавшего работу Конституционного совещания<sup>80</sup>. В. Л. Шейнис доложил рабочей группе: «Федеративный договор как часть Конституции не нужен, и наша группа (*политических партий, общественных движений, профсоюзов и конфессий*. — М. М.) приняла решение по тексту, всюду ссылки на Федеративный договор исключать, исходя из той логики, что источником легитимации Российской Федерации является не Федеративный договор, а Конституция, но, уважая Федеративный договор, мы включаем решительно все, что содержательно написано в Федеративном договоре, в сам текст Конституции<sup>81</sup>.

В то же время многие представители субъектов Федерации продолжали высказывать мнение, что те полномочия, которые они имеют в рамках действующей Конституции, их устраивают и не ограничивают их возможности в проведении реформ. В соответствии с этим они призывали «не торопиться с принятием новой Конституции»<sup>82</sup> и при доработке Конституции Верховному Совету и Конституционной комиссии использовать формы и методы, примененные в процессе согласования Федеративного договора<sup>83</sup>. С этими предложениями перекликалась и позиция В. Б. Исакова о том, чтобы «не вступать в конституционную гонку», а «сначала реализовать потенциал уже заключенного Федеративного договора», «основное внимание переключить на конкретные механизмы реализации Федеративного договора»<sup>84</sup>. По мнению этого политика, «время для принятия Конституции еще не пришло»<sup>85</sup>.

В конце июля 1993 г. на совместном заседании палат Верховного Совета РФ Р. Г. Абдулатипов представил проект закона о механизме реализации Федеративного договора, который был разослан субъектам законодательной инициативы и направлен на доработку в соответствующие комиссии и комитеты<sup>86</sup>. Параллельно с этим рабочей группой Совета глав республик велась подготовка проекта Основ законодательства Российской Федерации о реализации Федеративного договора, работу над которым решено дальше осуществлять совместно с Советом Национальностей<sup>87</sup>.

Однако в проектах Конституционной комиссии этого времени, как и в президентском проекте, оставался раздел второй (часть 2) с договорами о разграничении предметов ведения и полномочий<sup>88</sup>, хотя этот шаг подвергался критике со стороны ряда оппозиционных депутатов<sup>89</sup>. Предложения и заключения рабочей группы Конституционной комиссии также предполагали воспроизводство названных договоров в едином согласованном проекте Конституции Российской Федерации<sup>90</sup>.

## 9. ПРОТИВОРЕЧИВЫЕ ОЦЕНКИ ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРА НА ПОЛИТИЧЕСКОМ ПЕРЕПУТЬЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОЦЕССА

Летом 1993 г. появились первые диаметрально противоположные оценки Федеративного договора. Из уст депутата Московского областного совета К. В. Янкова можно было услышать,

<sup>80</sup> Отчет помощника Президента России по правовым вопросам Ю. М. Батурина от 10 июня 1993 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 2. С. 541.

<sup>81</sup> Стенограмма заседания рабочей группы Конституционной комиссии Российской Федерации от 24 июня 1993 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 2. С. 646.

<sup>82</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 2. С. 231.

<sup>83</sup> Указ. соч. Т. 4. Кн. 2. С. 246, 328—330, 614, 790.

<sup>84</sup> Указ. соч. Т. 4. Кн. 2. С. 667, 675—676; Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 3. С. 88, 270.

<sup>85</sup> Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РФ 30 июня 1993 г. // Бюллетень. 1993. № 44 (ч. 1). С. 22—27.

<sup>86</sup> Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РФ 23 июля 1993 г. // Бюллетень. 1993. № 58. С. 7—8.

<sup>87</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 3. С. 443—444.

<sup>88</sup> Проекты от 16 июля, по состоянию на август 1993 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 3. С. 232—233, 239, 252, 402.

<sup>89</sup> Выступление С. Н. Бабурина // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 3. С. 266—269.

<sup>90</sup> Там же. С. 423—425.

что этот договор сыграл отрицательную роль в государственном строительстве, осложненную его неисполнением центральной властью<sup>91</sup>. Директор Института законодательства и сравнительного правоведения Л. А. Окуньков утверждал, что Федеративный договор только приостановил развал государства, «но оказался миной замедленного действия, которая сегодня готова взорваться»<sup>92</sup>. Подытоживая позднее подобные оценки, О. Е. Кутафин позднее писал: «Федеративный договор не смог преодолеть политический кризис в сфере внутригосударственных отношений между федеральным центром и составными частями России»<sup>93</sup>.

Руководители республик в основном положительно отзывались о ФД и рассказывали о первом положительном опыте применения договора. Так, Е. М. Ларионов (Саха (Якутия)) делился мыслями с участниками парламентских слушаний 25 мая 1993 г.: «Наша республика уже чувствует вкус Федеративного договора... мы сегодня заключили ряд экономических соглашений с федеральными властями по ряду экономических вопросов... Только благодаря Федеративному договору была принята наша Конституция республики... около 80 законов»<sup>94</sup>.

## 10. ИТОГИ

Подводя итоги исследования первого периода формирования соотношения Конституции и Федеративного договора, можно констатировать: Федеративный договор не учреждал Российскую Федерацию: она в качестве федеративного государства формально провозглашена еще в 1918 г. и в этом аспекте исторически и конституционно предопределена. В соответствии с доктриной, признаваемой в советское время значительной частью ученых-государ-

ствоведов, это государство представляло собой федеративный союз наций, составляющих автономные образования, вместе с русским народом (сочетание федеративных и унитарных элементов, «полужедерация») <sup>95</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>96</sup>, тем самым придав большую федеративную определенность правовой природе нашего государства, превратив его, по выражению Б. С. Крылова, в «полную» федерацию <sup>97</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-договорную федерацию с охватом федеративными отношениями всех ее субъектов» <sup>98</sup> (по крайней мере для первого периода).

В политическом аспекте ФД первоначально понимался многими политиками и учеными юристами как составная часть будущей новой Конституции <sup>99</sup>, но, опережая эти ожидания, развитие общественно-политической ситуации в стране обусловило 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

<sup>91</sup> Стенограмма круглого стола от 6 июля 1993 г. на тему «Конституционная реформа в Российской Федерации: некоторые итоги и перспективы» // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 3. М., С. 118—119.

<sup>92</sup> Окуньков Л. А. Вопросов вновь больше, чем ответов // Независимая газета. 1993. 29 июля.

<sup>93</sup> Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 161.

<sup>94</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4. Кн. 2. С. 342—343.

<sup>95</sup> Ким А. И. К вопросу о государственно-правовой природе РСФСР // Правоведение. 1960. № 2. С. 26—33.

<sup>96</sup> Глигич-Золоторева М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 173.

<sup>97</sup> Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994. С. 102.

<sup>98</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>99</sup> Иванов В. В. Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика. Красноярск, 1997. С. 32.

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>100</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>101</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 по-

нимать его «надконституционным» по форме разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами<sup>102</sup>. Тем не менее Федеративный договор сохранял силу и как самостоятельный документ<sup>103</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>104</sup>; «легитимизировал конституционные реформы, проведенные в республиках в 1991—92 гг.»<sup>105</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>106</sup>. Вместе с тем в качестве отрицательных моментов отмечается, что в ФД был «легализован» суверенитет республик, входящих в состав России<sup>107</sup>, не удалось полностью согласовать позиции центра и регионов. Он оставил юридической проблемой соотношение Федеративного договора с будущей новой Конституцией России<sup>108</sup>.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России : в 3 кн. — М., 1993.
2. Глигич-Золоторева М. В. Правовые основы федерализма. — М., 2006.
3. Иванов В. В. Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика. — Красноярск, 1997.

<sup>100</sup> Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 167 ; Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. С. 158.

<sup>101</sup> Шахрай С. М. Неизвестная Конституция. М., 2013. С. 188.

<sup>102</sup> Лексин И. В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. Конституционно-правовые аспекты. М., 1998. С. 58—59 ; Он же. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. М., 2014. С. 54.

<sup>103</sup> Иванов В. В. Указ. соч. С. 32 ; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. В. Лазарева. М., 2009. С. 800.

<sup>104</sup> Шеремет К. Ф. Становление новой государственности России : Федеративный договор // Государство и право. М., 1992. № 7. С. 3—4.

<sup>105</sup> Иванов В. В. Указ. соч. С. 33.

<sup>106</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>107</sup> Договоры между Российской Федерацией и ее субъектами: проблемы и перспективы. М., 2001. С. 7 (точка зрения Т. М. Толстой).

<sup>108</sup> Шеремет К. Ф. Указ. соч. С. 4.

4. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) : в 6 т. / под общ. ред. О. Г. Румянцева. — М., 2007—2010.
5. Исаков В. Б. Госпереворот. Парламентские дневники 1992—1993. — М., 1995.
6. Ким А. И. К вопросу о государственно-правовой природе РСФСР // Правоведение. — 1960. — № 2.
7. Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. — Саратов, 1998.
8. Котелевская И. В. Последние изменения на пути к новой Конституции России // Народный депутат. — 1993. — № 2.
9. Кронский В. С., Баженов В. Г. Конституционные основы разграничения власти в Российской Федерации: опыт и проблемы. — Н. Новгород, 2003.
10. Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. — М., 2002.
11. Лексин И. В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. — М., 2014.
12. Лубенченко К. Д., Вьюницкий В. Ю., Иванченко А. В. О разделении властей и проблемах российской государственности // Диалог. — 1992. — № 15—18.
13. Проблемы суверенитета в Российской Федерации. — М., 1994.
14. Румянцев О. Г., Данилов Е. А., Лафитский В. И. Основа Федерации: Конституция, Договор или Совет? // Федерация. — 1993. — № 35 (91).
15. Чертков А. Н., Кистринова О. В. Договорный аспект разграничения полномочий в Российской Федерации: история и современность // Журнал российского права. — 2014. — № 8.
16. Шахрай С. М. Неизвестная Конституция. — М, 2013.
17. Шеремет К. Ф. Становление новой государственности России: Федеративный договор // Государство и право. — 1992. — № 7.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2016 г.

#### THE CONSTITUTION AND FEDERAL TREATY: PROBLEMS OF INTERRELATION (political and legal discussion in May, 1992 — September, 1993)

**MITYUKOV Mikhail Alekseevich** — PhD, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation, 1 class Active State Advisor of the Russian Federation. In May, 1992 — September, 1993: People's Deputy of Russia, Chairman of the Legislation Committee of the Supreme Council and, concurrently, Member of the Constitutional Commission, and then — participator of the Constitutional Meeting  
mma070142@mail.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d.9

**Review.** Based on documentary sources (transcripts of the Congress of People's Deputies, the Supreme Council and the Constitutional Commission of Russia) and other materials the author -- Member of the Constitutional Commission and the Chairman of the Legislation Committee of the former SC — examines the features of interrelation between the Constitution and the Federal Treaty (FT), dwells on some aspects of political and legal debates that took place during its incorporation into the former Constitution of 1978 (with amendments and additions) before the activities of the Congress of People's Deputies and the Supreme Soviet of the Russian Federation were terminated. The paper indicates that the focus of the controversy between proponents and opponents of the Federal Treaty was made on the problems of interpretation of the place of the Treaty in the Constitution, its legal nature and implementation. The former thought that the FT needs appropriate mechanisms, procedures, further interpretation of the principles of implementing different norms. Opponents objected to the legislative regulation of the FT implementation, fearing that it would substitute the Constitution and, thus, will make it unnecessary document. They did not accept the idea of creating a new Council of the Federation as an alleged mechanism of the Federal Treaty implementation.

For the first time the article examines the controversial practice of the 1992—1993 concerning the FT application by legislative and executive authorities. It is noted that a particular problem of correlation between the Constitution and the FT gets a special glow in the context of the Constitutional Reform implementation in the constituent entities of the Russian Federation (Bashkortostan, Yakutia, Tuva, etc.), discussion of the draft Constitution drawn up by the Working Group of the Constitutional Commission, preparation of basic provisions of the Constitution, as well as a draft "Constitutional Treaty" aimed at resolving the political crisis.

By the end of the summer in parliamentary circles three mutually exclusive opinions emerged: 1) to use the full potential of the Federal Treaty and "not to engage in constitutional race" (V.B. Isakov); 2) to abandon "apologetics of the Federal Treaty" and accelerate the adoption of a Parliamentary draft of a new Constitution (O.G. Rumyantsev); 3) to support the Constitutional Meeting on finalizing the Presidential Draft Constitution (M.A. Mityukov, etc.).



*In particular, with some degree of criticism, the author highlights some theoretical and juridical and technical studies of the heads and experts of the Constitutional Commission in the field of correlation of the Constitution and the FT: with regard to "the true proportion" of these acts; division of the text of the Treaty into declarative and regulatory content; structural and comprehensive incorporation of the FT into a future new Constitution, etc.*

*In conclusion, the paper sums up the results of the study carried out during the first period in the development of the correlation between the Constitution and the Federal Treaty.*

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, Federal Treaty, legal nature, correlation, Federation, Congress of People's Deputies of RSFSR (the Russian Federation), Supreme Soviet, Constitutional Commission, President of Russia.

## BIBLIOGRAPHY

1. Abdulatipov, R. G., Boltenkova, L. F., Yarov, Yu. F. Federalism in Russian History. In 3 books. Book 1—3. 1 M., 1993.
2. Gligich-Zolotoryova, M. V. The legal foundations of federalism. — M., 2006.
3. Ivanov, V. V. Russian federalism and national contract policy. — Krasnoyarsk, 1997.
4. From the history of the Constitution of the Russian Federation. The Constitutional Commission: transcripts, materials, documents (1990-1993) in 6 vol. Vol. 1 — 6 / Ed. by O.G. Rummyantsev. — M., 2007—2010.
5. Isakov, V. B. Putsch. Parliamentary diaries of 1992—1993. — M., 1995.
6. Kim, A. I. To the question of the legal nature of the RSFSR // Jurisprudence. — 1960. № 2.
7. Kolesnikov, E. V. Sources of Russian constitutional law. — Saratov, 1998.
8. Kotelevskaya, I. V. Recent amendments to the new Constitution of Russia // People's Deputy. — 1993. — № 2.
9. Kronskey, V. S., Bazhenov V. G. Constitutional foundations of separation of powers in the Russian Federation: experience and problems. — N. Novgorod, 2003.
10. Kutafin, O. E. Sources of constitutional law of the Russian Federation. — M., 2002.
11. Leksin, I. V. Territorial Division of Russia: constitutional law problems. — M., 2014.
12. Lubenchenko, K. D., Vyunitskiy, V. Yu., Ivanchenko A. V. On the separation of powers and problems of Russian statehood // Dialog. — 1992. — № 15—18.
13. Issues of sovereignty within the Russian Federation. — M., 1994.
14. Rummyantsev, O. G., Danilov, E. A., Lafitskiy, V. I. The Foundation of the Federation: The Constitution, Treaty or Council? The Federation. — 1993. — № 35 (91).
15. Chertkov, A. N., Kistrinova, O. V. The contractual aspect of the separation of powers in the Russian Federation: the history and modernity // Russian Law Journal. — 2014. — № 8.
16. Shakhray, S. M. Unknown Constitution. — M, 2013.
17. Sheremet, K. F. The formation of a new Russian statehood: The Federal Treaty // The State and Law. — 1992. — № 7.