

М. А. Митюков*

КОНСТИТУЦИЯ И ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ

(ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ДИСКУССИИ МАЯ 1990 — АПРЕЛЯ 1992 ГГ.)

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 ВС, исследует особенности процесса подготовки и подписания Федеративного договора, затрагивает отдельные аспекты политико-правовых дискуссий вокруг него в период мая 1990 — апреля 1992 г. Излагаются взгляды на соотношение Конституции и Федеративного договора таких политических деятелей, как Б. Н. Ельцин, Р. И. Хасбулатов, Р. Г. Абдулатипов, О. Г. Румянцев и др., а также ряда народных депутатов, причастных к конституционному процессу. Автор приходит к выводу, что с точки зрения юридической эти дискуссии касались предмета и формы Федеративного договора, круга его участников и способа инкорпорации в Конституцию, а с позиции политической, естественно, речь шла о том, какая будет создана федерация в стране (в диапазоне от конституционной до договорной, а в качестве промежуточного варианта — конституционно-договорная). В исследуемый период маятник склонялся к этому варианту.

Ключевые слова: Конституция, Федеративный договор, Съезд народных депутатов РСФСР (РФ), Верховный Совет, Совет Национальностей, Конституционная комиссия, Президент России, Е. И. Козлова, МГЮА.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.091-111

1. ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Федеративный договор (далее сокращенно — ФД) — нормативный договор. Для характеристики его обычно применялись (и применяются) определения — обще(внутри)государственный, многосторонний. Он, поми-

мо конституционно-правовых норм, установил и нормы некоторых других отраслей права и имеет в основном вспомогательную роль¹. По поводу участников федеративных отношений этот договор признается всеобщим, коллективным, федерально-региональным, а по содержанию — преобразующим².

¹ См.: Иванов В. В. Общая теория договора. М. : Юрист, 2006. С. 176, 191–192.

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

© Митюков М. А., 2016

* Митюков Михаил Алексеевич, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ, действительный государственный советник РФ 1 класса. В 1990 — апреле 1992 г. был народным депутатом России, заместителем председателя, а затем председателем Комитета по законодательству Верховного Совета и одновременно членом Конституционной комиссии
mtma070142@mail.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Федеральный договор — 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.

Теоретически вероятны различные модели соотношения Конституции и Федеративного договора. 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 обязанности для субъектов права и соотношения с другими правовыми актами³. И, наконец, «модель партнерства» самостоятельного регулирования каждым из них — Конституцией и ФД — своих «участков» общественных отношений⁴.

2. К ПРЕДЫСТОРИИ ВОПРОСА

Федеративный договор относится к актам конституционного значения начала 90-х годов⁵. Его идея родилась в условиях обострения межнациональных отношений в стране и «соперничества» с будущим, так и не появившимся на свет Союзным договором как предполагаемым инструментом сохранения и обновления «большой федерации» — СССР, и на фоне благих надежд на создание реальной Российской Федерации.

В умах многих политиков и юристов того времени была уверенность, что подписание ФД остановит «парад суверенитетов», распад госу-

дарства. Как заметил Е. М. Примаков, «договоры появились вначале не от хорошей жизни... Они были политическим инструментом предотвращения региональных и национальных конфликтов»⁶. О. Е. Кутафин увязывал необходимость заключения ФД с тем, что Законом СССР от 26 апреля 1990 г. «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации»⁷ автономные республики объявлялись субъектами Союза ССР и могли заключать соглашения между собой и с союзными республиками, а поэтому надо было до подписания Союзного договора урегулировать отношения России с автономиями, иначе ставилось под угрозу существование самой Российской Федерации⁸.

Идея ФД была запущена в политический обиход первым Съездом народных депутатов РСФСР. В майских (1990 г.) выступлениях Б. Н. Ельцина в качестве одной из тринадцати политических основ новой российской Конституции был обозначен Федеративный договор, регулирующий отношения между субъектами Федерации и гарантирующий «суверенитет, экономическую самостоятельность автономий, их культурную и национальную самобытность, право на справедливое и равноправное представительство во всех органах Федерации». При изложении экономических основ будущей Конституции Б. Н. Ельцин заметил, что «субъектами Федерации могут быть не только национально-автономные, но и территориально-экономические образования»⁹. В это время высказывались и мысли о том, чтобы «в последующем, уже в новой Конституции РСФСР правильно было бы составной частью иметь и Федеративный договор Российской Федерации с автономными республиками, автономными областями»¹⁰. Такого мнения тогда придерживались депутаты почти всего политического

³ См.: Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия. М., 1994. С. 65–66.

⁴ Так, на одной из научных конференций, в октябре 1992 г., И. П. Ильинский заявил о том, что считает нерациональным дублирование норм Федеративного договора в Основном Законе. Последний должен регулировать отношения, не затрагиваемые Федеративным договором и содержать отсылочные нормы (привод. по: Михалева Н. А. Обсуждение актуальных проблем науки конституционного права // Государство и право. М., 1993. № 3. С. 158).

⁵ См.: Шульженко Ю. Л. Акты конституционного значения // Государство и право на рубеже веков: материалы Всероссийской конференции. Конституционное и административное право. М., 2000. С. 84–85.

⁶ Примаков Е. М. Встречи на перекрестках. М.: Центрополиграф, 2015. С. 439.

⁷ Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 19. Ст. 329.

⁸ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 158.

⁹ См.: Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Бюл. № 10. 22 мая 1990 г. С. 35–38; Бюл. № 16. 25 мая 1990 г.

спектра Верховного Совета России, в том числе и те, кто впоследствии стали противниками ФД (Л. Б. Волков, О. Г. Румянцев и др.)¹¹. Но для многих эта идея уже в то время показалась популистской, заигрыванием с автономиями. Р. Г. Абдулатипов отмечал: «Действительно, на каких-то этапах проработки вопроса о Федеративном договоре нам тоже казалось, что он не будет способствовать развитию и совершенствованию межнациональных отношений, а в большей степени будет их усугублять»¹².

Летом 1990 г. народные депутаты РСФСР рассуждали о приоритетах принятия важнейших конституционных актов. «Приоритеты, — писал один из них, — распределяются в следующей последовательности: Федеративный договор, Конституция Российской Федерации, Союзный договор»¹³. Одновременно предпринимались попытки определить круг субъектов Российской Федерации, принципы и порядок заключения будущего ФД¹⁴.

Первая версия предполагаемой структуры ФД была предложена Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 июля 1990 г. «О Федеративном договоре». Согласно ему рекомендовалось включить в ФД: Декларацию об основных принципах федеративного устройства РСФСР, договоры субъектов Федерации с РСФСР, двусторонние и многосторонние договоры субъектов Федерации между собой, договоры о восстановлении, преобразовании и создании различных форм национальных и региональных образований¹⁵.

В июле — октябре 1990 г. идея Федеративного договора стала привлекательной и для деклараций о государственном суверенитете многих российских автономных республик, которыми она упоминалась в нескольких ракурсах: объединения в рамках обновленной Федерации; определения отношений с РСФСР, Союзом ССР и другими республиками; механизма разрешения разногласий при конкуренции законодательства¹⁶.

С этого времени конституционные проблемы Федеративного договора занимали умы многих политиков, депутатов, ученых. Естественно, что этот вопрос не миновал и меня — и как депутата, и как государствоведа, занимавшегося тогда национально-государственным устройством. Я полагал, что, как и при конструировании обновленного Союза ССР в Конституции СССР должен предшествовать Союзный договор, так и реформирование Российской Федерации необходимо начать с Федеративного договора. Только на его базе можно определить будущую структуру Федерации, соотношение компетенции РСФСР и ее субъектов. ФД должен стать составной частью новой Конституции. Каким образом это можно осуществить? С точки зрения юридической техники — двумя путями: текстуально его воспроизвести в Основном Законе в виде самостоятельного раздела либо принципиально декларировать статус ФД как составной части Конституции с вытекающими отсюда последствиями, непосредственно касающимися дей-

¹⁰ См.: Митюков М. А. Выступление на I Съезде народных депутатов РСФСР по вопросу повестки дня: «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Сов. Россия. 1990. 19 июня. № 141–142. С. 5.

¹¹ См.: Митюков М. А. Вокруг проекта Федеративного договора, 1990 г. Из дневников конституционалиста // Проблемы конституционного развития Российской Федерации : сб. статей, посвященных 90-летию проф. Б.С. Крылова. М. : ИЦ Университета имени О.Е. Кутафина, 2013. С. 235.

¹² Цит. по: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия : Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) : в 6 т. / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М., 2010. Т. 6. С. 251.

¹³ Волков Л. Б. Основы Конституции РСФСР. Обоснование // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 6. С. 56.

¹⁴ См.: Шелов-Коведяев Ф. В. Главные принципы устройства РФР и Федеративного договора // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 6. С. 71–74.

¹⁵ Проблемы конституционного развития Российской Федерации. С. 231–232.

¹⁶ См.: Документы о суверенитете республик в составе Российской Федерации // Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России : в 3 кн. М. : Республика, 1993. Кн. 3. Ч. 2. С. 20–57 ; Декларации о суверенитете автономий в составе РСФСР // Распад СССР: документы и факты (1986–1992 гг.) : в 2 т. Т. 1 : Нормативные акты. Официальные сообщения / под общ. ред. С. М. Шахрая. М. : Волтерс Клувер, 2009. С. 224–252.

ствия акта, порядка внесения в него изменений и дополнений.

Подчеркивалось, что подготовка ФД и Конституции — тесно взаимосвязанный процесс, и хронологически Договор должен предшествовать Основному Закону. По крайней мере это бы соответствовало логике социально-политического развития страны, где проблемы экономические неразрывно связаны с национально-государственными.

Понимая Конституцию не только как программный документ, но и как акт, закрепляющий «достигнутое», я полагал, что вряд ли может быть воспринята новая Конституция, абстрагирующаяся от тех изменений, которые произошли в национально-государственном устройстве России. А реальности были таковы: ряд автономных республик объявили себя суверенными (что требовало глубокого переосмысления их статуса в составе не только РСФСР, но и Союза ССР), значительное число автономных областей и округов декларировали преобразование в автономные республики.

Отношение Российской Федерации к названным изменениям должно было быть недвусмысленно определено в ходе подготовки ФД — путем заключения двухсторонних договоров. Последние могли бы стать добротным правовым материалом и для ФД, и для Конституции. Обобщенный результат таких договоров дал бы четкое представление, если не обо всем субъектном составе РСФСР, то по крайней мере о той его части, которая конструируется на национально-территориальной основе.

Немаловажное значение имел вопрос о персонификации в ФД и Конституции автономий и республик, входящих в РСФСР. Тогда все автономные республики и образования были перечислены в Конституциях Союза ССР и РСФСР. Это признавалось одной из гарантий стабильности их статуса, поскольку угроза упразднения автономий ставилась в зависимость от изменения основных законов, порядок изменения которых был усложнен (например, требовал двух третей голосов Съезда народных депутатов).

Отсутствие в рабочей основе существовавшего на тот момент проекта Конституции России перечня республик, автономных образований лишало их гарантии на стабильное существование и не могло быть воспринято как

прогрессивная новелла. Поэтому целесообразно было, чтобы в ФД, а затем и в Конституции РСФСР был закреплён сложившийся к моменту их принятия (заключения) состав Федерации с учетом состоявшихся изменений. Чтобы этот перечень не был жестким, мешающим дальнейшим преобразованиям внутренней организации структуры РСФСР, предлагалось оставить его открытым. Этого можно было добиться фиксацией возможности преобразования одних видов автономии в другие, объединения административно-территориальных единиц в региональные республики.

Такой позиции я придерживался в августе 1990 г.¹⁷ Идея ФД нашла поддержку у многочисленных участников открытого конкурса на лучший вариант проекта Федеративного договора РСФСР. Но весьма противоречивые мнения по ее поводу были высказаны на конференции «Проблемы экономической самостоятельности РСФСР и автономных республик» (Улан-Удэ, 25–26 сентября 1990 г.). С одной стороны, ссылаясь на отсутствие необходимых предпосылок, конференция сочла невозможным заключение долговременного Федеративного договора и вместо него предложила Временное соглашение между АССР, краями и областями, а с другой стороны, она высказала ценные рекомендации по поводу формирования «новых субъектов Федерации», содержания ФД и регулирования разграничения полномочий между самой Федерацией и ее субъектами. Для последнего, по мнению участников конференции, достаточно конституционной регламентации: будущей Конституции РСФСР (для определения компетенции Федерации) и конституций автономий и «законодательных актов местных Советов» (для решения всех остальных вопросов)¹⁸.

3. ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР — ОСНОВА КОНСТИТУЦИИ ИЛИ ЕЕ СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ?

Впервые на конституционном уровне ФД упомянут в тексте Закона РСФСР от 15 декабря 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР». Этим актом, «принимая во внимание происходящие позитивные перемены, связанные с провоз-

¹⁷ Об этом см.: Проблемы конституционного развития Российской Федерации. С 237–241.

¹⁸ См.: Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Указ. соч. Кн. 3. Ч. 1. С. 141–146.

глашением суверенитета республик, входящих в состав РСФСР, автономных областей и автономных округов», поручалось Верховному Совету РСФСР, его Президиуму совместно с высшими органами власти республик, входящих в состав РСФСР, при участии представителей местных органов власти разработать проект Федеративного договора и представить его на рассмотрение очередного Съезда народных депутатов РСФСР¹⁹.

На Втором Съезде народных депутатов РСФСР Б. Н. Ельцин квалифицировал ФД как договор, «определяющий правовую основу российского государства»²⁰. Позже было разъяснено, что «у истоков новой правовой системы должны стоять — Договор и Конституция. На договорных началах надо будет определить, а затем закрепить в Основном Законе... принципы, на которых строится правовая система...»²¹.

В 1990 — начале 1991 г. в паре «Конституция — ФД» часть политиков и юристов отдавали приоритет второму²², что иногда отражалось в инициативных проектах федеративных договоров в формуле: «Конституция РСФСР основывается на Федеративном договоре и не может ему противоречить»²³. Несколько иное реше-

ние проблемы соотношения этих актов предлагал в то время народный депутат В. И. Жигулин: «Заключение Федеративного договора должно быть с предварительным внесением в Конституцию РСФСР соответствующих изменений. [Тогда] Федеративный договор будет конституционным. Если его не оформить как конституционный, то он будет неправомочен...»²⁴ Докладывая об итогах работы над проектом ФД 30 января 1991 г. на совместном заседании палат Верховного Совета РСФСР, председатель Совета Национальностей Р. Г. Абдулатипов говорил о том, «что паритет должен быть одинаковый между Федеративным договором и Конституцией... вопросы, что мы закладываем в Федеративный договор, должны быть отрегулированы уже в Конституции... И Федеративный договор должен не заменять, не подменять Конституцию. Конституция должна полностью обеспечивать правовой механизм реализации даже самого Федеративного договора. Он должен стать составной частью в Конституции, может быть — преамбулой, может быть — одной из глав Конституции, и они должны работать вместе на совершенствование федеративных отношений». Так ответил председатель палаты

¹⁹ См.: Сборник документов, принятых первым — шестым Съездами народных депутатов Российской Федерации. М.: Республика, 1992. С. 170.

²⁰ Второй (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. Стенограф. отчет. М.: Республика, 1992. Т. IV. С. 224–230.

²¹ Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. 28 марта — 5 апреля 1991 года. Стенограф. отчет: в 5 т. М.: Республика, 1992. Т. 1. С. 136.

²² Например, Ленинградский городской Совет предлагал дополнить мартовский (1991 г.) проект ФД новым положением: «Основы конституционного строя Российской Федерации определяются и изменяются в соответствии с Федеративным договором ее всенародно принимаемой Конституцией и не могут быть изменены иным способом» (см.: Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Указ. соч. Кн. 3. Ч. 2. С. 170).

²³ Проблемы конституционного развития Российской Федерации. С. 244; Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 6. С. 87, 276.

В частности, в проекте Договора Якутской ССР о добровольном объединении в составе РСФСР предусматривалось: «Конституция РСФСР основывается на Союзном договоре об объединении в СССР, Конституции СССР, договорах и соглашениях, заключенных между субъектами, объединяющимся в РСФСР, и не может им противоречить». Отдельные республики (Удмуртия и др.) вплоть до подписания ФД продолжали придерживаться принципа его приоритета над Конституцией, выражая это в поправках к договору (см.: Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Указ. соч. Кн. 3. Ч. 2. С. 121, 129).

²⁴ Проблемы конституционного развития Российской Федерации. С. 255.

Позднее с этой же позиции подходил к соотношению Конституции и Федеративного договора С. М. Шахрай, заявляя: «...Федеративный договор, который отменяет Конституцию Российской Федерации, может быть построен только на основе изменения Конституции. У нас есть такое право, его нам дал Съезд — поправки в Конституцию РСФСР, открывающие простор для договорного федеративного процесса, утвердить на Съезде и только после этого открывать Федеративный договор для подписания» (см.: Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. Т. 5. С. 156–161).

на мой вопрос: «Что мы закладываем в концепцию: Федеративный договор должен стать основой для Конституции РСФСР либо он должен стать составной частью этой Конституции?»²⁵ Первоначально идея ФД реализовывалась параллельно с работой над проектом Союзного договора. Это обуславливало конкуренцию в отношении предполагаемых сроков принятия каждого из упоминаемых договоров, их подписантов и, наконец, — содержания актов²⁶ (впоследствии, с распадом Советского Союза, часть этих моментов перестала иметь значение).

В начале 1991 г. стала нарастать критика руководства Верховного Совета РСФСР касательно затягивания подготовки ФД. Одновременно более активно внедрялась идея о признании краев и областей субъектами Федерации. «Субъектами Федерации должны быть не только автономные образования, но и области и края», — заявил А. А. Собчак. Его поддержал тогдашний министр юстиции РСФСР Н. В. Федоров на совещании с Председателем Верховного Совета России²⁷.

При первом обсуждении в палатах Верховного Совета подготовленный рабочей депутатской группой проект критиковался и за то, что «не определена концепция — будет ли Федеративный договор основой для Конституции или составной частью Конституции?»²⁸. Это обуславливалось тем, что для многих был неясен предмет ФД: учредительный ли это договор или о разграничении предметов ведения и полномочий или комбинации обеих этих аспектов?²⁹ Хотя формально обсуждаемый проект уже полагал, что таким предметом должно быть разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Но вопрос о предмете ФД возникал временами вплоть до подписания этого акта³⁰. Так, было предложено по уже парафированному документу — изменить его наименование, назвав «Федеративным договором о национально-государственном устройстве и разграничении предметов ведения и полномочий...» и дополнить статьями об основных началах государственного устройства, составе и статусе субъектов Российской Федерации (Бурятия)³¹.

²⁵ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 6. С. 256–258.

²⁶ На совещании в Совете Национальностей Верховного Совета РСФСР 21 августа 1990 г. выявилось, что представители отдельных республик выступают за двойную субъектность (в СССР и РСФСР) и выражают сомнение, нужен ли сегодня Федеративный договор, ссылаясь на то, что «союзный закон лучше защищает нас, чем РСФСР». Р.Г. Абдулатипов на заседании II Съезда народных депутатов справедливо критиковал спекуляции вокруг очередности заключения Федеративного и Союзного договоров (см.: Проблемы конституционного развития Российской Федерации. С. 236, 254).

²⁷ На совещании Б. Н. Ельцина с председателями Советов и исполкомов 22 января 1991 г. руководитель Карелии В. Н. Степанов пенял Борису Николаевичу: «Доброе положение о Федеративном договоре не доведено до конца». А в конце марта 1991 г. уже А. А. Собчак обрушился на Р. Г. Абдулатипова: «Не без помощи председателя вашего Совета Национальностей обнаружили, что вообще о Федеративном договоре уже не идет речь, а обсуждается лишь один вопрос: как подписывать Союзный договор автономным республикам — в составе российской делегации или за ее пределами?» (*Архив автора*).

²⁸ См.: Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюл. № 1 заседания Совета Республики 30 января 1992 г. Изд. Верх. Совета. С. 3–5.

²⁹ На это обстоятельство указывали и некоторые ученые-государствоведы того времени. В частности, зав. кафедрой юридического факультета Томского госуниверситета проф. А. И. Ким после ознакомления с проектом ФД в феврале 1991 г. писал в Комитет по законодательству Верховного Совета РСФСР: «Мы считаем, что предметом договора должно быть не только разграничение компетенции между федеральными органами власти и субъектами Федерации, как сказано в проекте, но еще в большей степени предметом договора должно быть объединение усилий субъектов Федерации для достижения целей объединения республик. Распределение компетенции имеет лишь вспомогательное значение для успешного выполнения задач объединения субъектов РСФСР» (*Архив автора*).

³⁰ Так, среди «Замечаний и предложений субъектов РСФСР, поступивших на проект Федеративного договора по состоянию на 11.06.1991 после заседания Совета Федерации 20 марта 1991 г.», было и такое: «Изложить [ст. 1] в следующей редакции: “Предметом заключаемого Федеративного договора считать добровольное объединение в Российской Федерации суверенных и автономных республик и разграничение компетенции между федеральными органами власти и субъектами Российской Федерации”» (Якутская-Саха ССР) (см.: *Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф.* Указ. соч. Кн. 3. Ч. 2. С. 142).

³¹ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 154, 162.

В феврале — марте 1991 года активно обсуждалось, в том числе и на заседании Совета Федерации РСФСР, в каком порядке бывшие автономные республики должны подписывать Союзный договор: самостоятельно или в составе делегации РСФСР? А. А. Собчак, С. М. Шахрай настаивали на оформлении с республиками особого протокола о выборе второго варианта. Представители некоторых республик возражали против этого, утверждая, что «протокол фактически заменяет Федеративный договор», «перечеркивает его». Б. Н. Ельцин стал склоняться к тому, чтобы «совместить момент подписания Федеративного и Союзного договоров», не исключая при этом сочетания обоих вариантов подписания Союзного договора. Однако А. А. Собчак, обостряя ситуацию, заявил, что «вопрос подписания протокола не процедурный. Это вопрос конституционный... о существовании РСФСР. Если республика подпишет Союзный договор самостоятельно, то она фактически выходит из РСФСР». В. Н. Степанов (Карелия) обвинил Собчака в мышлении «великодержавными категориями»³². И предлагаемый протокол не был подписан³³.

4. СПОРЫ О ПРЕДМЕТЕ ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРА

Идея о том, что ФД должен быть актом о разграничении предметов ведения и полномочий, не разделялась многими республиками в составе РСФСР еще в ходе обсуждения проекта Союзного договора 23 июля 1991 г. Так, Д. Завгаев (Чечено-Ингушетия) заявлял: «Мы убежденные россияне и никогда не допустим развала Рос-

сийской Федерации. Но надо, чтобы она была действительно федерацией, а не такой, как задумано в проекте так называемого Федеративного договора, подготовленного в парламенте России. Там говорится о разделении полномочий, но и речи нет о федерации»³⁴. Н. П. Медведев — сторонник конституционно-договорной концепции Российской Федерации (так он себя позиционировал в 1991–1992 гг.) — отмечал, что первые варианты и подходы, которые разрабатывали до этого, «были сориентированы на то, что это был договор на уровне государствам, т.е. между республиками как государствами и Российской Федерацией как государством...»³⁵. Однако из этой тенденции были исключения. Наш инициативный проект (август 1990 г.)³⁶, подготовленный в числе первых³⁷, допускал в качестве участников договора и края, области, автономные области, автономные округа, Москву и Ленинград³⁸.

Следует отметить, что в «геополитических играх», связанных с ФД, участвовал и Верховный Совет СССР. В его постановлении от 12 июля 1991 г. «О проекте Договора о Союзе суверенных государств» особо подчеркивалось, что субъектами федерации (имелся в виду СССР) являются как суверенные государства — республики, так и республики, входящие в них на договорных или конституционных основах³⁹. А в проекте Договора о ССГ появилась, по выражению В. Б. Исакова⁴⁰, «странная формулировка»: «Отношения между государствами, одно из которых входит в состав другого, регулируются... в РСФСР — федеративным или иным договором, Конституцией СССР» (ст. 1)⁴¹. Конституция РСФСР выпадала из этого ряда регуляторов.

³² Заседание Совета Федерации 20 марта 1991 г. Запись в ежедневнике «Е» 1991 г.: Совещания // Архив автора.

³³ Текст проекта названного протокола см.: Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Указ. соч. Кн. 3. Ч. 1. С. 121–123.

³⁴ Цит. по: Исаков В. Б. Кто и как развалил СССР. Хроника крупнейшей геополитической катастрофы XX века. М.: Книжный мир, 2012. С. 7.

³⁵ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.): в 6 т. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 3. Кн. 3. С. 132.

³⁶ См.: Митюков М. А. Вокруг проекта Федеративного договора, 1990 г. С. 235.

³⁷ См.: Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Указ. соч. Кн. 3. Ч. 1. С. 143, 146; Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 1. С. 120.

³⁸ См.: Митюков М. А. Тезисы по поводу Федеративного договора // Проблемы конституционного развития Российской Федерации: сб. статей, посвящ. 90-летию проф. Б. С. Крылова / отв. ред. В. И. Фадеев. М.: ИЦ Ун-та имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 237–240.

³⁹ Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 29. Ст. 853.

⁴⁰ Исаков В. Б. Указ. соч. С. 10.

⁴¹ Правда. 1991. 15 авг

Оппоненты упрекали составителей проекта ФД в копировании Союзного договора. Возражая им, В. В. Увачан (Эвенкийский автономный округ) утверждал: «Мы не формируем ни федерацию, ни федеральные органы. Мы берем на себя только один вопрос, свойственный даже самому унитарному государству, — мы разграничиваем полномочия по вертикали. Здесь уже не национальный вопрос, это вопрос систематизации управленческих и властных структур в самом государстве»⁴².

На III Съезде народных депутатов РСФСР идея «двухсубъектности» российских республик подверглась сомнению со стороны значительной части депутатов. Председатель Комиссии по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям Совета Национальностей Н. П. Медведев заявил, что Закон СССР от 26 апреля 1990 г. «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» противоречит и союзной Конституции и Конституции РСФСР и предложил обратиться в Комитет конституционного надзора СССР. Его поддержал А. А. Котенков, считавший, что «Союзный договор не может быть сейчас принят без решения проблемы Федеративного договора».

В то же время вопрос о Федеративном договоре превратился на Съезде в объект политического торга между противоборствующими силами: коммунистами и демократами, федералистами и унитаристами⁴³. Расхожей стала фраза: «До заключения Федеративного договора преждевременно ставить вопрос о президентстве» и т.п.⁴⁴. Более отчетливо стали звучать голоса о связи Федеративного договора с будущей Конституцией РСФСР, которую, по-видимому, по мнению Р. И. Хасбулатова, трудно будет принять без решения вопроса и о Федеративном, и о Союзном договоре. Им проанализирован, как он выразился, 21-й проект Федеративного договора. В отличие от предыдущих, проект предполагал перестройку

отношений внутри РСФСР в договорно-конституционную федерацию с различными по своей природе и назначению субъектами (бывшими автономными республиками, автономными областями и округами, административными областями и краями). Проект имел подзаголовок «Договор о разграничении компетенции между федеральными органами власти и субъектами РСФСР». Сторонами договора выступали с одной стороны — федеральные органы власти, а с другой — республики (государства), автономные области и округа, края и области. Включение последних в круг субъектов договора имело целью максимально уравнивать их с республиками и автономными образованиями, обеспечить их равноправное участие в делах РСФСР.

Р. И. Хасбулатов считал нецелесообразным множить договорные отношения внутри страны и между субъектами РСФСР. Здесь, он полагал, лучше идти от договорно-конституционной базы через постепенное конституционное изменение⁴⁵. С этим во многом был солидарен В. Д. Мазаев, полагавший, что «революция в национально-государственном устройстве должна идти в конституционной форме, опираться прежде всего на федеративные договорные отношения, на Федеративный договор как их основу и вершину...»⁴⁶.

Прозвучала и несколько иная точка зрения. В. А. Морозов (Ленинград) полагал, что создание общества по вертикали должно идти на конституционной, а не договорной основе, что представленный в марте 1991 г. Федеративный договор наиболее удачен и достоин одобрения. Но Ф. В. Шелов-Коведяев (Москва) констатировал, что предложенный проект ФД не будет способствовать решению стоящих перед Россией задач: он консервирует неравенство частей, образующих РСФСР, неравенство национально-государственных и административно-территориальных единиц. По мнению Ф. В. Шелова-Коведяева, предмет Федератив-

⁴² Бюл. заседания Совета Национальностей ВС РФ 19 февраля 1992 г. № 18. С. 5–27.

⁴³ Интересно, что еще до этого Съезда Р. Г. Абдулатипов в обращении к Б. Н. Ельцину убеждал его: «Подписание Федеративного договора облегчило бы путь к установлению в РСФСР президентской формы правления, ибо такая форма правления, как показал процесс обсуждения проекта в Совете Национальностей, не вызвала возражения» (см.: *Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф.* Указ. соч. Кн. 3. Ч. 2. С. 172–173).

⁴⁴ Подробно об этом см.: Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. Т. 2. С. 3–132.

⁴⁵ Указ. соч. С. 195–223.

⁴⁶ См.: Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. Т. 4. С. 155–156.

ного договора следует строго ограничить компетенцией между Федерацией и образующими ее субъектами. Он ставил подписание Союзного договора в зависимость от решения внутренних проблем государственного устройства РСФСР, критиковал «двухсубъектность» российских республик (последние должны подписать Союзный договор в составе единой российской делегации).

Р. Г. Абдулатипов отметил, что национальный вопрос стал предметом политической спекуляции, хотя идея ФД подсказана первым Съездом народных депутатов. Против ФД выступают те депутаты, которые не участвовали в работе над ним, те, которые работают на развал, торпедируя договорный процесс. Далее председатель Совета Национальностей рассказал о проекте договора, объединившего в одну федерацию национально-государственные и административно-территориальные образования, и высказался против подписания отдельных соглашений с республиками, поскольку это, по его мнению, «превращает Российскую Федерацию в неуправляемую систему по вертикали...». Р. Г. Абдулатипов предлагал принять за основу проект ФД, одобрить декларации о суверенитете республик, дать возможность подписать Союзный договор.

С. М. Шахрай (от группы «Коммунисты за демократию») считал ошибочной концепцию ФД, его идею равноправного статуса краев, областей и республик. Более целесообразной представлял тактику конкретных соглашений, переговоров, равноправных договоров Российской Федерации с республиками, входящими в состав РСФСР⁴⁷.

III Съезд народных депутатов принял за основу проект постановления «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)» и поручил Верховному Совету РСФСР доработать проект ФД, подготовив его к подписанию.

В это же время стали выдвигаться отдельные предложения, касающиеся содержания ФД, увязки его непосредственно с Конституцией. В частности, при обсуждении постановления

Верховного Совета Коми АССР «О полномочиях республики» 29 марта 1991 г. Комитет Верховного Совета РСФСР по законодательству впервые высказал мнение о том, что «вопросы, не урегулированные РСФСР, могут быть предметом автономной республики... Но эту проблему надо решать комплексно, во-первых, в связи с изменением Конституции, во-вторых — Федеративным договором»⁴⁸.

К концу 1991 года мнения депутатов по поводу ФД четко поляризовались. С одной стороны — представители автономий подчеркивали, что Федеративный договор — «перспектива» развития страны. С другой стороны, их оппоненты утверждали, что «путь Федеративного договора — путь порочный... до федеративных отношений мы еще не доросли». Но при этом обе стороны декларировали сохранение единства Российской Федерации⁴⁹.

На этом фоне и завершалось окончательное определение предмета ФД. Распоряжением Президента РСФСР и Председателя Верховного Совета РСФСР от 6 декабря 1991 г. № 115-РП была создана рабочая группа по подготовке предложений о разграничении полномочий между органами власти РСФСР и ее составными частями⁵⁰. Ею и был подготовлен проект документа, который первоначально именовался Договором о согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР⁵¹. Однако этот проект был подвергнут критике Р. Г. Абдулатиповым, который заметил, «что речь должна идти в Договоре не о каких-то абстрактных согласованных предложениях по разграничению полномочий, а нужно четко определить предмет договора — разграничение полномочий по вертикали между общефедеральными органами власти и субъектами Федерации на договорной основе... Проект ограничивает круг уже согласованных участников договорных отношений. Российская Федерация, как известно, состоит не только из республик — это целостная совокупность республик, национальных автономий (округов, области), краев и областей... В Договоре речь должна идти о разделении полномочий по от-

⁴⁷ См.: Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР Т. 5. С. 34–35, 40–43, 73–78.

⁴⁸ См.: Запись в ежедневнике «Е» 1991–1992 гг. : Заседания Комитета по законодательству // Архив автора.

⁴⁹ См.: Федерация. М., 1991. 19 окт. С. 3, 5.

⁵⁰ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1817.

⁵¹ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 2. С. 703–705.

ношению ко всем субъектам и по уровням: что делегируется Федерации, что оставляется за субъектами...»⁵².

В итоге обсуждения на пленарном заседании Конституционной комиссии и последующей доработки вышеупомянутый документ становится проектом Договора от 26 декабря 1991 г. «О согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами Российской Федерации и государственными органами республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов»⁵³.

5. ПОПЫТКА «НЕЙТРАЛИЗАЦИИ» ИДЕИ ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРА

С декабря 1991 года к работе над ФД подключилась рабочая группа Конституционной комиссии, стремясь породить новую версию этого документа: Соглашение о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти республик, краев, областей и автономий. Целью рабочей группы была нейтрализация популярной тогда идеи ФД как учредительного акта, конституирующего Российскую Федерацию, по мнению О. Г. Румянцева, «призванного гарантировать привилегии региональных элит»⁵⁴. Для этого была выдвинута концепция: свести содержание документа, именуемого вместо ФД Соглашением, «к конституционно

значимому разграничению полномочий по вертикали на основе положений раздела четвертого “Федеративное устройство” проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционной комиссией»⁵⁵, т.е. к созданию формального дубля Конституции, освященного подписями представителей субъектов.

Достоинство такого Соглашения его творцы видели в том, что «это — не Федеративный договор, подменяющий Конституцию и как бы создающий заново Российскую Федерацию... а согласованный законопроект. Таким образом, снимается... противоречие двух правовых режимов: договорного и законодательного... Одновременно Соглашение говорит не о делегировании, а о разграничении полномочий»⁵⁶.

Проект Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов был одобрен Президиумом Верховного Совета РФ и направлен этим органам. Предполагалось, что после одобрения его большинством каждого отдельного вида регионов он будет внесен в порядке совместной законодательной инициативы для оформления в качестве Закона Российской Федерации о соответствующих изменениях и дополнениях в действующую Конституцию Российской Федерации⁵⁷.

Однако идея заменить ФД Соглашением не всеми разделялась, о чем свидетельствует совещание руководителей республиканских,

⁵² См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 6. С. 552–554.

⁵³ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 2. С. 696–701.

⁵⁴ Отдельные эксперты Конституционной комиссии в начале 1992 г. на полном серьезе утверждали: «... попытка заключения Федеративного договора — это попытка создания российского государства заново, конституирования его как бы с самого начала, на пустом месте, путем соглашения, при очевидном игнорировании реальностей...». И видели в ФД лишь одно рациональное зерно — «попытку разграничить полномочия государственных органов РСФСР и государственных органов республик... а также других образований» (см.: Данилов Е. А. Аналитическая записка эксперта Конституционной комиссии // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 60–69).

⁵⁵ Об этом см.: Румянцев О. Г. Строительство конституционной Федерации // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 31–38.

⁵⁶ См.: Румянцев О. Г. Пояснительная записка от 4 января 1992 г. к проекту Соглашения о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти РСФСР и органами власти республик в составе РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 57–60.

⁵⁷ См.: постановление Президиума ВС РФ от 20 января 1992 г. № 2217-1 «О проекте Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 253.

краевых, областных, автономной области и автономных округов Советов в Санкт-Петербурге 15 февраля 1992 г., где Р. Г. Абдулатипов заявил: «Нужно срочно согласовать и подписать Федеративный договор, сделать его частью Конституции»⁵⁸. Надо нормализовать процесс конституционных реформ. Я год-полтора назад (если вы помните первое мое выступление) предупреждал Бориса Николаевича, что Федеративный договор и Конституция движутся навстречу друг другу, как два скорых поезда. И если у него, как у Председателя Верховного Совета, не хватит мудрости их развести, фактически под вопрос будет поставлена и Конституция, и Федеративный договор. Вместо того чтобы сотрудничать, эти силы все время фактически сталкивались друг с другом. Только в последний момент пришли к какому-то соглашению, согласовали все».

Соглашению отказали 14 из 20 республик, парламенты Татарстана и Башкирии вообще не изучали предложений Москвы, сообщала пресса в конце февраля⁵⁹. Верховный Совет Республики Коми счел Соглашение неприемлемым, признав необходимым заключать «самостоятельные договоры о разграничении полномочий между федеральными органами власти и органами власти республик». Подобное решение принял и Верховный Совет Республики Саха (Якутия), выступая «за договорно-конституционную основу федеративного устройства, за заключение Федеративного договора»⁶⁰. Сама идея Соглашения не нашла понимания и у депутатов в Бурятии⁶¹.

Идея Соглашения не получила поддержки и в Совете Национальностей Верховного Совета РФ⁶². По выражению Н. П. Медведева, к февра-

лю 1992 года вопрос о ФД оказался в «тупиковом положении» из-за столкновения различных концепций, в том числе и противоречивых (главным образом Совета Национальностей и Конституционной комиссии)⁶³, одобренных соответственно в документах III и V Съездов народных депутатов РФ. Большинство республик считало, что «должно быть все-таки не Соглашение, а должен быть Договор в соответствии с решениями Третьего съезда народных депутатов». Края и области (за исключением двух областей) одобрили подход, связанный с заключением Соглашения, при условии, что его должны подписывать не только республики, но и края и области Российской Федерации.

Р. Г. Абдулатипов тогда заметил, что «фактически парализовала Федеративный договор» и концепция депутатов, предлагавших заключать договоры со всеми напрямую. «А этот вариант опасный для России, потому что тогда не будет единой системы структуры управления ни по вертикали, ни по горизонтали».

В Совете Национальностей, отмечал Н. П. Медведев, исходили из того, что «соглашение или договор» это не «все равно». «Даже сами термины носят такое содержание, что нельзя их так адекватно сравнивать, одинаково к ним подходить. Договор несет иную информацию, иное содержание»⁶⁴. ...Мы должны стремиться заключить Федеративный договор... и этот Договор должен стать частью Конституции или специальным разделом». При этом Медведев обращал внимание на условие республик, «что после того, как этот договор будет заключен, чтобы даже на Съезде не могли мы вносить какие-то изменения, тогда... это войдет как часть в новую Конституцию».

⁵⁸ Об этом же Р. Г. Абдулатипов говорил на встрече с журналистами 25 февраля 1992 г.

⁵⁹ Троицкий Н. «Кончина» Соглашения о разграничении // Мегаполис-экспресс. 1992. 26 февр. № 9 (96).

⁶⁰ Информация Организационного отдела ВС РФ (по состоянию на 18 февраля 1992 года) // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 85.

⁶¹ См.: Алешин А. Л. Конституционная реформа: цели, задачи, проблемы // Российская газета. 1992. 28 февр.

⁶² См.: Бюл. заседания Совета Национальностей ВС РФ 19 февраля 1992 г. № 18. С. 5–27.

⁶³ О. Г. Румянцев квалифицировал это столкновение как «конфликт между конституционной федерацией и договорной федерацией», необоснованно называя ФД «конфедеративным договором» (Бюл. заседания Совета Республики ВС РФ 19 февраля 1992 г. № 20. С. 21–31).

⁶⁴ Оно виделось председателем Комиссии по национально-государственному устройству в том, «что изменяется статус субъектов республики, более четко определяются их полномочия...». Для закрепления чего и требуется договор (см.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 97). По мнению З. А. Корниловой, «необходим политический Федеративный договор, в котором все субъекты республики, входящие в Россию, готовы подтвердить свои декларации о том, что не выходят из состава России» (Там же. С. 113).

Противники ФД подобные рассуждения называли спором «о форме», придавая ему идеологический привкус. В частности, Н. А. Павлов (Тюменская обл.), называя Федеративный договор «преступным», призвал республики, края, области решать конкретные вопросы «по ущемленным позициям» путем поправок к Конституции, используя право законодательной инициативы. «Наш нормальный конституционный процесс, — заявил он, — нисколько не мешает вносить те изменения, которые действительно назрели, разумны и принимаются большинством». Но суть не только этой позиции, но и маневра с так называемым Соглашением становится понятной из другого откровения Павлова: «...мы спорим о форме и заходим в тупик, потому что каждая сторона уже набрала определенный груз идеологических эмоций, и допустим, господин Румянцев не хочет ничего слышать о Федеративном договоре, некоторые... представители наших республик не хотят ничего слышать о новой Конституции, а ваш покорный слуга не хочет ничего слышать ни о Федеративном договоре, ни о новой Конституции»⁶⁵. Хотя, как правильно замечал В. Б. Исаков, «Федеративный договор... не сам по себе предполагается, а предполагался для принятия новой Конституции». Соглашение же, предложенное Конституционной комиссией, Исаков счел «ошибочным шагом, который нанес массу вреда».

Противоположный подход предлагал О. Г. Румянцев: разработать и включить в проект новой Конституции главу, «которая в итоге будет являться соглашением или договором о разграничении полномочий. Одобрить этот документ на палатах, внести на Съезд в качестве проекта конституционного закона, который станет либо главой действующей Конституции, либо главой новой Конституции»⁶⁶. Критикуя такую практику, В. Б. Исаков обозначил ее кратко: «одно — на самом деле, а другое для виду»⁶⁷,

имея в виду «манипуляции» с Соглашением, как «маневр», отвлекающий от ФД. Видя бесперспективность этого маневра, 16 марта 1992 г. совещание у заместителя Председателя Верховного Совета Н. Т. Рябова решило включить будущий ФД и соглашения к нему в действующую Конституцию⁶⁸.

Таким образом, в результате дискуссий 1990 — начала 1992 г. верх взяло мнение, что Федеративный договор должен быть договором федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации о предметах ведения и разграничении полномочий⁶⁹, причем с каждым видом субъектов Федерации отдельно (таким образом, появилось три договора, в совокупности получивших условное название «Федеративный договор»⁷⁰). В течение 13–23 марта он был парафирован руководителями республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, а на их встречах 30–31 марта дополнен положениями в форме протоколов⁷¹. В предвкушении эпохального события отдельные политические деятели и юристы заявляли: «Подписание Федеративного договора, который затем войдет в Основной Закон нашей Федерации, снимет последние препятствия на пути конституционного оформления России. На этот шаг надо идти незамедлительно, а поиск более совершенных форм государственности можно будет продолжить, имея крепкий тыл»⁷². Но несмотря на такой радужный прогноз в национально-государственном вопросе, некоторые крупные ученые-юристы, одновременно практикующие в политике, авторитетно утверждали, что «оптимальный путь выхода из... ситуации — не в заключении общего договора, а, так сказать, в “индивидуальных” договорах между Федерацией и ее

⁶⁵ См.: Бюл. заседания Совета Национальностей ВС РФ 19 февраля 1992 г. № 18. С. 5–27.

⁶⁶ См.: Бюл. заседания Совета Республики ВС РФ 19 февраля 1992 г. № 20. С. 21–31.

⁶⁷ См.: Бюл. заседания Совета Республики ВС РФ. 1992. 4 марта. № 21. С. 29–31.

⁶⁸ Запись в служебном дневнике 1992 г. // Архив автора.

⁶⁹ См.: Румянцев О. Г. К истории создания проекта Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.). О работе Конституционной комиссии // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 2. С. 45.

⁷⁰ См.: постановление Съезда народных депутатов РФ от 10 апреля 1992 г. № 2689-1 «О Федеративном договоре» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 898.

⁷¹ Об этом см.: Болтенкова Л. Ф. К истории и содержанию Федеративного договора // Этнополитический вестник России. 1992. № 1. С. 33–35.

⁷² См.: Станкевич С., Твердохлебов Е. Россия ищет себя // Российская газета. 1992. 27 марта.

субъектами. В Конституции должна быть предусмотрена возможность заключения федеративного договора как со всеми республиками, так и с каждой в отдельности. И именно при заключении таких «индивидуальных» договоров, определяющих своеобразие статуса данной республики, в особенности разделение компетенции между нею и Федерацией, могут быть решены все трудные вопросы»⁷³.

6. ПОДПИСАНИЕ ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРА И ЕГО ПЕРВЫЕ ОЦЕНКИ

С подписания 31 марта 1992 г. ФД стали обсуждаться проблемы его реализации⁷⁴, в том числе инкорпорации в Конституцию.

Официально руководители государства и сторонники ФД характеризовали его как «шаг к цивилизованным нормам мировой жизни», «историческое событие», «одно из крупнейших политических событий в жизни Российской Федерации», «выдающейся победой здравого смысла» и т.п.⁷⁵ На торжественной церемонии подписания названного акта Президент Б. Н. Ельцин заявил: «Федеративный договор, уверен, будет составной частью новой Конституции Российской Федерации»⁷⁶. Спустя 10 дней Президент уточнил: «...он должен стать составной частью новой Конституции Российской Федерации в виде отдельного блока»⁷⁷.

Естественно, что эта уверенность базировалась на положениях договоров, составляющих в комплексе такое политико-юридическое явление, как Федеративный договор. В Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государ-

ственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации прямо закреплялось, что «настоящий Договор вступает в силу со дня его подписания. После его одобрения Съездом народных депутатов Российской Федерации он становится составной частью (самостоятельным разделом) Конституции Российской Федерации» (ст. VIII). В двух других договорах (соответственно с краями, областями, Москвой и Санкт-Петербургом и автономной областью, автономными округами) этот аспект отражался косвенно: «Положения настоящего Договора вносятся в порядке совместной законодательной инициативы на Съезд народных депутатов Российской Федерации для их оформления в качестве раздела Конституции (Основного Закона) Российской Федерации» (ст. IX).

Подписание ФД рядом политиков и ученых было воспринято неоднозначно, продолжилась его критика, не было избытка и в противоречивых оценках.

В «Независимой газете» журналист М. Карпов, ссылаясь на «сведения из аппарата Конституционного Суда», утверждал, что В. Д. Зорькин не разделяет восторга части депутатов Верховного Совета по поводу заключения Федеративного договора, поскольку «произошло изъятие части полномочий РФ» и произошло ни больше ни меньше как изменение конституционного строя России⁷⁸.

Ответственный секретарь Конституционной комиссии О. Г. Румянцев считал ФД шагом к федерализму, поскольку договор оказался не «государствообразующим документом, который отменял бы Конституцию», а документом о разграничении полномочий. В то же время

⁷³ См.: Алексеев С. С., Собчак А. А. Конституция и судьба России // Известия. 1992. 28, 30 марта.

⁷⁴ См.: Абдулатипов Р. Г. Предисловие // Федеративный договор: Документ. Комментарий. М.: Изд. Верх. Совета РФ, 1992. С. 3–9; Ильинский И. И., Крылов Б. С., Михалева Н. А. Федеративный договор и правовая система Российской Федерации // Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 25031.

⁷⁵ Член Конституционного Суда РФ д. ю. н., проф. Б. С. Эбзеев, в частности, подписание Федеративного договора назвал «одним из немногих действительно выдающихся достижений» (см.: Проблемы взаимоотношений представительных и исполнительных органов власти всех уровней: выдержки из стенограммы Всерос. совещания руководителей республик, краев, областей и автономий в составе РФ, Чебоксары, 11–12 сентября 1992 г. М.: Парламентский центр РФ. 67 с.

⁷⁶ Стенограмма подписания Федеративного договора 31 марта 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 163–174.

⁷⁷ Шестой Съезд народных депутатов РФ, 6–21 апреля 1992 г.: стенограф. отчет: в 5 т. М.: Республика, 1992. Т. 2. С. 19.

⁷⁸ См.: Митюков М. А. Штрихи к истории Конституционного Суда России. Из дневников, блокнотов, интервью, стенограмм и иных документов и материалов 1989–1996 годов. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 124.

он критиковал его за деление субъектов РФ «на три сорта», их неравенство. На вопрос газеты «Файнэншл Таймс»: «Каково будет соотношение между соответствующим разделом Конституции и подписанным Федеративным договором?» — Румянцев ответил: «...он содержанием своим, не механически, а содержанием, войдет в соответствующие главы Конституции»⁷⁹.

Развернутую характеристику этой проблемы дал член Конституционной комиссии Ф. В. Цанн-кай-си, заявив: «Когда разрабатывался Федеративный договор, то мы исходили из того, что этот договор будет не механической, а органической частью именно новой Конституции и, следовательно, не просто составит главу этой новой Конституции, но и найдет отражение в других разделах Конституции. Следовательно, включив Федеративный договор в качестве просто главы старой Конституции, мы сужаем конституционный потенциал Федеративного договора»⁸⁰. Но вопреки этому целевому предназначению ФД для будущей новой Конституции в качестве «строительного материала» рабочая группа Конституционной комиссии сочла необходимым перестраховаться и подготовить, по существу, альтернативный проект закона об изменении действующей Конституции в связи с подписанием Федеративного договора⁸¹, хотя этим вопросом занимался Комитет по законодательству.

А. Х. Галазов (Северная Осетия), напротив, полагал, что «единственным средством» против центробежных сил «является осуществление на деле в полном объеме Федеративного договора. В соответствие с ним необходимо привести все статьи Конституции, а сам он без всяких купюр должен стать его самостоятельным разделом». Представители ряда республик обратили внимание на то, что проект новой Конституции не учитывает подписанный 31 марта Феде-

ративный договор. В качестве реакции на это можно было расценить рассуждения депутата И. А. Габитова (Республика Башкортостан) о первичном характере ФД, о том, что значение его выходит далеко за пределы разграничения полномочий и «основной его смысл состоит в том, что он означает признание договорной природы Российской Федерации»⁸².

Это касалось как действующей тогда Конституции, так и проекта новой Конституции, подготовленной в Конституционной комиссии. С. А. Глотов заметил, что заключение ФД представляет новое качество в развитии конституционного процесса, учреждается новое федеративное устройство, и этот факт непременно должен быть учтен в новой Конституции, в которую в качестве самостоятельного раздела должен быть включен ФД⁸³. Более конкретно эта идея выражена в предложении Республики Саха (Якутия) к парафированному Федеративному договору: «Часть 1 ст. 8 изложить в следующей редакции: "Настоящий договор является самостоятельным правовым актом и при принятии Конституции Российской Федерации становится основой для ее IV раздела о федеративном устройстве..."»⁸⁴. Сразу после подписания ФД был отредактирован раздел IV «Федеративное устройство» проекта Конституции, подготовленного рабочей группой Конституционной комиссии. 3 апреля состоялось его обсуждение в Верховном Совете РФ⁸⁵. Докладчик С. Н. Булдаев констатировал, что «после одобрения Съездом народных депутатов Федеративный договор становится частью или самостоятельным разделом Конституции».

В проекте это выразилось в том, что основное содержание ФД было заложено в статьях 79–84 раздела четвертого, а «по отдельным положениям — в содержательную часть включены соответствующие главы».

⁷⁹ Стенограмма пресс-конференции членов и экспертов Конституционной комиссии от 2 апреля 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 1. С. 710, 715–717.

⁸⁰ Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации, 6–21 апреля 1992 г. : стеногр. отчет : в 5 т. М. : Республика, 1992. Т. 5. С. 21.

⁸¹ Записка ответсекретаря Конституционной комиссии О. Г. Румянцева Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р. И. Хасбулатову от 4 апреля 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 1. С. 704.

⁸² Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации. Т. 5. С. 29, 56.

⁸³ Указ. соч. С. 39–40.

⁸⁴ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 160.

⁸⁵ Бюл. № 52 совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РФ. 3 апреля 1992. С. 15–94.

7. ОДОБРЕНИЕ ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРА СЪЕЗДОМ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ И ВКЛЮЧЕНИЕ ЕГО СОДЕРЖАНИЯ В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации 10 апреля 1992 года одобрил Федеративный договор как совокупность трех договоров соответственно с органами власти различных видов субъектов Федерации (республик; краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; автономной области и автономных округов) и включил его содержание как составную часть в Конституцию Российской Федерации⁸⁶. Эта краткая общая формула, без раскрытия понятия «содержание» и конкретизации важного аспекта — к какой же конституции (к действующей или будущей новой) — она относится, создала почву для последующих споров и спекуляций вокруг способа инкорпорации ФД в текст Конституции. Тем не менее Съезд народных депутатов конституировал Федеративный договор, что признавали многие народные депутаты⁸⁷.

Существует даже мнение, что с того момента, как ФД получил статус составной части Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, он прекратил свое действие в виде трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти соответствующих субъектов. «Юридическая сила Федеративного договора, его высокая легитимность, — образно писали В. С. Кронский и А. Г. Баженов, — была перелита в Конституцию Российской Федерации. Федеративный

договор как отдельный документ утратил имеющуюся юридическую силу в момент принятия... постановления VI Съезда народных депутатов Российской Федерации»⁸⁸. С этим можно было бы согласиться с определенными оговорками, если бы конституционный процесс завершался в части ФД изменениями и дополнениями в Конституцию Законом от 21 апреля 1992 г. Но он, как известно, продолжился, и Конституцией РФ 1993 года Федеративный договор называется в качестве отдельного самостоятельного существующего акта (ст. 11 и п. 1 Заключительных и переходных положений)⁸⁹.

В моем докладе на Шестом съезде народных депутатов РСФСР 10 апреля 1992 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» отмечалось: «Несомненно, что по своему значению и содержанию этот акт (имелся в виду — ФД) является конституционным⁹⁰ и должен быть инкорпорирован в Конституцию. Об этом, в частности, говорится в тексте самого Федеративного договора. Этому посвящается раздел нашего законопроекта.

В проекте устанавливается (статья 71.1), что разграничение предметов ведения, полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов осуществляется на основе Федеративного договора.

В полном соответствии с Федеративным договором в проекте дается новая редакция исключительной компетенции Российской Федерации и предметов совместного ведения

⁸⁶ Постановление Съезда народных депутатов РФ от 10 апреля 1992 г. № 2689-1 «О Федеративном договоре» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 898.

⁸⁷ См.: Сыроватко В. Г. О новом подходе к федеративным отношениям // Конституционный вестник. 1992. № 12. С. 85.

⁸⁸ См.: Кронский В. С., Баженов В. Г. Конституционные основы разграничения власти в Российской Федерации: опыт и проблемы. Н. Новгород, 2003. С. 40–41.

⁸⁹ Характеристика ФД как «самостоятельного документа» для последующего включения в текст Конституции более последовательное выражение получила при обсуждении субъектами парафированных текстов договоров. См. по этому поводу: Решение Рязанского областного Совета народных депутатов от 27 марта 1992 г. «О Федеративном договоре» и постановление Верховного Совета Республики Саха (Якутия) от 27 марта 1992 г. «О Федеративном договоре» // Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Указ. соч. Кн. 3. Ч. 2. С. 118–1124.

⁹⁰ В литературе того времени также высказывалось, что ФД «безусловно, по предмету и характеру регулирования... имеет ранг конституционного акта... Юридическая сила норм Федерального договора равнозначна юридической силе конституционных норм (см.: Ильинский И. П., Крылов Б. С., Михалева Н. А. Новое федеративное устройство России // Государство и право. 1992. № 11. С. 33).

федеральных органов государственной власти и органов государственной власти республик, автономной области, автономных округов, краев и областей и городов республиканского подчинения...

По Федеративному договору и тому проекту, который предлагается, они в сфере хозяйственных, социально-экономических прав не деляются одинаковыми правами»⁹¹.

В результате обсуждения этого законопроекта в разделе V, связанном с Федеративным договором, в статье 71 (части первой), субъекты Федерации поименованы так, как они подписались под ФД, тем самым ряд из них даны уже под новым названием.

В ходе полемики отдельные депутаты предложили ФД «включить в Конституцию в том полном тексте, который подписали полномочные представители регионов» (Г. М. Ойновид); в статьи Конституции «перенести строго те формулировки, которые подписаны и закреплены в Федеративном договоре и одобрены... Съездом» (В. Н. Степанов); «включить Федеративный договор как составную часть в Конституцию... в целом»⁹² (М. М. Магомедов).

И. В. Муравьев резонно возражал: «...попытка ввести все эти три договора сразу в текст Конституции противоречит законодательной технике... Получится, что три договора... три раза будут повторять одно и то же в тексте Конституции».

По рекомендации редакционной комиссии Съездом включено лишь содержание ФД, а в целях снятия «сомнений» сами тексты договоров даны в виде приложений к Конституции. При этом в качестве поправок к ней учтены положения протоколов к ФД. Все эти моменты были закреплены в разд. IV (положения 35–43) Закона Российской Федерации от 21 апреля 1992 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР»⁹³.

Противники Федеративного договора возражали против включения его в Конституцию, приводя различные аргументы процедурного

и содержательного характера. Д. Е. Степанов (Алтайский край), например, утверждал, что «решение Съезда об одобрении ФД и, в частности, пункта о том, что он должен стать составной частью Конституции, принято с грубейшими нарушениями», документ не отредактирован. А. В. Кулаковский (Краснодарский край) выступал против текстуального совмещения этих документов, ссылаясь на то, что «Федеративный договор — не Конституция», что это различные документы, принимаемые в разных процедурах: Конституция — концептуальный акт, а ФД — документ конкретизирующий, подверженный постоянным изменениям. Депутат полагал, что постановление, принятое по этому поводу, представляет лишь «обязательство Съезда рассмотреть данный Договор при внесении поправок в Конституцию».

В. А. Грачев (Пензенская область) вообще характеризовал ФД «сплошной иллюзией», принятым «на эмоциях». В. Л. Шейнис высказал компромиссное мнение, «что, хотя содержание Федеративного договора полностью воспроизводится в Конституции, сам текст Конституции не должен содержать ссылок на Федеративный договор, иначе может создаться впечатление, что Федеративный договор выше Конституции. Федеративный договор включен во всех своих частях в Конституцию, более того, он фигурирует в виде приложения, но не является юридическим источником нашей Конституции». Это вполне ассоциировалось с позицией рабочей группы Конституционной комиссии, которая полагала, что Съезд рассматривает Федеративный договор «как основной юридический материал для конституционной регламентации вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а не как подменяющий Конституцию акт»⁹⁴.

Возражая В. Л. Шейнису, Р. Г. Абдулатипов заметил: «Федеративный договор в целом не выше Конституции, а становится ее частью.

⁹¹ Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации. Т. 2. С. 26–33.

⁹² Этот вариант инкорпорации Федеративного договора в Конституцию участники дискуссии называли: «буква в букву» (В. Б. Исаков), «слово в слово» (В. Н. Степанов).

⁹³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.

Вскоре был издан обновленный текст Конституции с прилагаемым Федеративным договором и протоколами к нему (см.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России. М.: Известия, 1992. 112 с.).

⁹⁴ См.: Конституция и Федеративный договор / рабочая группа Конституц. комис. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 202.

Никакой другой вопрос, кроме разграничения полномочий, Федеративный договор не регулирует, не подменяет Конституцию»⁹⁵.

Но интересен первый юридический анализ «внедрения» Федеративного договора в прежнюю Конституцию, данный народным депутатом РФ профессором В. Б. Исаковым в ходе упомянутой дискуссии: «Я думаю, что все-таки не все, нажимая кнопку и одобряя текст Федеративного договора, понимали, что произошло в этот момент. Мы, по существу, изменили природу государства. С этого момента оно стало конституционно-договорным»⁹⁶ ...На сегодняшний день это реальность. <...> В Конституции появляются как бы два «крыла»: законодательное и договорное. И оба аспекта — и конституционный, и договорный — в Конституции будут присутствовать»⁹⁷. В то же время В. Б. Исаков считал, что ФД «явление временное, связанное с очень сложными процессами национально-государственного устройства в нашей стране». В будущей Конституции, по его мнению, ФД «вольется в нее, составит ее фундамент, точно так же, как в свое время Союзный договор составил фундамент союзной Конституции» (речь шла о Конституции СССР 1924 г.). Главное, полагал В. Б. Исаков, найти механизм перехода к такой Конституции, тот «мостик, по которому мы от сложного образования, которое представляет сегодня нынешняя Конституция, перейдем к единой Конституции»⁹⁸.

Что касается временного действия ФД, противоположной точки зрения придерживалась парламентская фракция «Суверенитет и равенство», которая была уверена в том, что договор — это основополагающий правовой акт долговременного действия и на основе его можно осуществлять принципы национальной политики в Российской Федерации. Фракция считала, что отрицание ФД в будущей Конституции вызовет лишь конфронтацию центра и республик⁹⁹.

По окончании VI Съезда у ряда депутатов и ученых возникли «разночтения» по поводу того, каким образом в действовавшую Конституцию инкорпорированы ФД и протоколы к нему¹⁰⁰. Некоторые полагали, что в этой части в результате голосования поправок к Основному Закону приобщен новый раздел, другая же часть депутатов утверждала, что содержание договора и протоколов перенесено в текст Конституции посредством поправок и приложений, а не путем создания нового раздела¹⁰¹. Последняя точка зрения отражена в официальном издании текста Конституции в редакции VI Съезда народных депутатов.

Этот факт О. Г. Румянцев объяснил тем, что субъекты перекроили единый проект Соглашения о разграничении предметов ведения на три документа, а «механическое калькирование (просто перенос Федеративного договора в Конституцию) привело бы к закрепле-

⁹⁵ Об изложенной выше дискуссии см.: Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации. Т. 4. С. 49–70.

⁹⁶ Такого же мнения тогда придерживались многие ученые и некоторые политики.

⁹⁷ Ильинский И. И., Крылов Б. С., Михалева Н. А. Новое федеративное устройство России. С. 60.

Подобное мнение высказали и ученые-конституционалисты, полагая, что «федеральная конституционная система России складывается теперь как бы из двух слоев взаимосвязанных и согласованных норм — Конституции и Федеративного договора» (Ильинский И. И., Крылов Б. С., Михалева Н. А. Новое федеративное устройство России. С. 20, сн. 1).

⁹⁸ Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 29 июля 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 2. С. 144.

⁹⁹ Заявление фракции «Суверенитет и равенство» от 3 декабря 1992 г. № 5-81 «О проекте новой Конституции Российской Федерации» // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 2. С. 705, 730.

¹⁰⁰ Отдельные народные депутаты даже спустя год утверждали, что ФД «стал отдельной главой ныне действующей Конституции» (см.: Бюл. совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 4 марта 1993 г. № 13 (ч. 1 и 2). С. 12–47).

¹⁰¹ См.: Болтенкова Л. Ф. Экспертное заключение по вопросу о несоответствии Закона Российской Федерации об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР Федеративному договору // Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Указ. соч. Кн. 3. Ч. 2. С. 204–208; Заявление от 15 апреля 1992 г. по поводу голосования Съезда о включении содержания федеративных договоров в Конституцию (Основной Закон) РСФСР // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 204–205.

нию разного сорта субъектов Федерации, что является постоянным источником конфликтов в Российской Федерации»¹⁰².

Статус ФД в качестве конституционного «приложения» многими депутатами был расценен, что «договор вошел в Конституцию не как ее составная часть»¹⁰³. В. Н. Степанов заявил, что в результате фальсификаций «текст Федеративного договора... из обязательного раздела переведен в бесправное “приложение”». В. Б. Исаков в своих дневниках писал: «Вопреки решению Съезда тексты Федеративных договоров включены не в качестве раздела Конституции, а в виде... приложения. Но ведь раздел Конституции и приложение к ней — далеко не одно и то же. Раздел имеет обязательное юридическое значение, приложение — исторический интерес»¹⁰⁴. Отдельные авторы (А. В. Маслов) за Федеративным договором в качестве приложения признавали особый правовой статус законов¹⁰⁵. Авторы комментария к Федеративному договору, вышедшему через четыре месяца после его заключения, писали: «Следуя логике Договора и тому, что текст Федеративного договора изложен в Конституции в качестве приложения, впредь до приведения в соответствие неадекватно изложенных норм участники договорного процесса вправе руководствоваться Федеративным договором»¹⁰⁶.

Видимо, отдельными политиками и юристами не учитывалась адекватность терминов

«приложение» и «дополнение»¹⁰⁷. Но можно заметить, что даже в некоторых иностранных источниках, переведенных на русский язык, названные слова отождествляются¹⁰⁸.

В литературе 90-х гг. ряд ученых признавал, что ФД в качестве составной части вошел в состав Конституции (Основного Закона) Российской Федерации 1978 г.¹⁰⁹ Он четко определил свою позицию к Основному Закону и обеспечил кодифицированную (консолидированную) форму российской Конституции¹¹⁰. «При этом, — писал А. С. Автономов, — за положениями Федеративного договора признавался приоритет по отношению к иным конституционным положениям...»¹¹¹. Правда, с такой позицией не согласились И. П. Ильинский, Б. С. Крылов и Н. А. Михалева, полагая, что ФД не имеет пред- или надконституционного характера, поскольку он не основа, а составная часть Конституции и устанавливается и видоизменяется в договорном, а не в учредительном порядке¹¹². Позднее И. П. Ильинский пояснил: «Конституция и Федеративный договор взаимосвязаны, но не равнозначны, ибо созданы при помощи разных законодательных процедур и ориентированы на регулирование разных общественных отношений»¹¹³.

Дискуссия о соотношении Конституции и Федеративного договора продолжилась и после подписания и инкорпорации последнего в Основной Закон 1978 года.

¹⁰² Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Указ. соч. Кн. 3. Ч. 2. С. 204–208.

¹⁰³ Бюл. совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ 24 декабря 1992 г. № 32. Ч. 2. С. 34–48.

¹⁰⁴ См.: Исаков В. Б. Госпереворот. Парламентские дневники 1992–1993. М.: Палей, 1995. С. 115–116, 157.

¹⁰⁵ Заключительные и переходные положения // Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994. С. 587.

¹⁰⁶ Федеративный договор: Документ. Комментарий / редкол.: Р. Г. Абдулатипов, Л. Ф. Болтенкова, Г. С. Жуков [и др.]. М.: Республика, 1992. С. 51.

¹⁰⁷ См.: Французско-русский русско-французский словарь и грамматика: 24 000 слов. М.: ФАИР-Пресс, 2002. С. 417, 532; Русско-французский словарь: 75 000 слов. М.: Астрель; АСТ, 2008. С. 153, 494.

¹⁰⁸ См.: Ван Ден Берг Г. П. Российская Федерация: унитарное, многонациональное, федеративное государство // Конференция по федерализму / Совет Европы и Российская Федерация. Москва, 15–18 февраля 1994 г. С. 254–255.

¹⁰⁹ См.: Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. Саратов: СГАП, 1998. С. 167.

¹¹⁰ См.: Шульженко Ю. Л. Акты конституционного значения. С. 84–85.

¹¹¹ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М.: МОНФ, 1997. С. 574.

¹¹² См.: Государство и право. 1992. № 11. С. 33.

¹¹³ Цит. по: Михалева Н. А. Обсуждение актуальных проблем науки конституционного права. С. 158.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России : в 3 кн. — М. : Республика, 1993. — Кн. 1. — 383 с.
2. Алюшин А. Л. Конституционная реформа: цели, задачи, проблемы // Российская газета. — 1992. — 28 февр.
3. Болтенкова Л. Ф. К истории и содержанию Федеративного договора // Этнополитический вестник России. — 1992. — № 1.
4. Ван Ден Берг Г. П. Российская Федерация: унитарное, многонациональное, федеративное государство // Конференция по федерализму / Совет Европы и Российская Федерация. Москва, 15–18 февраля 1994 г.
5. Иванов В. В. Общая теория договора. — М. : Юрист, 2006. — 238 с.
6. 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. — Т. 1. 936 с.; Т. 2. 1120 с.; Т. 3/3. 1112 с.; Т. 6. 1120 с.
7. Ильинский И. И., Крылов Б. С., Михалева Н. А. Новое федеративное устройство России // Государство и право. — 1992. — № 11.
8. Ильинский И. И., Крылов Б. С., Михалева Н. А. Федеративный договор и правовая система Российской Федерации // Конституционный вестник. — 1992. — № 14.
9. Исаков В. Б. Госпереворот. Парламентские дневники 1992—1993. — М., 1995. — 473 с.
10. Исаков В. Б. Кто и как развалил СССР. Хроника крупнейшей геополитической катастрофы XX века. — М., 2012. — 379 с.
11. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М., 2006. — 608 с.
12. Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. — Саратов, 1998. — 196 с.
13. Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. — М., 1994. — 624 с.
14. Конституция Российской Федерации : Проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. — М., 1997. — 702 с.
15. Кронский В. С., Баженов В. Г. Конституционные основы разграничения власти в Российской Федерации: опыт и проблемы. — Н. Новгород, 2003. — 204 с.
16. Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. — М., 2002. — 348 с.
17. Лексин И. В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. — М., 1998. — 280 с.
18. Митюков М. А. Выступление на I Съезде народных депутатов РСФСР по вопросу повестки дня: «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Сов. Россия. — 1990. — 19 июня.
19. Митюков М. А. Вокруг проекта Федеративного договора, 1990 г. Из дневников конституционалиста // Проблемы конституционного развития Российской Федерации : сборник статей, посвященных 90-летию проф. Б. С. Крылова. — М., 2013.
20. Митюков М. А. Штрихи к истории Конституционного Суда России. Из дневников, блокнотов, интервью, стенограмм и иных документов и материалов 1989—1996 годов. — М., 2014. — 632 с.
21. Михалева Н. А. Обсуждение актуальных проблем науки конституционного права // Государство и право. — 1993. — № 3.
22. Примаков Е. М. Встречи на перекрестках. — М. : Центрполиграф, 2015. — 448 с.
23. Распад СССР: документы и факты (1986—1992 гг.) : в 2 т. Т. 1 : Нормативные акты. Официальные сообщения / под общ. ред. С. М. Шахрая. — М. : Волтерс Клувер, 2009. — 1120 с.
24. Сыроватко В. Г. О новом подходе к федеративным отношениям // Конституционный вестник. — 1992. — № 12.
25. Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия. — М., 1994. — 140 с.
26. Троицкий И. «Кончина» Соглашения о разграничении // Мегаполис-экспресс. — 1992. — 26 февр.
27. Федеративный договор : Документ. Комментарий. — М. : Республика, 1992. — 89 с.
28. Шульженко Ю. Л. Акты конституционного значения // Государство и право на рубеже веков (Материалы Всероссийской конференции). Конституционное и административное право. — М., 2000.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

THE CONSTITUTION AND THE FEDERAL TREATY: PROBLEMS OF CORRELATION

(political and legal discussion in May 1990 – April 1992)

MITUKOV Mikhail Alexseevich — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Honored Lawyer of the Russian Federation, Actual State Councilor, 1st class. From 1990 till April 1992 – People's Deputy of Russia, Vice President and then President of the Legislation Committee of the Supreme Council and, at the same time, a member of the Constitutional Commission.

[mma070142@mail.ru]

123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Review. *On the basis of documentary sources (transcripts of the Congress of People's Deputies of the Supreme Council (the SC) and the Constitutional Commission of Russia) and other materials, the author, a member of the Constitutional Commission and the Chairman of the Legislation Committee of the SC, examines the peculiarities of the process of drafting and signing the Federal Treaty, considers certain aspects of the political and legal debate on the Federal Treaty in May 1990 - April 1992. The author expounds the opinions concerning the correlation between the Constitution and the Federal Treaty of such political figures as Boris Yeltsin, Ruslan Khasbulatov, Ramazan Abdullatipov, Oleg Rumyantsev, et al., as well as a number of deputies involved in the constitutional process. The author concludes that, legally, those debates concerned the subject matter and the form of the FT, affected entities and the method of incorporation into the Constitution. Politically, it was a question of what type of Federation would be founded in the country ranging from the constitutional to treaty federation, including intermediary constitutional treaty federation. During the period in question the pendulum was swinging to the constitutional treaty federation.*

Keywords: *Constitution, Federal Treaty, Congress of People's Deputies of the, Supreme Council, Council of Nationalities, Constitutional Commission, President of Russia, Ekaterina Kozlova, MSAL.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Abdullatipov, R. G., Boltenkova, L. F., Yarov, Y. F.* Federalism in the history of Russia. In 3 books. Books 1–3. — M.: Respublika, 1993. — B. 1. P. 383.
2. *Alyshin, A. L.* Constitutional Reform: aims, objectives and problems // Rossiyskaya Gazeta. — M., Feb. 28, 1992.
3. *Boltenkova, L. F.* History and content of the Federal Treaty // Ethnopolitical Journal of Russia. — M., 1992. N.- 1.
4. *Hans Van Den Berg.* The Russian Federation: a unitary, multi-national, federal state // Conference on Federalism / Council of Europe and The Russian Federation. Moscow, Feb. 15–18, 1994.
5. *Ivanov, V. V.* The General Theory of Agreement. — M.: Yurist, 2006. — P. 238.
6. From the history of the Russian Constitution. Constitutional Commission: transcripts, materials and documents (1990–1993) in 6 Volumes. V.1- 6 / Ed. by Oleg Rumyantsev. — M., 2007–2010. — V. 1, P. 936; V. 2, P. 1120.; V. 3/3, P. 1112.; V. 6, P. 1120.
7. *Ilyinsky, I.I, Krylov, B.S., Mikhaleva, N.A.* The new federal structure of Russia // State and Law // — M., 1992. — N. 11.
8. *Ilyinsky, I.I, Krylov, B.S., Mikhaleva, N.A.* Federal Treaty and the legal system of the Russian Federation // Constitutional Journal. — M., 1992. — N. 14.
9. *Isakov, V.B.* Coup d'état. Parliamentary Journal 1992-1993. - M., 1995. P. – 47.
10. *Isakov, V.B.* Who and how collapsed the USSR. Chronicle of the twentieth century's biggest geopolitical catastrophe. — M., 2012. P. 379.
11. *Kozlova, E. I., Kutafin, O. E.* Constitutional Law of Russia. — M., 2006. P. 608.
12. *Kolesnikov, E. V.* Sources of Russian Constitutional Law. — Saratov, 1998. P. 196.
13. Constitution of the Russian Federation. / Ed. by B.N. Topornina, Y.M. Baturina, R.G. Orekhova. — M., 1994. P. 624.
14. Constitution of the Russian Federation. Commentary on problems / Ed. by V.A. Chetvernin. — M., 1997. P. 702.
15. *Kronsky V. S., Bazhenov V. G.* Constitutional grounds of separation of powers in the Russian Federation: experience and problems. — Nizhniy Novgorod. 2003. P. 204.

16. *Kutafin, O. E.* Sources of Constitutional Law of the Russian Federation. — М., 2002. P. 348.
17. *Leksin, I. V.* Treaty Regulation of Federal Relations in Russia. — М., 1998. P. 280.
18. *Mityukov, M. A.* Report at the 1st Congress of People's deputies of the RSFSR on the agenda item "Alterations and Amendments to the Constitution (The Basic Law) of the RSFSR" // *Sov. Russia*. 1990. June 19th.
19. *Mityukov, M. A.* On the Draft Federal Treaty: Year 1990. From the diaries of a constitutionalist // *Problems of Constitutional Development of the Russian Federation: Collection of Articles Devoted to the 90th Anniversary of Prof. B.S.* — М., 2013.
20. *Mityukov, M. A.* Strokes to the history of the Constitutional Court of Russia. From the diaries, notebooks, interviews, transcripts and other documents and materials of 1989 — 1996. — М., 2014. P. 632 c.
21. *Mikhaleva, N. A.* Discussion of actual problems of the science of Constitutional Law // *State and Law*. — М., 1993. N. — 3.
22. *Primakov, E. M.* Meetings at crossroads. — М.: Tsentrpoligraf, 2015. P. 448.
23. Collapse of the USSR: documents and facts (1986-1992): in 2 v. V. 1: Regulatory acts. Official Reports / Ed. by Sergey Shahrav. — М.: VoltersKluver, 2009. P. — 1120.
24. *Syrovatko, V. G.* The New Approach to the Federal Relations // *Constitutional Journal*. — М., 1992. N. — 12.
25. *Tikhomirov, Y. A.* Legal Conflict. — М., 1994. P. 140.
26. *Troitskiy, I.* The «death» of the Agreement on Segregation // *Megapolis-Express*. — М., 1992. Feb. 26th.
27. *Federal Treaty: Documents. Commentaries* М.: Республика, 1992. P. 89.
28. *Shulzhenko, Y. L.* Acts of constitutional significance // *State and Law at the turn of the century (Proceedings of the All-Russian Conference)*