

РОССИЯ: КОНСТИТУЦИОННАЯ ИЛИ ДОГОВОРНАЯ ФЕДЕРАЦИЯ?

Горохов Р.В. – к. х. н., доцент

Филиал Майкопского государственного технологического университета

Хадипаш А.К. – аспирант

Кубанский государственный университет

Одним из наиболее существенных факторов, формирующих позицию по вопросу о природе федерации в России, является выбор источников определения статуса субъектов РФ. С практической точки зрения идентификация России в качестве конституционно-договорной федерации ведет к признанию таких источников статуса субъектов, как договоры; определению же России как конституционной федерации следует признание Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов Федерации единственными источниками их статуса.

Хотелось бы отметить, что вопрос уяснения сущности РФ по акту, её учредившему, имеет также достаточно важное теоретическое значение при анализе природы суверенитета субъекта федерации, и, соответственно, представляется целесообразным выделить основные подходы и взгляды на эту проблему, существующие в российской и зарубежной юридической литературе.

Для начала обозначим, что основы любой федерации могут быть юридически закреплены тремя способами: федеральной конституцией; договором федерации и субъектов, или субъектов между собой; конституцией и договором. В зависимости от того, в каком действующем нормативном правовом акте, имеющем высшую юридическую силу, закреплены основы функционирования федерации, выделяются основания, руководствуясь

которыми относят какую-либо конкретную федерацию к конституционной, договорной или конституционно-договорной моделям.

Если компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается федеральной конституцией, то данную федерацию можно назвать конституционной. Следовательно, какие бы то ни было изменения основ федеративного устройства могут быть осуществлены только путем поправок или пересмотра федерального основного закона.

Необходимым формально-юридическим условием признания государства договорной федерацией является закрепление этого ее качества в федеративном договоре при отсутствии такого документа, как федеральная конституция.

Наряду с этими двумя моделями федерации выделяется и третья – конституционно-договорная федерация. Данная модель может подразумевать два варианта соотношения конституции и федеративного договора.

1. "Исторический" вариант. Федеративное государство было сначала образовано путем слияния нескольких государств (ставших субъектами федерации); факт объединения был оформлен специальным (федеративным) договором этих государств; однако далее была принята федеральная конституция, почти полностью "поглотившая" нормы договора (возможно, формально не отмененного).

2. Вариант равноправного сосуществования конституции и федеративного договора. С точки зрения законов логики сомнительным представляется одновременное сосуществование в государстве двух отдельных правовых актов – конституции и федеративного договора, по-разному регулирующих одни и те же общественные отношения и обладающих одинаковой высшей юридической силой.

Однако логичным также представляется предположение, что в конституции, если она действительно является демократичной и федеративной по своему духу, будут воспроизведены основные положения договора, так как договор является прямым выражением желания субъектов создания федерации,

и именно в нем будущие субъекты формулируют свое видение новой федерации, которую они желают создать.

На наш взгляд, нельзя недооценивать роль договора (если он имеет место быть) как документа, который выражает факт консенсуса между составляющими федерацию субъектами. История становления и функционирования успешных федеративных государств последнего столетия свидетельствует о том, что они, так же как и первые федерации, стремятся придерживаться принципа согласия.

В зарубежной и отечественной юридической литературе часто отмечается, что именно согласие лежит в основе любой стабильно функционирующей федерации. Сложно себе представить, что прочной будет федерация, в которой конституция содержит диаметрально противоположную договору регламентацию федеративных отношений. Как отмечает И.А. Умнова, "Отсутствие согласия не позволяет достигнуть цели создания эффективных государств, даже если на официальном уровне подписываются документы учредительного характера" [6, с. 19].

Следует отметить, что в российской науке наблюдается самый широкий диапазон взглядов на природу российского федерализма. Наряду с теми, кто признает Россию в качестве конституционно-договорной федерации [1, с. 33], существует также ряд достаточно авторитетных ученых, которые придерживаются иной точки зрения. Так, по мнению Б.С. Эбзеева и Л.М. Карапетяна, Россия – конституционное государство, и не может быть речи о её конституционно-договорной или договорной природе [7, с. 8].

Первостепенное теоретическое значение в решении данного вопроса обусловлено, на наш взгляд, тем, что теория о договоре как основной правовой форме государственного устройства может служить идейной основой разрушения федерации. Российская практика показала, что субъекты федерации, заключив договор и признав его высшей формой урегулирования взаимоотношений с центром, рассматривают себя в качестве суверенных государств, полномочных в любое время расторгнуть договор и выйти из

состава союза, ратифицировать решения центра и отменить их в случае несогласия с ними. Так, например, по мнению Ф.Х. Мухаметшина, Россия с подписанием в 1992 году Федеративного договора, разграничившего предметы между Федерацией и составными частями, была создана как союзное государство, образованное в результате объединения республик, принявших к моменту подписания Федеративного договора декларацию о государственном суверенитете и поэтому делегировавшему снизу вверх в ведение Федерации те вопросы, которые они посчитали целесообразным передать центру [4, с. 12].

Однако следует подчеркнуть, что такой подход все-таки вызывает неприятие у большинства российских ученых. И.А. Умнова, например, считает, что "Федеративный договор, разграничивший предметы ведения Федерации и её составных частей, не является по природе Союзным договором. Он упорядочил отношения между органами государственной власти РФ и органами государственной власти составных частей России как суверенного государства, а не объединил территории как независимые государства в единое государство" [6, с. 83–85; 2, с. 10]. Аналогичной позиции придерживается К.Т. Курашвили, который считает, что обсуждать конституционно-договорной характер РФ можно только с 10.04.92 по 12.12.93, когда Федеративный договор был инкорпорирован в Конституцию 1978 года. "После принятия новой Конституции Россия по своему происхождению конституционная федерация. Ввиду полной конституционной имплементации действующей части Федеративного договора он потерял самостоятельное юридическое содержание, и его упоминание в Федеральной Конституции носит только политический характер" [3, с. 10].

В данном случае, на наш взгляд, следует избегать крайностей в подходах и присоединиться к авторам, которые считают, что идеальным вариантом является сочетание договора и конституции при учреждении или преобразовании федерации. Договор (соглашение) лежит в основе создания федерации, а конституция – в основе организации и функционирования уже созданного федеративного государства [6, с. 22–23].

Более того, хотелось бы отметить, что, хотя в целом эта формула является оптимальной, как для федераций, образованных по территориальному принципу, так и образованных по национальному принципу, тем не менее, на наш взгляд, подобное сочетание договора и конституции является особенно желательным для второй группы. Данный аспект особенно актуален для Российской Федерации, которая в этом плане представляет собой уникальный пример, являясь единственным в мире федеративным государством, сочетающим оба вышеназванных принципа в своей организации.

Исторический опыт свидетельствует о том, что федерации, как правило, образуются там, где есть многообразие: языковые, культурные, религиозные, этнические, а иногда даже расовые различия отдельных регионов, историко-географические или социально-экономические особенности. Смысл федеративного устройства, по мнению В. Петрова, состоит в том, чтобы, не разрушая эти естественные различия регионов, объединить их в одно государство, выражающее их общую волю [5, с. 79].

Мировая практика показывает, что особенно остро подобные различия проявляются как раз в федерациях, образованных по национальному принципу, так как субъекты федерации в данном случае представляют собой государства, государствовподобные или территориальные образования, в которых проживает этнически и культурно отличное от других регионов население. Часто эти регионы имеют собственную историю государственности.

Ясно и четко выраженное стремление данных регионов к созданию федеративного государства или вхождению в его состав в компромиссном и взаимно приемлемом для всех участников договоре является, на наш взгляд, дополнительной гарантией стабильности федеративного государства и служит профилактикой деструктивных импульсов в регионах.

Ведь теоретически, в случаях, когда федерация образуется исключительно посредством закрепления соответствующих положений в конституции, это совсем не означает, что все регионы, будущие субъекты федерации, изъявили однозначное желание стать частью новой федерации. Например, в целом ряде

национальных республик России в свое время проголосовали против действующей в настоящее время Конституции РФ, которая собственно и устанавливает федеративную форму государственного устройства. В конечном счете если исходить из того, что Федеративный договор 1992 года не является союзным и учреждающим федерацию, то возникают сомнения относительно желания данных республик стать частью федерации, и соответственно встает вопрос о легитимности пребывания данных субъектов в составе федерации с точки зрения принципов международного права, в частности, принципа самоопределения народов.

Соответственно, соглашаясь в целом, что Россия фактически является конституционной федерацией, тем не менее нам видится целесообразным принятие некоего аналога Федеративного договора, в котором все субъекты РФ могли бы раз и навсегда зафиксировать себя в качестве равноправных и равностатусных частей РФ. На наш взгляд, принятие подобного документа могло бы внести ясность по целому ряду вопросов теоретического и практического характера.

Список литературы

1. Ильинский, И.П. Новое федеративное устройство России / И.П. Ильинский, Б.С. Крылов, Н.А. Михалева // Государство и право. – 1992. – № 11. – С. 33.
2. Карапетян, Л.М. Федеративное устройство Российского государства / Л.М. Карапетян. – М., 2001.
3. Курашвили, К.Т. Федеративная организация Российского государства / К.Т. Курашвили. – М., 2002.
4. Мухаметшин, Ф.Х. Федерализм – глобальное российское измерение / Ф.Х. Мухаметшин. – Казань, 1993. – С. 12.
5. Петров, В.Н. Россия. Кризис федерации. Прошлое, настоящее, будущее / В.Н. Петров. – М., 1999.
6. Умнова, И.А. Конституционные основы современного российского федерализма / И.А. Умнова. – М., 1998.

7. Эбзеев, Б.С. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов / Б.С. Эбзеев, Л.М. Карапетян // Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 8.