**Доклад**

**«Конституционные основы современного российского федерализма»**

**Хәерле көн! Добрый день!**

В прошлом году на торжественном мероприятии, посвященном Дню Конституции Республики Татарстан и 15-летию образования Конституционного суда Республики Татарстан, наш первый Президент, уважаемый Минтимер Шарипович, высказал мысль о необходимости ежегодно собираться на таком высоком уровне и обсуждать актуальные вопросы конституционализма. И вот сегодня мы проводим первые конституционные чтения с участием представителей всех ветвей власти в республике, ученых-конституционалистов, людей, имеющих самое непосредственное отношение к разработке Конституции Республики Татарстан, и всех тех, чья работа так или иначе связана с решением проблем государственности.

Выбор темы для первых конституционных чтений, конечно, нельзя назвать случайным. Вопросы, касающиеся формы государственного устройства, составляют основы конституционного строя и являются актуальными всегда и везде, тем более в России — стране, имеющей самую большую в мире территорию, и в которой проживают народы множества национальностей и конфессий. Надо заметить, современному российскому федерализму еще нет и 25-ти лет, поэтому неудивительно, что он за прошедший российский период нашей истории пережил различные этапы и до сих пор не приобрел завершенный вид. Так, Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин отмечал, что «наша историческая задача — в полной мере раскрыть потенциал российского федерализма, создать стимулы для деятельного, активного развития всех регионов страны»[[1]](#footnote-1).

Вместе с тем прошедшие годы со всей очевидностью показали, что для России с учетом ее исторических и иных особенностей необходимо развитие федеративных отношений — ведь только в условиях федерализма стало возможным такое национальное единение народа. Для нас, татарстанцев, конечно, очень отрадно, что наша республика, сыгравшая немаловажную роль в становлении современных федеративных отношений в России, и сегодня своим поступательным движением доказывает правильность выбранного в стране курса на федерализм, являясь без преувеличения своего рода флагманом, ориентиром для многих других регионов. У нас в республике всегда умели ставить перед собой высокие цели и задачи и выполнять их, эффективно реализовывать предоставленные полномочия, демонстрируя так называемую «модель Татарстана».

Обращаясь к конституционным основам федеративных отношений, хотелось бы подчеркнуть, что Конституция Республики Татарстан уже в своей преамбуле устанавливает, что она, «выражая волю многонационального народа Республики Татарстан и татарского народа, ... создает условия для укрепления демократии, социально-экономического развития Республики Татарстан, сохранения исторически сложившегося единства народов Российской Федерации на принципах федерализма». Серьезным подспорьем для прогресса в республике, безусловно, явилось и развитие федерализма через заключение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан. Как подчеркнул Президент Республики Татарстан Рустам Нургалиевич Минниханов в послании Государственному Совету Республики Татарстан 2016 года, «реализуя в полной мере потенциал договорных отношений, которые являются зримым подтверждением российского федерализма, Татарстан неизменно демонстрирует высокий уровень своего развития»[[2]](#footnote-2). Следует отметить, что в научной литературе федерализм называют способом распределения властных полномочий (определения предметов ведения) по вертикали между федеральным центром и его субъектами на основе конституции, договоров или соглашений (общих или индивидуальных)[[3]](#footnote-3). Таким образом, договорное регулирование выступает в качестве дополнительного элемента конституционно-правового регулирования и направлено на его совершенствование и развитие. В свою очередь конституционно-правовое регулирование федеративных отношений, его согласованность, причем как внутренняя (на федеральном уровне), так и с конституционно-правовым регулированием на региональном уровне является базисом реализации принципа федерализма.

Основу конституционно-правового регулирования федерализма составляют положения Конституции Российской Федерации, провозглашающие Российскую Федерацию федеративным правовым государством, федеративное устройство которого основано на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В этом, как отмечается в Комментарии к Конституции Российской Федерации под редакцией Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Валерия Дмитриевича Зорькина, заключается принцип разделения властей по вертикали, последовательная реализация которого гарантирует необходимую самостоятельность и полновластие государственных органов в установленных границах, недопустимость произвола в их деятельности и уважительное отношение к решениям, принятым ими в пределах своей компетенции[[4]](#footnote-4).

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, по справедливому утверждению ряда экспертов, является существенным показателем федерализма, составляющим суть федеративной формы государственного устройства[[5]](#footnote-5). В статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации установлены перечни вопросов, относящихся к ведению Российской Федерации и к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Однако вопросы, относящиеся к исключительному ведению субъектов Российской Федерации, не конкретизированы — согласно взаимосвязанным статье 73 и части четвертой статьи 76 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, в том числе осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. При этом в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой статьи 76, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Несмотря на то, что некоторые общественные отношения, прямо не предусмотренные в статье 72 Конституции Российской Федерации, сформулированы в данной статье в общем виде, недопустимо произвольное их отнесение законодателем к вопросам совместного ведения. Осуществление подобного правового регулирования может привести к чрезмерной централизации федеративных отношений и к постановке справедливого вопроса о том, насколько федерализм можно назвать реальным. Так, в одной из своих публикаций профессор Сурен Адибекович Авакьян отмечал, что «важнейшей проблемой конституционного строительства в России является федеративная организация государства. …как ни строить модель внутригосударственного устройства, все равно важнейший вопрос — не столько структура территории, сколько управление ею. Государство можно назвать федерацией, а его составные части — субъектами федерации, государство можно назвать унитарным, его составные части — административно-территориальными единицами, но от этого в современных условиях мало что меняется. Всё упирается в степень централизации и децентрализации»[[6]](#footnote-6).

Вместе с тем очевидно, что вторжение федерального законодателя в компетенцию субъектов Российской Федерации, по сути, представляет собой изъятие их прав и противоречит как букве, так и духу Конституции Российской Федерации. Подобные политико-правовые коллизии зачастую находят свое разрешение посредством конституционного судопроизводства, которое наполняет содержание вопросов федерализма конституционно-правовым смыслом. Например, в одном из своих решений Конституционным Судом Российской Федерации была сформулирована правовая позиция, согласно которой федеральный законодатель не вправе разрешать вопросы, затрагивающие конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации, без учета конституционных основ федеративного устройства.
Тем более недопустимо произвольное сужение правовых возможностей субъектов федерации[[7]](#footnote-7).

На уровне субъектов Российской Федерации эти функции возложены на региональные конституционные (уставные) суды. При этом во многих субъектах Федерации ещё не пришли к осознанию значения наличия в регионе завершенной системы судебной власти и не создали судебные органы конституционного контроля. В этой связи нельзя, конечно, не отметить политическую волю и мудрость первого Президента Татарстана Минтимера Шариповича Шаймиева, благодаря которому в республике был образован Конституционный суд и реализован подлинный судебный федерализм. Такую же огромную поддержку суд получает и от действующего Президента Республики Татарстан Рустама Нургалиевича Минниханова, а также от депутатского корпуса Государственного Совета Республики Татарстан.

Правовые позиции Конституционного суда Татарстана всегда были направлены на обеспечение сохранения баланса интересов республики и федерального центра. Наиболее ярко это проявлялось при реализации судом полномочия по толкованию Конституции. Так, рассмотрев дело о толковании отдельных положений статей 5, 21 и 91 Конституции Республики Татарстан, Конституционный суд указал, что конституционная норма, согласно которой территория Республики Татарстан едина и неприкосновенна, устанавливает целостность и нераздельность территории Республики Татарстан, означающие, что ни одна из определенных статьей 65 Конституции Республики Татарстан административно-территориальных единиц, равно как и отдельные части их территорий не могут быть выделены из состава территории Республики Татарстан и отнесены к территории другого субъекта Российской Федерации иначе как с согласия Республики Татарстан, выражение которого находится в ведении Государственного Совета Республики Татарстан. В соответствии с этим указанное положение одновременно выступает и в качестве конституционной гарантии обладания Республикой Татарстан собственной территорией — единой и неприкосновенной — как неотъемлемым и существенным элементом ее государственно-правового статуса[[8]](#footnote-8).

Иные категории дел также рассматриваются Конституционным судом Республики Татарстан с учетом сложившихся в стране федеративных отношений. В качестве примера можно упомянуть дело о проверке конституционности отдельных норм Положения о движении по муниципальным автомобильным дорогам общего пользования, утвержденного решением Совета Альметьевского муниципального района, при рассмотрении которого Конституционный суд Республики Татарстан установил, что в городе Альметьевске в целях возмещения вреда, причиняемого при осуществлении перевозок тяжеловесных грузов при движении по муниципальным автомобильным дорогам общего пользования, с владельцев транспортных средств взималось сразу два вида платы, причем одна из них — введенная данным нормативным правовым актом, — федеральным законодателем не была санкционирована. Постановлением от 19 марта 2015 года
№ 61-П[[9]](#footnote-9) Конституционный суд признал оспоренные нормы противоречащими Конституции Республики Татарстан, поскольку введенный ими обязательный платеж представлял собой ограничение конституционного права частной собственности владельцев и пользователей тяжеловесных транспортных средств. Тем самым, руководствуясь принципом федерализма, Конституционный суд Республики Татарстан защитил конституционные права лиц, осуществляющих указанные грузоперевозки.

Такие примеры из практики Конституционного суда Республики Татарстан наглядно отражают его роль в практической реализации конституционных положений, устанавливающих основы федеративных отношений. Между тем лишь неукоснительное соблюдение принципа федерализма всеми органами государственной власти в Российской Федерации в своей деятельности может обеспечить гармонизацию правоотношений между Федерацией и ее субъектами и построение подлинно федеративного государства, отвечающего интересам всех народов, проживающих в России.

Многоуважаемый Президиум! Дорогие участники Конституционных чтений! В следующем году мы будем праздновать 25-летие Конституции нашей республики. Конечно, в современном мире в условиях глобализации конституции не могут оставаться уникальными. Наверное, это и очень сложно и практически невозможно.
Мы всегда старались во благо татарстанцев брать всё лучшее, что есть в отечественном и международном законодательстве, но в то же время, осознавая свою ответственность перед народом, зачастую шли впереди, устанавливая самые высокие правовые стандарты. Так, принятая на год раньше российской, Конституция Республики Татарстан стала примером для многих субъектов Федерации. За прошедшие 24 года в республике благодаря заложенным конституционным основам были достигнуты мир и согласие людей разных национальностей и конфессий, экономический рост, социальная стабильность и сплочение населения, его духовно-нравственное возрождение. В этой связи считаю важным перед столь представительной аудиторией обозначить, что Конституционный суд Республики Татарстан в рамках своей компетенции, выполняя возложенную на нас задачу по охране Конституции, и впредь будет подходить со всей ответственностью к работе по совершенствованию Основного Закона нашей республики.

**Благодарю за внимание!**

**Игътибарыгыз өчен бик зур рәхмәт!**

1. Путин В.В. Демократия и качество государства. Владимир Путин о развитии демократических институтов в России // Коммерсантъ. 2012. 7 февраля. N 21. С. 6. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ежегодное послание Президента Республики Татарстан Государственному Совету Республики Татарстан о внутреннем и внешнем положении республики (21.09.2016) http://president.tatarstan.ru. [↑](#footnote-ref-2)
3. Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. [↑](#footnote-ref-3)
4. Комментарии к Конституции Российской Федерации под редакцией Валерия Дмитриевича Зорькина (2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011). [↑](#footnote-ref-4)
5. Овсепян Ж.И. Законодательные полномочия и интересы субъектов Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2014. N 1. С. 23 - 37. [↑](#footnote-ref-5)
6. Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 3. С. 5 - 12. [↑](#footnote-ref-6)
7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1996 года № 16-П. [↑](#footnote-ref-7)
8. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 30 мая 2003 года № 9-П. [↑](#footnote-ref-8)
9. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 19 марта 2015 года № 61-П. [↑](#footnote-ref-9)