Новый Договор отвечает современным реалиям

26 июня 2007 г. Президентом Российской Федерации В. В. Путиным и Президентом Республики Татарстан М. Ш. Шаймиевым был подписан обновленный вариант договора между федеральным центром и Республикой Татарстан. Этот акт явился продолжением заложенных в основание российской государственности договорных начал. В России в силу сложившихся исторических условий всегда соседствовали унитаризм и федерализм. К 862 г. Древнерусское государство состояло из более чем десяти княжеств, большинство из которых находилось «в основательно поставленных» договорных отношениях.

Тюркско-татарские государства, начиная с Тюркского каганата, также функционировали на федеративных началах. Все это было унаследовано Московским государством. Оно складывалось из непростых взаимоотношений русских княжеств, над которыми неуклонно возвышалось Московское княжество. Одни княжества оказались в составе Московского государства в силу сложившихся договорных отношений, другие были включены в него в результате военных столкновений. Решающую роль в возвышении Москвы сыграла Золотая Орда, ханы которой покровительствовали московским князьям. Татарский фактор постоянно присутствовал и в последующие периоды развития Русского государства.

По мере превращения России в империю, начало которой относится ко времени присоединения татарских государств и добровольного вхождения Башкирии в ее состав, усиливались элементы договорных отношений.

Возникшее после Октябрьской революции 1917 г. Советское государство также развивалось на основе договорно-федеративных отношений. В Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятой III Всероссийским съездом Советов в январе 1918 г., провозглашалось: «Советская Социалистическая Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик»[1]. В постановлении этого съезда об основных положениях Конституции РСФСР говорилось, что разграничение сферы деятельности федерации и республик определяется Всероссийским центральным исполнительным комитетом и центральными исполнительными комитетами республик.

EV_1_08.indb 113 13.05.2008 12:20:33

Созданный в 1922 г. СССР также базировался на Союзном договоре. Однако принципы свободного волеизъявления, провозглашенные в первых документах Советской власти, оставались лишь на бумаге. В. И. Ленин пошел на признание федерации вынужденно, поняв, что ее альтернативой является распад страны. Он в теории гениально совместил абсолютно несовместимые друг с другом на практике принципы федерализма и централизма. Формально провозгласив федерацию, большевики, вопреки своим централистским убеждениям, продлили жизнь империи еще на 80 лет.

Но обмануть историю невозможно, и этой псевдофедерации грозил распад. Соратники Ленина, особенно после его смерти, делали все для ликвидации национальных республик и превращения их в обычные административные единицы.

В годы перестройки проблема использования договорных отношений в стране впервые была обозначена Татарстаном после принятия декларации о его государственном суверенитете. На переговорах о статусе республики, продолжавшихся в течение трех лет, перед делегацией Российской Федерации систематически ставился вопрос об установлении договорных отношений между Россией и Татарстаном. В результате 15 февраля 1994 г. такой договор был заключен. За Татарстаном последовали более сорока субъектов федерации, заключивших с органами государственной власти РФ договоры о разграничении полномочий и предметов ведения. Таким образом, Татарстан смог поставить формально федеративную Россию на подлинно федеративные рельсы.

Договорная практика в Российской Федерации не всем понравилась. На нее начались яростные атаки, в результате чего все субъекты федерации, заключившие договора с федеральным центром, отказались от их продления. Один Татарстан остался верен договорной практике. Руководство республики исходило из того, что она нужна не только Татарстану, но и всей России. Факты свидетельствуют о том, что Республика Татарстан, опираясь на признанные Россией в договоре 1994 г. полномочия, вышла на передовые рубежи социально-экономического развития.

Саммит стран СНГ, который состоялся в 2005 г. в Казани в дни празднования 1000-летия столицы республики, показал эффективность социально-экономической политики татарстанского руководства и служит доказательством того, что договор 1994 г. сыграл огромную роль в становлении федеративных отношений в России.

Новый этап борьбы за продолжение договорного развития республики проходил в контексте успехов Татарстана. Задача заключалась в том, чтобы эти успехи, являющиеся эталоном для других регионов страны, были приумножены. Переговоры по этому вопросу начались в Нижнем Новгороде. Делегацию РФ возглавил заместитель руководителя Администрации Президента РФ Д. Н. Козак. Делегацию Татарстана возглавил председатель Государственного Совета Ф. Х. Мухаметшин. Переговоры, продолжавшиеся в течение двух лет, оказались трудными. Приходилось уступать одну за другой закрепленные в предыдущем договоре позиции.

Однако оказалось, что самое трудное впереди. Снова пришли в движение сторонники унитарного проимперского развития страны. Они пугали общественность тем, что договор разрушает Россию, способствует укреплению центробежных тенденций.

Тем не менее Президент России В. В. Путин поддержал проект договора и внес его на рассмотрение Государственной думы. Дума большинством голосов одобрила его. Недовольные таким исходом силы попытались изменить ситуацию. Председатель Совета Федерации С. М. Миронов сделал официальное заявление о том, что он против договора, который политически опасен и грозит целостности Рос-

EV_1_08.indb 114 13.05.2008 12:20:33

сии, хотя ни российский президент, ни дума не усмотрели в договоре какой-либо политической опасности, тем более угрозы целостности России.

Обсуждение в Совете Федерации происходило по заготовленной программе, содержавшейся в заявлении председателя Совета Федерации С. М. Миронова. Заметим, что это заявление противоречило принципу равноправия и самоопределения народов, нашедшему отражение в преамбуле и в 5-й статье Конституции РФ. Оно находится также в противоречии с 11-й статьей, где написано, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей конституцией, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Как известно, Татарстан не подписал федеративный договор, и разграничение предметов ведения и полномочий между органами власти федерации и Татарстана осуществлено на основе двухстороннего договора от 15 февраля 1994 г.

Разумеется, у противников документа могли быть замечания, хотя проект договора уже прошел неоднократную экспертизу и в Аппарате Президента РФ, и в Государственной думе. Но выступавшие при обсуждении проекта договора члены Совета Федерации построили свои «филиппики» против него, исходя не из позиции главы государства и думы, а из запланированной цели С. М. Миронова, стремившегося «провалить» новый договор во что бы то ни стало.

Прежде чем перейти к постатейному разбору, члены Совета Федерации должны были определиться в том, возможны или невозможны договорные отношения в нынешнем Российском государстве. Высказаться против не смог бы ни один юрист, поскольку это противоречило бы конституционной норме. Но принципиальный вопрос странным образом остался «за кадром».

Члены Совета Федерации, тем не менее, перешли к постатейному анализу предложенного проекта, придя к выводу, что он не несет ничего нового, а лишь повторяет положения Конституции РФ. На самом деле, проект договора конкретизирует эти положения, создавая тем самым механизм их реализации. И федеральная конституция становится работающим документом. К сожалению, в Совете Федерации на данном этапе достоинства проекта договора не были замечены.

В процессе обсуждения некоторые сенаторы, в том числе наш земляк Р. З. Алтынбаев, пытались доказать, что у Татарстана нет каких-либо особенностей, открывающих возможность установления договорных отношений с федеральным центром. Возникает вопрос, если у Татарстана нет таких особенностей, то у кого же они есть? Сам Алтынбаев, работая главой Администрации Набережных Челнов и депутатом Верховного Совета Татарстана, немало говорил о них. Так, во время принятия Декларации о государственном суверенитете Татарстана, проведения референдума он достойно отстаивал особый статус республики и всячески поддерживал договорные отношения Татарстана с федеральным центром.

Если говорить об особенностях, то их можно объединить в две группы — исторические и исходящие из современных реалий.

Главная историческая особенность заключается в той роли, которую сыграли татары в становлении Российского государства. Для этого достаточно взглянуть на соответствующие страницы трудов Н. М. Карамзина, С. М. Соловьева, В. О. Ключевского, да и ряда современных авторов, таких как В. Тишков, А. Фурсов, Ю. Пивоваров. Они свидетельствуют о значимости татарского фактора в становлении и развитии Московского государства.

Вторая историческая особенность Татарстана — в его вхождении в состав России. Часть татар, например рязанс-

EV_1_08.indb 115 13.05.2008 12:20:33

кие, касимовские и нижегородские, как известно, вошли в состав России добровольно. Однако Казанское ханство, как это написано в многочисленных трудах отечественных и зарубежных историков, было присоединено к России завоевательным путем. Поэтому Татарстан не празднует, как это делают сегодня другие республики, добровольное вхождение в состав России. Историческое значение договора от 15 февраля 1994 г. как раз заключается в определенном узаконении его отношений с федеральным центром. Новый договор призван привести эти отношения в соответствие с современными реалиями.

Третья особенность — это историческая память татарского народа, хранящая тысячелетнюю историю своей государственности. Татары всегда мечтали о равноправии и достойной жизни в России. После 1552 г. у них особым образом складывались взаимоотношения с русским населением. Если на уровне верхов произошло постепенное слияние татарского господствующего слоя с верхами российского общества, то на уровне народных низов в результате многовекового сожительства возникли прочные добрососедские, дружественные отношения, выдержавшие испытание временем. Это капитал, которым ни в коем случае нельзя пренебрегать и тем более ставить под угрозу.

Четвертая историческая особенность заключается в наличии у татар уязвленного национального достоинства, возникшего в результате наслоений несправедливостей по отношению к ним со стороны государства. В школьных учебниках, работах историков татары представлялись диким, варварским народом, причинившим немало бед России и русским людям, например миф о 300-летнем татарском иге, ставшем якобы причиной многовековой отсталости России от Запада. Договор призван снять эти наслоения и искоренить остатки статуса завоеванного народа. Предыдущий договор, помимо благ, появившихся для продвижения России по пути федеративного демократического развития, работал и на это.

Что касается особенностей современных реалий, то известно, что в Татарстане проживает лишь четверть всех татар Российской Федерации. Остальные рассредоточены главным образом по России и по странам ближнего зарубежья. Татарстан является для них центром развития национальной культуры, единственной основой сохранения татарского языка, традиций и обычаев, в конечном счете, гарантией их этнического выживания.

Например, в Рязанской области осталось немногим более 2 — 3 тысяч татар, большинство из которых свою национальность хранит лишь в исторической памяти и в некоторых традициях и не знает своего родного языка.

Таких регионов в России немало. В них нет ни школ, ни культурных учреждений, нет и государственной заботы об их создании.

Начало перестройки в стране возвратило татарам надежду на возрождение языка, традиций и обычаев. В регионах возникло более 50 национальных организаций, поставивших своей целью национальное возрождение. Более 20 из них, в том числе в Москве, зарегистрированы под названием «Туган тел» (Родной язык), что является отражением озабоченности татар состоянием своей культуры, языка, а по большому счету — своим будущим.

Все эти организации «потянулись» в Казань, которую они считают своей духовной столицей, в надежде, что столица Татарстана окажет им помощь в возрождении языка, национальных школ и культурных центров. Договор от 15 февраля 1994 г. соответствовал этим настроениям татар. В результате реализации его положений Татарстан стал оказывать им посильную помощь.

Создание и начало деятельности Федеральной национально-культурной автономии татар России с центром в Казани стало важным стимулом духов-

EV_1_08.indb 116 13.05.2008 12:20:33

ного сплочения нашего народа. Однако, как известно, автономия татар, так же как и другие национально-культурные автономии, ничего не получает из федерального бюджета. И только благодаря усилиям совета автономии и местных национальных организаций удается получать некоторые незначительные суммы на проведение отдельных мероприятий. Иными словами, Федеральная национально-культурная автономия татар функционирует лишь благодаря поддержке Татарстана.

Члены Совета Федерации подвергли критике принцип соучастия Татарстана в реализации политики российского руководства в отношении зарубежных соотечественников. Между тем в странах ближнего и дальнего зарубежья проживает несколько миллионов татар. Республика поддерживает с соотечественниками, проживающими за границей, тесные контакты, осуществляет ряд интересных проектов и тем самым способствует укреплению позиций России в дальнем и ближнем зарубежье.

Обсуждение в Совете Федерации проекта договора Татарстана с федеральным центром напоминает в какой-то мере историю с Конституционным судом России, осудившим в свое время референдум в республике по политическим, а не юридическим мотивам. Тогда этот суд предстал политизированным институтом, переставшим отвечать своим задачам, и по этой причине был распущен.

Татарстан был вынужден продолжить борьбу за договор. Предстояло доказать сомневающимся его необходимость не только для Татарстана, но и для России. В первую очередь было необходимо преодолеть вето Совета Федерации. Это можно было сделать повторным голосованием в Государственной думе, однако Президент Татарстана М. Ш. Шаймиев выбрал другой путь. Он был против того, чтобы Совет Федерации оставался в оппозиции к договору. Как сторонник поиска взаимопонимания, он выступил за то, чтобы провести новое обсуждение в обеих палатах Федерального собрания. Предварительно в проект в соответствии с замечаниями, сделанными в Совете Федерации, было внесено несколько несущественных изменений. И этот подход оказался плодотворным. Проект договора был сначала одобрен в думе, затем обсуждался в Совете Федерации и, наконец, получил его одобрение. Президент Российской Федерации подписал его и, таким образом, договор приобрел силу закона.

В определенных слоях республиканской общественности возник критический подход к договору, якобы он малосодержателен и ничего не дает республике.

Разумеется, новый договор отличается от предыдущего своим содержанием. Однако суть его заключается не в этом. От прошлого договора новый документ отличается тем, что он полностью прошел путь юридических процедур. Договор 1994 г. был подписан только главами исполнительной власти Российской Федерации и Татарстана, и потому не мог иметь полной юридической силы. Он в любое время мог быть опротестован. Новый договор юридически безупречен, одобрен Государственным Советом Татарстана и обеими палатами Федерального собрания РФ, подписан президентами Российской Федерации и Республики Татарстан. Президентом Российской Федерации подписан также соответствующий закон. В силу этого по отношению к нему невозможны никакие претензии.

Договор делает Татарстан единственной в России договорной республикой, т. е. республикой с особым статусом. Россия, поскольку в ней сохраняется договорной принцип, продолжает оставаться федеративной страной.

Договор 2007 г. позволяет развивать начала, заложенные в договоре 1994 г. В преамбуле документа говорится, что он заключен с учетом «опыта применения Договора Российской Федерации и Республики Татарстан

EV_1_08.indb 117 13.05.2008 12:20:33

“О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан” от 15 февраля 1994 г., заключенного на основе референдума Республики Татарстан, проведенного 21 марта 1992 г., и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан». Следовательно, договор преодолел решение Конституционного суда России, и теперь результаты референдума стали легитимными. Это имеет принципиальное значение.

Внесение в текст договора культурных и иных особенностей Татарстана, во-первых, дезавуирует утверждение об отсутствии у него каких-либо особенностей, во-вторых, создает стимулы для дальнейшего национально-культурного строительства.

Договор сохраняет за Татарстаном право осуществлять международные и внешнеэкономические связи, которые сегодня достигли значительных масштабов.

Очень важен пункт, узаконивающий статью в Конституции Татарстана, где говорится о праве республики оказывать «государственную поддержку и содействие соотечественникам в сохранении самобытности, развитии национальной культуры и языка». Этого положения не было в предыдущем договоре. Между тем это одно из важнейших условий развития татарской нации как единой культурно-этнической общности.

Договор признает государственный статус татарского языка, его равноправное с русским языком функционирование в пределах республики. Это делает нелегитимными судебные тяжбы по поводу статуса татарского языка, имевшие место в свое время в республике. Изучение татарского языка лицами нетатарской национальности стимулируется положением о том, что высшее должностное лицо республики, т. е. ее президент, обязан владеть обоими государственными языками. Ведь президентом Татарстана может стать любой гражданин республики, независимо от национальности.

Таким образом, новый договор отвечает современным реалиям. Расшифровка и реализация его положений создает для Татарстана огромные возможности для укрепления его экономических и правовых основ.

Историческое значение договора заключается в том, что он, преодолевая определенные проимперские тенденции в современном российском обществе, расчищает путь для демократического развития страны, укрепляет ее договорно-федеративные основы.

ПРИМЕЧАНИЕ:

1. Декреты Советской власти. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. – М., 1957. – Т. I. – С. 341.

№ 1. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан

26 июня 2007 г.

г. Москва.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти Республики Татарстан,

действуя в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан, федеральными законами и законами Республики Татарстан;

учитывая опыт применения Договора Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий

EV_1_08.indb 118 13.05.2008 12:20:33

между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» от 15 февраля 1994 г., заключенного на основе референдума Республики Татарстан, проведенного 21 марта 1992 г., и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан;

исходя из исторических, культурных, экономических, экологических и иных особенностей Республики Татарстан,

договорились о нижеследующем:

Статья 1

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан осуществляется Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и настоящим Договором.

Статья 2

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан Республика Татарстан (государство) — субъект Российской Федерации — обладает всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Учитывая, что использование и охрана земли, недр, водных, лесных и других природных ресурсов на территории Республики Татарстан составляют основу жизни и деятельности ее многонационального народа, Правительство Российской Федерации и Кабинет Министров Республики Татарстан заключают соглашения, предусматривающие совместное решение вопросов, связанных с экономическими, экологическими (в результате длительного использования нефтяных месторождений с учетом горно-геологических условий добычи углеводородов), культурными и иными особенностями Республики Татарстан. Правительство Российской Федерации и Государственный Совет Республики Татарстан по затронутым в данном пункте проблемам вносят соответствующие законопроекты в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации.

3. Республика Татарстан в пределах своих полномочий осуществляет международные и внешнеэкономические связи с субъектами и административно-территориальными образованиями иностранных государств, участвует в деятельности специально созданных для этих целей органов международных организаций, а также заключает соглашения об осуществлении международных, внешнеэкономических связей и осуществляет такие связи с органами государственной власти иностранных государств по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

4. Республика Татарстан по согласованию с Правительством Российской Федерации оказывает государственную поддержку и содействие соотечественникам в сохранении самобытности, развитии национальной культуры и языка.

5. Государственными языками в Республике Татарстан являются русский и татарский языки, статус и порядок использования которых определяются Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан, федеральным законом и законом Республики Татарстан.

Для кандидатур на замещение должности высшего должностного лица Республики Татарстан, вносимых в порядке, предусмотренном федеральным законом, устанавливается дополнительное требование, предусматривающее владение государственными языками Республики Татарстан. Владение государственными языками Республики Татарстан устанавливается в заявительном порядке.

Статья 3

Граждане Российской Федерации, проживающие на территории Республики Татарстан, имеют право получать основной документ, удостоверяющий личность (общегра-

EV_1_08.indb 119 13.05.2008 12:20:33

данский паспорт гражданина Российской Федерации), с вкладышем на государственном языке Республики Татарстан (татарском) и с изображением государственного герба Республики Татарстан.

Статья 4

Органы государственной власти Республики Татарстан имеют соответствующее представительство при Президенте Российской Федерации в г. Москве.

Статья 5

1. Срок действия настоящего Договора — 10 лет со дня вступления его в силу.

2. Порядок продления действия настоящего Договора, а также порядок и основания досрочного прекращения его действия (расторжения) определяются федеральным законом.

Статья 6

Совершено в г. Москве «26» июня 2007 года в двух экземплярах, каждый на русском и татарском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

Президент Российской Федерации В. Путин (подпись).

Президент Республики Татарстан М. Шаймиев (подпись).

Текущий архив Государственного Совета Республики Татарстан.

№ 2. Федеральный закон

«Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан»

Принят
Государственной думой
4 июля 2007 года

Одобрен
Советом Федерации
11 июля 2007 года

Утвердить Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, подписанный в городе Москве 26 июня 2007 года.

Президент
Российской Федерации В. Путин

Москва, Кремль
24 июля 2007 г.
№ 199-ФЗ

Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2007 г. – № 31. – Ст. 3996.

Публикацию подготовил
Индус Тагиров,
доктор исторических наук

EV_1_08.indb 120 13.05.2008 12:20:33