оригинальная статья

УДК 94(47)

Взаимодействие Центра и регионов в период разработки Федеративного договора 1992 г.

Дмитрий Николаевич Шевелев

Национальный исследовательский Томский государственный
университет, Россия, г. Томск

Анна Геннадьевна Мельник

Томский государственный университет систем управления
и радиоэлектроники, Россия, г. Томск
annamelnik71381@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-2365-3501>

Поступила в редакцию 18.01.2021. Принята к печати 09.02.2021.

Аннотация: Статья посвящена истории разработки Федеративного договора 1992 г. Формирующиеся в постсоветский период практики построения федеративных отношений рассматриваются, с одной стороны, с точки зрения взаимодействия федерального центра и региональных элит, а с другой – в контексте теоретических постулатов классического федерализма. Особое внимание уделено факторам, препятствовавшим разработке и подписанию Федеративного договора, а также ресурсам целевого воздействия на Центр со стороны региональной элиты. Выявлены противоречия во взглядах на концепцию федеративного устройства среди представителей национальных и территориальных субъектов Федерации. Объект исследования – процесс реформирования федеративного устройства России в 1990-е гг. Предмет – деятельность органов государственной власти Российской Федерации центрального и регионального уровней по поиску компромисса в вопросах перераспределения полномочий. Цель – определить степень влияния Центра на содержание Федеративного договора в период усиления региональной самоидентификации и перехода к новому способу решения вопросов федеративного значения во взаимодействии Центра и регионов. Задачи: 1) выявление и учет степени влияния социальных интересов определенных групп на развитие федеративных отношений в период разработки Федеративного договора 1992 г.; 2) установление связи между действиями Центра и укреплением его позиций; 3) выявление исторических фактов, предопределивших асимметричность Федеративного договора. В работе применялись общенаучные методы; специальные методы исторического исследования: историко-сравнительный и историко-системный; методы междисциплинарного характера: историко-правовой метод, метод сравнительного анализа правовых документов. Сделан вывод, что в ходе поиска и институционализации новой модели федеративных отношений в России, с одной стороны, был найден компромисс между интересами региональных элит и центрального руководства, с другой – произошло укрепление позиций федерального центра и легализация асимметричного характера взаимоотношений с регионами. **Ключевые слова:** политический торг, региональная элита, субъект Федерации, федеральный центр, федеративные отношения, федеративное устройство, федеральный договор

Цитирование: Шевелев Д. Н., Мельник А. Г. Взаимодействие Центра и регионов в период разработки Федеративного договора 1992 г. // Вестник Кемеровского государственного университета. 2021. Т. 23. № 1. С. 95–104. DOI: <https://doi.org/10.21603/2078-8975-2021-23-1-95-104>

Введение

Политико-правовая природа Федеративного договора является предметом междисциплинарного исследования. О его роли в развитии федерализма в России ведутся дискуссии в научных публикациях по истории, политологии, юриспруденции и другим отраслям научного знания, каждая из них рассматривает договор в аспекте своего объекта и предмета исследования. Так, для юриспруденции важным является выяснение таких вопросов, как юридическая сила положений Федеративного договора, его соотношение с Конституцией РФ, правовой статус субъектов РФ, определение перечня правовых актов, требующихся для реализации Федеративного договора, и правовых актов, которые необходимо изменить или признать утратившими силу [1–3]. Политология изучает Федеративный договор

как документ, ознаменовавший новый этап развития современного российского федерализма, акцентируя внимание на методах политического управления и эффективности технологий, использованных властвующими субъектами для достижения своих целей [4]. Объектом научного интереса истории является институциональная практика взаимоотношений Центра и регионов в 1990-е гг., процесс становления и развития государственности РФ после провозглашения независимости и выявление факторов, оказавших влияние на содержание Федеративного договора [5; 6].

При изучении Федеративного договора в рамках одного научного направления исследователи предпринимают попытки найти ответы соответственно их отрасли, однако большинство ответов остаются дискуссионными, не получив

общепризнанного подхода. На основной вопрос о роли Федеративного договора и его влиянии на развитие российской государственности большинство исследователей отвечают, что Федеративный договор являлся актом политического согласия, подписание которого позволило избежать судьбы СССР и сохранить территориальную целостность российского государства [7]. Некоторые полагают, что Федеративный договор превратил Россию из конституционной федерации в конституционно-договорную [8–10], а есть и вовсе экстраординарные высказывания, например, о том, что он имел государствообразующее значение для РФ¹. Представляется, что такое многообразие разных по своему содержанию суждений относительно политико-правовой природы Федеративного договора, несомненно, приближает к истине, но одновременно и делает ее крайне неопределенной.

Идея Федеративного договора: необходимость и обоснование

Теоретические постулаты классического федерализма предполагают построение государства на основе договоренностей между Центром и регионами с целью обеспечения «политической интеграции, основанной на сочетании самоуправления и разделенного правления» [11]. Предполагается, что для построения федерации ее составные части должны делегировать часть полномочий федеральной власти, самостоятельно определяя степень федерального вмешательства. На практике эти положения не всегда реализуются, результатом чего является функционирование целого сонма квазифедераций, например, современные Индия, Пакистан, Малайзия, конституции которых предусматривают возможность введения прямого федерального управления по усмотрению Центра [12, с. 193], что входит в противоречие с федеративной идеей.

Российская концепция договорного способа урегулирования конфликта центральной и региональных властей полностью соотносится с положениями Д. Элазара о сочетании самоуправления и разделенного правления. Однако ход работы над содержанием Федеративного договора показывает, что истинного равноправия участников, как и наличия общей цели – достижения политического согласия, не было. Обсуждение положений Федеративного договора осуществлялось в форме политического торга, который придавал отношениям Центра и регионов новую окраску. Это не был процесс политической интеграции в классическом понимании федерализма, в ходе которого осуществляется поиск баланса интересов различных политических групп, а также поощрение и защита национальных

меньшинств. Работа над Федеративным договором представляла собой площадку, где происходил поиск межэлитного компромисса по поводу дальнейшего взаимодействия в рамках обновленного государственного устройства.

Необходимость перехода к договорному процессу распределения полномочий, поиска компромисса в целях сохранения целостности государства отчетливо прослеживается в намерениях центральной власти еще до распада СССР. Например, в Письме Б. Н. Ельцина Р. И. Хасбулатову от 16.09.1990 № 1-1-1842 было отмечено, что «вопрос о Федеративном договоре созрел настолько, что надо выносить эту тему на обсуждение Президиума»², а Председатель Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР Р. Абдулатипов еще в первом квартале 1991 г. предложил принять Постановление об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре) в целом, а Федеративный договор одобрить и открыть для подписания субъектами Федерации³.

После распада СССР «образ "злого" центра, мешающего строить добрую жизнь для сограждан, ушел в небытие»⁴, поэтому, несмотря на социальную напряженность, общество пребывало в ожидании перемен и веры в лучшую жизнь. На этом фоне российскому Центру было важно показать, что у него гораздо больше потенциала, чем у советского руководства, не воплотившего в жизнь идею Союзного договора. Для этого в качестве интегрирующего начала российского государства, которое должно было ознаменовать собой окончание «парада суверенитетов» регионов России, была озвучена необходимость заключения Договора, разграничивающего полномочия Центра и регионов, отношения между которыми на тот момент были предельно персонифицированы, поскольку команде Б. Н. Ельцина приходилось договариваться и торговаться отдельно с каждой региональной элитой [13, с. 145], в результате чего большинство регионов обладало уникальным набором бенефитов в виде налоговых, бюджетных и иных привилегий. Практика общения Центра и регионов выходила за рамки правил, создававшихся в формате советского государства, а «децентрализация регионов выступала реальной угрозой существования государства» [14, с. 75], поэтому переход на договорной уровень регулирования соответствовал интересам акторов, задействованных на федеративной платформе.

Сама идея заключения Федеративного договора базировалась на концепции государственного устройства, в ее основе – построение отношений Центра и регионов на принципах равенства контрагентов, их свободного

¹ Интервью с Председателем Конституционного суда Республики Саха (Якутия) А. Ким-Кимэном // Конституционный суд Республики Саха (Якутия). 29.03.2017. Режим доступа: <https://ks.sakha.gov.ru/news/front/view/id/2740419> (дата обращения: 06.12.2020).

² Письмо от 16.09.1990 № 1-1-1842 Ельцин – Хасбулатову // Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2384.

³ Записка Председателя Совета Национальностей ВС РСФСР Р. Абдулатипова на имя Б. Ельцина (09.04.1991) // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2383. Л. 210–212.

⁴ Выступление Р. И. Хасбулатова // Шестой СНД РФ. Стенографический отчет. Т. 1. М., 1992. С. 4.

и добровольного волеизъявления на предмет разграничения сфер компетенции, достижения консенсуса по всем проблемным вопросам, т. е. на ключевых положениях классической теории федерализма, требующих для своего практического воплощения создания базовых институтов и развитого правового сознания политической элиты. Между тем в условиях российской действительности 1990-х гг. эти институты еще не успели сформироваться, поэтому практика создания Федеративного договора представляла собой не переговоры равноправных субъектов, а поле для борьбы за передел властных полномочий между слабым Центром и усиливающимися свои позиции регионами.

Как было указано выше, необходимых институтов для функционирования Федерации создано не было, но оба уровня власти отчетливо понимали, что эпоха советского прошлого безвозвратно уходит. Парадокс ситуации состоял в том, что Центр отчетливо осознавал, что он не сможет удержать регионы, пожелавшие покинуть Федерацию, а регионы отдавали отчет в том, что, даже предельно обострив ситуацию, они все равно не найдут в себе сил удалиться окончательно и бесповоротно [15, с. 32]. В этих условиях шаткого баланса интересов необходим был компромисс, который смог бы оформить новую культуру общения Центра и регионов, заложив в свою основу складывающиеся практики персонифицированного урегулирования споров.

На первом Съезде народных депутатов РСФСР, проходившем 16 мая – 22 июня 1990 г., впервые официально было заявлено о необходимости заключения Федеративного договора. Одним из тех, кто стоял у ее истоков, был В. К. Агалов, первый заместитель Председателя Совета Министров Бурятской АССР, заявивший, что государственное устройство России должно базироваться на «договорной основе, то есть на основе добровольного волеизъявления территорий, входящих в состав России»⁵. На этом предложении о необходимости реформирования политики в области федеративных отношений не заканчивались, в течение Съезда на трибуну поднимались представители многих субъектов, выдвигавшие свои идеи и проекты [16, с. 51].

Первый Съезд народных депутатов РСФСР внес существенный вклад в развитие российского федерализма. В ходе его проведения были приняты такие акты, как Декларация о государственном суверенитете РСФСР⁶ и Постановление СНД РСФСР от 22.06. 1990 «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (основы нового Союзного договора)»⁷.

Основная работа шла над текстом проекта Декларации как первоочередная задача. Ее положения представляли собой результат сложного политического компромисса

между советской и российской властями. «В ней содержались принципиальные положения, признающие вхождение РСФСР в СССР, но трактующие ее как самостоятельное и независимое государство» [17, с. 351]. Россия провозгласила себя «суверенным государством, созданным исторически объединившимися в нем народами», но в составе обновленного СССР, была подтверждена важность существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей [18, с. 7]. В нормах Декларации прослеживается стремление депутатов создать новое государство, но дальше заявлений декларативного характера их рассуждения не заходили. Мало того, даже приняв новаторское решение, парламентарии не давали ему вступить в силу. Так, включив принцип верховенства российских законов над общесоюзными, установленный в ст. 5 Декларации, депутаты сделали оговорку об исключительности действия данной нормы. По словам Председателя Совета Республики Верховного Совета РСФСР В. Б. Исакова, «в ст. 5 говорится о верховенстве законов союзной республики только в том случае, когда нарушаются ее суверенные права» [19, с. 134]. Подобные высказывания дают основание для утверждения, что в самом начале работы над федеративным устройством государства в условиях «отсутствия продуманной государственной концепции дальнейшего развития федеративных отношений» [20, с. 220] депутаты лишь осознавали необходимость назревших перемен, однако истинного значения, что следует понимать под договорной основой, они не давали, поскольку идеи переустройства России еще не вошли в их сознание.

Высказываниям депутатов над Федеративным договором были свойственны прагматичность в сочетании с наивностью. По словам председателя Совета национальностей Р. Абдулатипова, при согласовании Федеративного договора каждый из его участников имеет право вносить предложения о своей и федеральной компетенции. Сам текст Договора представляет собой «мягкий» вариант, но те, кто не подпишет его, «будут вынуждены подчиняться жестким конституционным нормам»⁸. Приведенное высказывание сочетает в себе посыл о возможности участия субъектов Федерации в политической жизни страны с одновременным этатистским подходом об обязательности подписания Договора и его исполнении. Думается, что такое принуждение к исполнению Договора обесценивает суть федеративной идеи, сводя на нет достигнутые в процессе его разработки решения.

Между тем рассуждения о необходимости заключить Федеративный договор стали обычной составляющей

⁵ Первый Съезд народных депутатов РСФСР, 16 мая – 22 июня 1990 г.: Стеногр. отчет. М.: Республика, 1992. Т. 1. С. 355.

⁶ Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 14.06.1990. № 2. Ст. 22.

⁷ О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (основы нового Союзного договора). Постановление СНД РСФСР от 22.06.1990 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 4. Ст. 6.

⁸ Народная трибуна. 27.03.1992. № 60(263). С. 1.

выступлений народных депутатов РСФСР⁹, в том числе и Б. Н. Ельцина, который при изложении политических основ новой Конституции России закрепил в качестве принципиального положения необходимость заключения Федеративного договора, где субъектам Федерации должны быть гарантированы «суверенитет, экономическая самостоятельность автономий, их культурная, национальная самобытность, право на справедливое и равноправное представительство во всех органах Федерации»¹⁰. В сочетании с известной формулировкой о том, что регионы могут брать суверенитета столько, сколько смогут проглотить, идеи переформатирования государственного устройства выступали профилактикой любых сепаратистских настроений, уводя их за грань политической реальности.

Спустя месяц после окончания Первого Съезда народных депутатов РСФСР Президиум Верховного Совета РСФСР, признав необходимость преобразования всей Федерации, принял Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.07.1990 № 108-1 «О Федеративном договоре»¹¹, где были определены основные этапы договорного процесса, составные части Федеративного договора, а также образован орган для координации работы по заключению Федеративного договора – Совет Федерации.

Текст Договора: создание и сроки

С момента принятия решения о необходимости разработки текста Договора прошло более полугода, прежде чем его проект был принят за основу Советом Федерации и направлен в субъекты РСФСР для обсуждения и доработки (23.01.1991). После этого Проект повторно был рассмотрен Советом Федерации и утвержден Постановлением Съезда народных депутатов РФ от 05.04.1991 «Об основных началах национально-государственного устройства Российской Федерации (о Федеративном договоре)». Однако подписание Договора произошло только 31.03.1992, спустя год после достаточно оперативной доработки субъектами Федерации. По словам Р. Г. Абдулатипова, председателя Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР, это произошло из-за антифедеративной деятельности некоторых влиятельных депутатов и политических деятелей, которые хотели видеть Россию унитарным государством [21, с. 524]. Действительно, Федеративный договор имел своих противников, однако помимо их подрывной деятельности процесс подписания был затянут и иными причинами объективного характера.

Во-первых, происходило множество событий государственного значения, требовавших немедленного реагирования и полной концентрации внимания со стороны руководства страны. Например, референдум о судьбе СССР,

выборы Президента РСФСР 12.06.1991, августовский путч 1991 г. и др.

Во-вторых, основной акцент в законотворческой деятельности был направлен на разработку текста Конституции РФ, в то время как вопрос о Федеративном договоре имел второстепенное значение для парламентариев. Так, если сравнить количество принятых процессуальных актов, направленных на организацию процесса разработки двух названных правовых документов, то можно увидеть следующую картину. За три месяца, предшествующих подписанию Федеративного договора (январь-март 1992 г.), было принято всего пять правовых актов, регулирующих деятельность по разработке его текста. В отношении же конституционной реформы и подготовки проекта Конституции РФ за аналогичный период было принято шесть актов высших органов государственной власти и их должностных лиц (Верховного Совета, его Президиума и заместителя Председателя) и семь постановлений Конституционной комиссии. В данный перечень не включены протоколы пленарных заседаний и рабочих групп, проекты Конституции РФ и предложения по совершенствованию действующей Конституции РСФСР. Кроме того, следует заметить, что период января-марта 1992 г. для текста проекта Конституции не являлся завершающим, однако количество принятых правовых актов в отношении данного документа превышало количество актов по созданию Федеративного договора, для которого взятый период стал окончательным, почти в три раза.

В-третьих, затягивание процесса подписания было обусловлено неопределенностью в вопросах его содержания как со стороны региональной элиты, так и центрального руководства. К примеру, ст. 1 Проекта Федеративного договора Комиссии по национально-государственному устройству от 16.09.1990 предусматривала, что «субъектами радикально реформированной РСФСР становятся как национальные, так и региональные образования. Статус регионального приравнивается к статусу национального субъекта. Устанавливается единый тип субъекта Федерации – республика (национальная или региональная единица) с компетенцией более широкой, чем у нынешней АССР»¹². Последнее предложение показывает высшую степень правовой неопределенности авторов Проекта, поскольку не позволяет определить степень расширения компетенции новых субъектов Федерации.

Работа над текстом Федеративного договора, несмотря на создание координационного органа, осуществлялась в различных комитетах и комиссиях законодательных органах власти, члены которых зачастую находились в состоянии конфликта, что создавало препятствия для сложного процесса по созданию текста документа. К примеру, Комитет

⁹ Первый Съезд народных депутатов РСФСР... Т. 1. С. 603–604.

¹⁰ Там же. С. 569.

¹¹ О Федеративном договоре. Постановление Президиума ВС РСФСР от 17.07.1990 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 8. Ст. 112.

¹² Проект Федеративного договора Комиссии по национально-государственному устройству от 16.09.1990 // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 451.

Верховного Совета РСФСР по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политике и сотрудничеству, проанализировав положения Проекта Федеративного договора, подготовленного и одобренного рабочей комиссией Совета Федерации 21.01.1991, отметил, что данный Проект не выдерживает критики. По мнению членов Комитета, заложенная в проекте Договора структура Федерации делает последнюю нежизнеспособной. Кроме того, особо отмечается, что равноправие субъектов невозможно, а ряд сфер государственного управления, в том числе управление энергетикой, гражданство, освоение космоса и миграционная политика, нуждается в правовом оформлении¹³.

Даже в рамках одного структурного подразделения выдвигалось несколько вариантов проектов. Так, в Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР по национально-территориальному устройству и межнациональным отношениям были выдвинуты семь вариантов только за сентябрь-октябрь 1990 г.¹⁴

Роль и участие регионов в создании Федеративного договора

Активная деятельность региональных legislatures в ходе работы над текстом Федеративного договора выражалась как в критике федеральных инициатив¹⁵, так и внесении собственных предложений¹⁶. В ходе разработки Федеративного договора регионы использовали ранее недоступные им ресурсы целевого воздействия на Центр. В первую очередь, к их числу следует отнести поддержку местного населения, которая в условиях конфронтации властных элит часто оказывала существенное влияние на принятие решения. Формами проявления единения народа с региональной элитой являлись:

- электоральное давление на Центр при проведении выборов Президента или формировании высших органов государственной власти, например, последовательное публичное обнародование выступлений, обращений к народу высших должностных лиц государства в определенном ракурсе, в сочетании с комментариями от редакции и публикациями, придающими Центру негативную оценку. К примеру, под выступлением Ельцина, призывающего граждан России голосовать против Союза, редакция «Кузбасса» поместила свой комментарий

следующего содержания: «Прочти, уважаемый читатель, выступление Б. Ельцина на встрече с "демократической" общественностью в Центральном Доме кинематографистов... Прочти и задумайся, с какой стороны надвигается диктатура, к какой катастрофе Союза ССР, России приведет программа действий, которую провозгласил Ельцин. Прочти и задумайся, ЧТО и КОГО поддерживают бастующие шахтеры»¹⁷;

- забастовочные движения, где выдвигались политические требования, входившие в круг интересов региональной элиты;
- участие граждан в публичных мероприятиях, инициатива проведения которых принадлежала региональным властям: собраниях, митингах, шествиях и др.;
- соответствующий ожиданиям региональных элит выбор населения на голосовании, референдуме, общероссийском опросе и т. д.

Иллюстративным примером поддержки населения региональной власти может стать референдум 21.03.1992 в республике Татарстан, где 61,4 % граждан, принявших участие в голосовании, ответили положительно на вопрос о том, что желают видеть республику как суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с РФ и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров¹⁸. Президент Татарстана М. Ш. Шаймиев использовал результаты референдума как способ воздействия на Центр при решении вопроса о наделении республики особым статусом. Каких-либо серьезных действий, свидетельствующих о намерении выйти из состава России, он не предпринимал, поэтому проведение референдума следует расценивать только как способ манипулирования Центром.

Следующим ресурсом отстаивания региональных интересов в переговорном процессе обсуждения Федеративного договора стало создание альянсов регионов, имеющих общие цели и интересы. Подобные объединения могли носить как временный, так и постоянный характер. Например, созданная 02.10.1990 Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение» (МАСС) действует и в настоящее время, а вот Союз объединения Сибири, созданный 01.07.1990 в г. Томск с целью «добиваться суверенитета Сибири и создания действенных органов общесибирского самоуправления... на основе качественного

¹³ Письмо Ельцину от Комитета по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политике и сотрудничеству // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2383. Л. 210–212.

¹⁴ Проекты Федеративного договора, разработанные Комиссией Совета Национальностей ВС РСФСР по национально-территориальному устройству и межнациональным отношениям от 16, 27 сентября, 1, 2, 5, 19, 27 октября 1990 г. // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 451.

¹⁵ Например, в Постановлении ВС Татарской ССР от 08.02.1991 № 662-XII указано, что «проект Федеративного договора противоречит Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР» // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2384. Т. 2.

¹⁶ См.: Решение Иркутского областного совета народных депутатов от 24.03.1992 № 8-3 // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 464; Решение Новосибирского областного СНД от 25.03.92 № 46 «О тексте ФД (Договора о разграничении... краев, областей, ...)» // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 464.

¹⁷ Кузбасс. 14.03.1991. № 51(20281). С. 2.

¹⁸ Результаты референдума Республики Татарстан 21.03.1992. Протокол Центральной комиссии референдума Республики Татарстан от 25.03.1992. Режим доступа: https://web.archive.org/web/19991023001118/http://www.kcn.ru/tat_ru/politics/pan_for/wb77.htm (дата обращения: 06.12.2020).

обновления местных Советов и в условиях реальной многопартийности; формировать общесибирский рынок на основе приватизации предприятий, ускоренного развития собственных перерабатывающих отраслей в промышленности, выбора крестьянами формы собственности; возрождать культуру народов Сибири»¹⁹, оказался недолговременным политическим проектом и просуществовал чуть более года.

В рамках МАСС был разработан проект Федеративного договора²⁰, который содержал ряд интересных предложений. К примеру, в п. 13 Проекта предусматривал, что «для осуществления общефедеральных функций субъекты РФ вносят в ее бюджет взнос, соответствующий делегируемым и взятым на себя полномочиям». Это положение проекта Договора, как и ряд других, например, определявших достаточно узкую сферу исключительной компетенции РСФСР, свидетельствовали о намерении членов МАСС построить модель децентрализованной федерации с минимальным участием Центра в вопросах региональной жизни.

Предложения о переустройстве государства подобного типа стали критерием для разделения позиций исследователей относительно роли регионов в процессе обсуждения Федеративного договора. Так, одни авторы полагают, что Федеративный договор был соглашением столичных и региональных властей о перераспределении полномочий в пользу субъектов Федерации [22, с. 175]; по мнению других, он стал победой этнократической номенклатуры в борьбе за власть, ресурсы и собственность, вынудившей федеральный центр пойти на подписание «своего» варианта Федеративного договора [23, с. 53–54; 24, с. 192–193]. Представители третьей позиции полагают, что «даже "на волне безбрежной федерализации" диалог Москвы и регионов походил на взаимоотношения ядра и периферии в классической империи»²¹.

Прежде чем высказать собственную точку зрения, следует отметить, что регионы не вынуждали Центр заключать Федеративный договор, поскольку сам Центр был заинтересован в его существовании. Усиление роли регионов в политической и экономической жизни страны стало свершившимся фактом, и Центр не мог это не учитывать [9, с. 57]. Однако уступки, которые он оказывал регионам, не выходили за рамки дозволенного и при необходимости просто снимались с обсуждения. Представители регионов в ответ на свои предложения могли услышать отказы без мотивированного объяснения причин²². Общее руководство процессом разработки Федеративного договора, равно как и вопросы его

содержания, принадлежали Центру. Именно этот перевес позволил документу сохранить в себе элементы централизованного руководства, проявившиеся в установлении режима жесткого государственного контроля над деятельностью органов власти территориальных образований, процессом их законотворчества [25, с. 101]. Таким образом, развивая мысль о роли регионов и специфике российского федерализма, можно сделать вывод, что наличие дополнительных ресурсов, оказывавших влияние в процессе переговоров, не дает основания утверждать, что регионы являлись силой, которая всерьез могла противостоять Центру.

Кроме того, и сами регионы не выступали в качестве единого монолита, поскольку между территориальными и национальными субъектами Федерации наблюдались серьезные противоречия по вопросу о равенстве их правового статуса. Национальные республики не желали уравнивать себя в правах с субъектами Федерации иного типа, основываясь на том, что этнические и лингвистические группы должны получать максимальную свободу политического самовыражения в составе федеративного государства, тем самым реализуя признанный мировым сообществом принцип права наций на самоопределение. Иллюстративным примером демонстрации своего несогласия с принципом равноправия субъектов Федерации может стать Постановление Верховного Совета Республики Башкортостан от 28.03.1992, в котором сделан вывод, что представленный на обсуждение Проект не является Федеративным договором по своему содержанию, поскольку воспроизводит основные положения проекта Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов РФ²³.

Административно-территориальные образования, напротив, выступали за переформатирование российской этнической модели в лишенную национальные компоненты модель американского типа [26, с. 123]. В решениях законодательных органов территориальных субъектов Федерации можно встретить многочисленные высказывания по данному вопросу. Например, в решении Иркутского областного совета народных депутатов от 24.03.1992 № 8-3 отмечено, что исходя из стремления к равноправному статусу всех субъектов преамбулу к Договору следует дополнить указывающим на это положением²⁴. Тюменский областной Совет заявил о том, что примет участие в подписании Федеративного договора только при условии, что он будет

¹⁹ Декларация учредительной конференции Союза объединения Сибири // Нар. трибуна. 12.07.1990. С. 6.

²⁰ Проект Федеративного договора, подготовленный рабочей группой Ассоциации Советов народных депутатов «Сибирское соглашение» от 25.02.1992 № К-11/3 // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 462.

²¹ Вся власть субъектам // Коммерсантъ. 31.03.2018. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3585452> (дата обращения: 06.12.2020).

²² ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1712.

²³ О проекте Федеративного договора (Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти республик в составе РФ). Постановление ВС Республики Башкортостан от 28.03.1992. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/935100908> (дата обращения: 06.12.2020).

²⁴ Решение Иркутского областного совета народных депутатов от 24.03.1992 № 8-3 // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 464. Л. 11.

включать положение о том, что республики, края, области имеют равный государственно-правовой статус²⁵.

Разное сочетание и количество средств, которыми располагали регионы в момент разработки Федеративного договора, предопределили его асимметричность. Наибольшее количество преференций было предоставлено национальным республикам, получившим статус суверенных субъектов в составе РФ. Так, в Договоре, заключенном с республиками, закрепляется право народов на самоопределение, однако оно даже не обозначено в договорах с территориальными субъектами. И если республики присоединились к РФ добровольно, что прямо подчеркивается в преамбуле к Договору, то в отношении территориальных субъектов Федерации просматривается патерналистский подход. Между тем выгоду от установления дифференцированного статуса субъектов РФ получили не только национальные республики, но и Центр, который, опираясь на явное недовольство большинства территориальных субъектов, выступающих против неравенства, избежал исполнения обязательства о включении положений Федеративного договора в качестве составной части новой Конституции РФ. В этой ситуации отчетливо проявляется стратегическая составляющая Федеративного договора, позволяющая рассматривать его как кратковременный политический проект.

Заключение

Подводя итоги процесса разработки и заключения Федеративного договора, следует сделать вывод, что его значение для развития федеративных отношений имело многоаспектный характер.

1. Центр укрепил позиции в системе властных отношений с регионами, взяв инициативу руководства переговорным процессом по обсуждению основных положений Федеративного договора, а также процедуру его подписания в свои руки.

2. Федеративный договор позволил повысить авторитет власти и степень доверия населения к принимаемым решениям центрального руководства. Об этом свидетельствует то обстоятельство, что идея Федеративного договора нашла поддержку у многочисленных участников открытого конкурса на лучший вариант проекта Федеративного договора РСФСР, объявленного Президиумом Верховного

Совета РСФСР 06.08.1990. Присланные предложения зачастую носили эксцентричный характер. Например, один из авторов предложил предоставить субъектам РФ право выхода из состава Федерации, а за повторное вхождение взимать государственную пошлину; другой – закрепить за автономной республикой право помилования лиц, осужденных судами автономной республики; третий – предусмотреть право выхода только для территориальных субъектов²⁶. В силу специфики сделанных предложений они не были учтены авторами Федеративного договора, однако их роль состоит в том, чтобы показать всю палитру взглядов на варианты документа.

3. Был найден компромисс между интересами этнических регионов и центрального руководства в целях препятствия развитию дезинтеграционных процессов в государстве. Занятость республиканских элит освоением «проглоченного» не позволила им тогда, в период слабости центральной власти, поставить под сомнение саму целесообразность федеративного союза в России – в отличие от того, как это случилось в СССР [15, с. 32].

4. Федеративный договор позволил достигнуть компромисса между Центром и регионами, сняв угрозу для территориальной целостности страны.

5. С помощью Федеративного договора произошла легализация асимметричного характера федерализма, в ходе которой субъекты РФ были разделены на неравные по объему политических прав группы.

Федеративный договор 1992 г. был выгоден и необходим как Центру, так и регионам, стремящимся демпфировать воздействие друг друга, а его заключение ознаменовало собой внедрение в практику межрегионального общения нового способа разработки правовых документов, допускающего участие в федеративных отношениях субъектов, представляющих интересы регионов. Однако этатизм и патерналистская модель взаимоотношений по-прежнему были характерны для решения большинства вопросов государственного значения, в том числе и переговорного процесса по разработке Федеративного договора.

Конфликт интересов: Авторы заявили об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

Литература

1. Митюков М. А. Конституция и федеративный договор: теоретические аспекты соотношения в ретроспективе, настоящем и будущем // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. по итогам Всерос. науч.-практ. конф. (Томск, 28–30 января 2016 г.) Томск: ТГУ, 2016. С. 78–84.
2. Лазарев А. Е. К вопросу о конституционно-правовом статусе республик в составе Российской Федерации. Юридическое значение федеративного договора от 31.03.1992 г. // Уральский журнал правовых исследований. 2019. № 3. С. 386–398.

²⁵ Документы о ходе подготовки, подписании и реализации положений Федеративного Договора // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1715. Л. 67.

²⁶ Проекты Федеративного договора, присланные на конкурс, объявленный Президиумом Верховного Совета РСФСР (в 2 т.) // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 452, 453.

3. Кравцова Е. А., Погорелов Д. В. Основные проблемы становления федеративных отношений в России // Проблемы в российском законодательстве. 2014. № 2. С. 18–22.
4. Горохов И. В. Проблемы согласования интересов Центра и регионов в условиях становления российского федерализма: На примере Сибирского региона: дис. ... канд. полит. наук. М., 2003. 125 с.
5. Пушмин Д. А. Формирование новой российской государственности в условиях политической трансформации общества: 1990-е гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2010. 237 с.
6. Столяров М. В., Беленко Н. М. Три этапа развития федерализма в постсоветской России // Федерализм. 2006. № 3. С. 33–57.
7. Медведев Н. П. Становление федерализма в России. М.: Молодая гвардия, 1995. 161 с.
8. Беленко Н. М. Становление и развитие федеративных отношений в России: 90-е гг. XX – начало XXI вв.: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2006. 44 с.
9. Горохов И. В. Федеральный центр и сибирский регион: проблема взаимоотношений. Красноярск: КГПУ им. В. П. Астафьева, 2016. 144 с.
10. Митюков М. А. Конституция и федеративный договор: проблемы соотношения (политико-правовые дискуссии мая 1992 – сентября 1993 г.) // Lex russica. 2017. № 3. С. 89–105. DOI: 10.17803/1729-5920.2017.124.3.089-105
11. Элазар Д. Федерализм как цель и как средство // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2015. № 1. С. 11–32. Режим доступа: https://www.nlobooks.ru/magazines/neprikosnovennyy_zapas/99_nz_1_2015/ (дата обращения: 10.12.2020).
12. Гоптарева И. Б. К вопросу о типах федеральных систем // Политическая наука. 2003. № 3. С. 184–204.
13. Рахимкулова Л. А., Фатхутдинов Р. Р. Региональная политика России в постсоветский период: проблемы и решения // История федерализма в России. К 100-летию образования Автономной Башкирской Республики: сб. мат-лов Всерос. науч.-практ. конф. (Стерлитамак, 2 ноября 2018 г.) Уфа: БашГУ, 2018. С. 142–148.
14. Тышта Е. В. Подписание федеративного договора как способ регулирования политико-правовых отношений федерального центра и регионов // Право и государство: история и современность, перспективы развития: сб. мат-лов I Всерос. науч.-практ. конф. (Стерлитамак, 28 сентября 2017 г.) Уфа: БашГУ, 2017. С. 73–78.
15. Захаров А. А. «Спящий институт». Федерализм в современной России и в мире. М.: НЛО, 2012. 134 с.
16. Шашонков П. А. Деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР в разработке Федеративного договора в 1990–1991 гг. // Встречи в Таврическом 2018. Парламентаризм: история и современность: молодежная (студенч.) науч. конф. (Санкт-Петербург, 6–7 декабря 2018 г.) СПб.: Астерион, 2019. С. 50–54.
17. Шувалов А. А. Становление российского федерализма в контексте противодействия сепаратистским тенденциям // Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 351–358.
18. Медведев Н. П. История государства и права. К 25-летию Федеративного договора // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2016. № 4. С. 5–13.
19. Исаков В. Б. Председатель Совета Республики: Парламентские дневники, 1990–1991 гг. Екатеринбург: ИПП «Урал. рабочий», 1997. 491 с.
20. Иналкаева К. С. Теоретические основы конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации в системе федерализма // Право и государство: теория и практика. 2019. № 12. С. 220–221.
21. Абдулатипов Р. Г. Предисловие к сборнику «Федеративный Договор: Документ» // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.). Т. 3. 1992 г. Кн. 3. Строительство новой Федерации / под общ. ред. О. Г. Румянцев. М.: Волтерс Клаувер, 2008. С. 521–529.
22. Железнов Б. Л., Губейдуллин Р. Х. Федеративный договор 1992 года и современный российский федерализм // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 4. С. 174–177.
23. Аринин А. Н. Проблемы развития российской государственности в конце XX в. // Федерализм власти и власть федерализма / отв. ред. М. Н. Губогло. М.: ТОО «ИнтелТех», 1997. С. 6–107.
24. Филиппов В. Р. Договорная федерация и эксклюзивная этничность // Федерализм. 2002. № 4. С. 185–216.
25. Ярыгина Ю. В. Теоретико-правовые проблемы федерализма (На примере Российской Федерации): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 183 с.
26. Захаров А. А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская шк. политических исслед., 2008. 141 с.

original article

Interaction between the Center and the Regions during the Development of the Treaty of Federation in 1992

Dmitry N. Shevelev

National Research Tomsk State University, Russia, Tomsk

Anna G. Melnik

Tomsk State University of Control Systems and Radioelectronics,
Russia, Tomsk

annamelnik71381@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2365-3501>

Received 18 Jan 2021. Accepted 09 Feb 2021.

Abstract: The article features the reforms of the federal structure in the 1990s and the development of the Treaty of Federation in 1992. It focuses on the practices of federal relations that appeared in the post-Soviet period both in terms of the interaction between the Federal Center and the regional elites and in the context of the classical federalism. The authors described the factors that hindered the signing of the Federal Treaty, as well as the resources the regional elite used to affect the Center. They revealed the opposite views on the concept of federal structure expressed by national and territorial subjects of the Russian Federation and described their attempts to reach a compromise in the redistribution of powers. The research objective was to determine to what degree the Center was responsible for the content of the Treaty of Federation as the regional self-identification was gaining strength and the system of center-regional interaction was changing. The authors also highlighted the role of certain social groups on the development of federal relations, showed how the actions of the Center improved its positions, and identified historical facts that predetermined the asymmetry of the Treaty of Federation. The authors believed that the new model of federal relations was a compromise between the interests of the regional elites and the central government. However, it also strengthened the positions of the Federal Center and legalized the asymmetric nature of its relations with the regions. The research was based on general scientific methods and such historical research tools as comparative and systematic methods. It also involved such interdisciplinary methods as the historical-legal and the comparative analysis of legal documents.

Keywords: political bargaining, regional elite, constituent entity of the Federation, Federal Center, federal relations, federated structure, Treaty of Federation

Citation: Shevelev D. N., Melnik A. G. Interaction between the Center and the Regions during the Development of the Treaty of Federation in 1992. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2021, 23(1): 95–104. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.21603/2078-8975-2021-23-1-95-104>

Conflicting interests: The authors declared no potential conflicts of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

References

1. Mityukov M. A. The Constitution and the Treaty of Federation: theoretical aspects of correlation in the past, present, and future. *Legal problems of strengthening the Russian statehood: Proc. All-Russian Sci.-Prac. Conf., Tomsk, January 28–30, 2016*, Tomsk: TGU, 2016, 78–84. (In Russ.)
2. Lazarev A. E. The issue of constitutional law status of republics within the Russian Federation. The legal effect of 03.31.1992 Federal Treaty. *Ural Journal of Legal Research*, 2019, (3): 386–398. (In Russ.)
3. Kravtsova E. A., Pogorelov D. V. The main problems of formation of Federative relations in Russia. *Gaps in Russian legislation*, 2014, (2): 18–22. (In Russ.)
4. Gorokhov I. V. *Problems of coordination of the interests of the Center and the regions in the conditions of formation of Russian federalism: case of the Siberian region*. Cand. Polit. Sci. Diss. Moscow, 2003, 125. (In Russ.)
5. Pushmin D. A. *Formation of a new Russian statehood in the context of political transformation of society: 1990s*. Cand. Hist. Sci. Diss. Moscow, 2010, 237. (In Russ.)
6. Stoliarov M. V., Belenko N. M. Three stages of federalism development in the post-Soviet Russia. *Federalizm*, 2006, (3): 33–57. (In Russ.)
7. Medvedev N. P. *Formation of federalism in Russia*. Moscow: Molodaia gvardiia, 1995, 161. (In Russ.)
8. Belenko N. M. *Formation and development of federal relations in Russia: 1990s – early XXI century*. Dr. Hist. Sci. Diss. Abstr. Moscow, 2006, 44. (In Russ.)

9. Gorokhov I. V. *Federal center and Siberian region: problem relationships*. Krasnoyarsk: KGPU im. V. P. Astafieva, 2016, 144. (In Russ.)
10. Mityukov M. A. The constitution and Federal Treaty: problems of interrelation. *Lex russica*, 2017, (3): 89–105. (In Russ.) DOI: 10.17803/1729-5920.2017.124.3.089-105
11. Elazar D. Federalism as an end and as a means. *Neprikosnovennyi zapas. Debaty o politike i kul'ture*, 2015, (1): 11–32. Available at: https://www.nlobooks.ru/magazines/neprikosnovennyi_zapas/99_nz_1_2015/ (accessed 10 Dec 2020). (In Russ.)
12. Goptareva I. B. On the matter of the types of federal systems. *Political science (RU)*, 2003, (3): 184–204. (In Russ.)
13. Rakhimkulova L. A., Fatkhutdinov R. R. Regional policy of Russia in the post-Soviet period: problems and solutions. *History of federalism in Russia. To the 100th anniversary of the formation of the Autonomous Bashkir Republic*: Proc. All-Russian Sci.-Prac. Conf., Sterlitamak, 2 Nov 2018. Ufa: BashSU, 2018, 142–148. (In Russ.)
14. Tyshta E. V. The signing of a federal agreement as a way of regulating political and legal relations of the federal center and regions. *Law and state: history and modernity, development prospects*: Proc. I All-Russian Sci.-Prac. Conf., Sterlitamak, 28 Sep 2017. Ufa: BashGU, 2017, 73–78. (In Russ.)
15. Zakharov A. A. *The sleeping institute. Federalism in modern Russia and in the world*. Moscow: NLO, 2012, 134. (In Russ.)
16. Shashonkov P. A. Activities of the Congress of People's Deputies and the Supreme Soviet of the RSFSR in the development of the Federal Treaty in 1990–1991. *Meetings in Tauride 2018. Parliamentarism: history and modernity*: youth (student) Sci. Conf., St. Petersburg, 6–7 Dec 2018. St. Petersburg: Asterion, 2019, 50–54. (In Russ.)
17. Shuvalov A. A. Russian federalism development in counter-separatism context. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti*, 2016, (1): 351–358. (In Russ.)
18. Medvedev N. P. History of state and law. Marking the 25th anniversary of the Federative Treaty. *Eurasian Union: Issues of International Relations*, 2016, (4): 5–13. (In Russ.)
19. Isakov V. B. *Chairman of the Council of the Republic: Parliamentary Diaries, 1990–1991*. Ekaterinburg: IPP "Ural. rabochii", 1997, 491. (In Russ.)
20. Inalkaeva K. S. Theoretical foundations of constitutional and legal status of the subject of the Russian Federation in the system of federalism. *Law and State: The Theory and Practice*, 2019, (12): 220–221. (In Russ.)
21. Abdulatipov R. G. Preface to the collection "Federal Treaty: Documents". *From the history of the creation of the Constitution of the Russian Federation. Constitutional Commission: transcripts, materials, documents (1990–1993)*. Vol. 3: 1992. Book 3. *Building a new Federation*, ed. Rumyantsev O. G. Moscow: Volters Kluver, 2008, 521–529. (In Russ.)
22. Zheleznov B. L., Gubeydullin R. Kh. Federative Treaty of 1992 and present day Russian federalism. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii*, 2011, (4): 174–177. (In Russ.)
23. Arinin A. N. Problems of the development of Russian statehood at the end of the XX. *Federalism of power and power of federalism*, ed. Guboglo M. N. Moscow: TOO "IntelTekh", 1997, 6–107. (In Russ.)
24. Filippov V. R. Treaty federation and exclusive ethnicity. *Federalism*, 2002, (4): 185–216. (In Russ.)
25. Iarygina Iu. V. *Theoretical and legal problems of federalism (for example Russian Federation)*. Cand. Jurispr. Sci. Diss. Moscow, 2001, 183. (In Russ.)
26. Zakharov A. A. *Unitary federation. Five etudes on Russian federalism*. Moscow: Moskovskaia shk. politicheskikh issled., 2008, 141. (In Russ.)