

**СТАНОВЛЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ОТ СОВЕТСКИХ ВРЕМЕН
ДО ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 г.**

А. А. Меркуленко

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 9 декабря 2020 г.

Аннотация: период с момента образования Советского государства до принятия Конституции РФ 1993 г. является условно переходным: Федерация уже была провозглашена, но у субъектов этой Федерации реальные собственные полномочия появились и окончательно оформились только через семьдесят лет. Хотя объем этих полномочий изменялся в ходе существования Российской Федерации, основа формирования компетенции субъектов была заложена именно в предшествующие этапы развития федерализма. Конечный результат, который мы сейчас имеем, определен теми правовыми аксиомами, которые были созданы в советское время и в ходе подготовки Конституции РФ 1993 г.

Ключевые слова: компетенция субъектов РФ, предметы ведения субъектов РФ, Федеративный договор, принцип равноправия субъектов РФ.

Abstract: the period from the moment of the formation of the Soviet state to the adoption of the Constitution of the Russian Federation in 1993 is conditionally transitional: the federation had already been proclaimed, but the real powers of the regions were acquired and finally formed only seventy years later. The scope of these powers changed during the existence of the Russian Federation, but the basis for the formation of the competence of the regions was laid precisely in the previous stages of the development of federalism. The final result that we now have is determined by the legal axioms that were created in Soviet times and during the preparation of the 1993 Constitution of the Russian Federation.

Key words: competence of the regions of the Russian Federation, subjects of jurisdiction of the regions of the Russian Federation, Federal Treaty, the principle of equality of the regions of the Russian Federation.

История российского федерализма весьма противоречива. Сама модель нашего федеративного государства менялась несколько раз: от централизованного государства, больше походившего на унитарное, до федерации субъектов, обладающих высоким уровнем самостоятельности. Российская Федерация, фактически создавшая новую конституционную основу своей жизнедеятельности, вначале избрала путь на построение умеренно децентрализованной федерации. Однако конституционно-правовые положения о федеративном устройстве оказались недостаточно жесткими, чтобы гарантировать сохранение данной модели.

Разные степени централизации означали разный объем полномочий субъектов Федерации: от минимального, порой формального, до значительного, иногда выходящего за рамки конституционного законодательства. Избранный период исследования – от создания Советского государства до принятия Конституции РФ 1993 г.¹ – является базовым для понимания того, как формировалась компетенция субъектов Российского федеративного государства. Хотя в советский период Федерация имела черты псевдо-федерации, тем не менее именно в то время были созданы конкретные субъекты Федерации со своими границами, населением и особенностями, а также был заложен правовой инструментарий, который использовали в дальнейшем. Значим также короткий, но немаловажный процесс становления федеративного государства в СССР в последние годы его существования. В начале 1990-х гг. были приняты основополагающие документы – Федеративный договор и Конституция. Причем первый из них практически полностью был посвящен разграничению предметов ведения и полномочий.

Советский период

В первый раз компетенция субъектов Российского государства была обозначена в Декрете Всероссийского центрального исполнительного комитета от 1 июня 1919 г. «Об объединении Советских Республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом»², в котором призналось необходимым объединение: 1) военной организации и военного командования; 2) Советов народного хозяйства; 3) железнодорожного управления и хозяйства; 4) финансов; 5) Комиссариатов труда соответствующих республик с тем, чтобы руководство указанными отраслями народной жизни было сосредоточено в руках единых коллегий. По мнению А. В. Поповой³, данный документ обозначал предметы совместного ведения. На наш взгляд, это пример приращения компетенции Федерации за счет ее субъектов.

Первые конституции Советского государства не закрепляли компетенцию союзных республик. Согласно ст. 3 Конституции СССР 1924 г.⁴ суверенитет союзных республик был ограничен лишь в пределах, указанных в Конституции, и только по предметам, отнесенным к компетенции Союза. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляла свою государственную власть самостоятельно. Более подробно описыва-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 27. Ст. 4916.

² Собрание узаконений РСФСР. 1919. № 21. Ст. 264.

³ См.: Попова А. В. Форма государственного устройства РСФСР в 1917–1922 гг. : новая советская действительность // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 63.

⁴ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : утв. резолюцией II Съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 г. URL: <https://cutt.ly/RhspCfP> (дата обращения: 10.09.2020).

лась компетенция местных органов в Конституциях РСФСР⁵. Однако и в этом документе конкретные предметы ведения местных органов не выделялись.

Конституция СССР 1936 г.⁶ устанавливала символический прообраз совместной компетенции Союза и союзных республик – союзно-республиканские Народные комиссариаты Союза, которые руководили порученной им отраслью государственного управления через одноименные Народные комиссариаты союзных республик (ст. 76). К союзно-республиканским относились Народные комиссариаты: пищевой, легкой, лесной промышленности, земледелия, зерновых и животноводческих совхозов, финансов, внутренней торговли, внутренних дел, юстиции, здравоохранения (ст. 78) – данные сферы можно считать предметами совместного ведения. Среди Народных комиссариатов союзных республик, не имевших вышестоящего союзно-республиканского Народного комиссариата СССР, были Комиссариаты: просвещения, местной промышленности, коммунального хозяйства, социального обеспечения, а также Комитет заготовок и управления по делам искусств (ст. 83). Эти сферы можно считать относящимися к собственному ведению союзных республик. При этом сами союзные республики указывали более обширную компетенцию в своих конституциях. Так, ст. 19 Конституции РСФСР⁷ закрепляла 26 предметов ведения РСФСР, в том числе руководство страховым и сберегательным делом; управление банками, промышленными, сельскохозяйственными и торговыми предприятиями. Конституции 1970-х гг.⁸ значительных изменений не внесли.

Вплоть до 1990-х гг. разграничение компетенции и полномочий между центром и субъектами СССР и РСФСР было, разумеется, номинальным. Фактически Советское государство не было федеративным, а органы власти союзных (автономных) республик, краев и областей были территориальными органами центральных органов власти. Однако в годы пе-

⁵ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : утв. постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. URL: <https://cutt.ly/AhspLHG> (дата обращения: 10.09.2020).

⁶ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. URL: <https://cutt.ly/9hspJh7> (дата обращения: 15.09.2020).

⁷ Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : утв. постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. URL: <https://cutt.ly/khspGd7> (дата обращения: 15.09.2020).

⁸ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. URL: <https://cutt.ly/mhspAdU> (дата обращения: 15.09.2020) ; Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г. URL: <https://cutt.ly/2hspIfz> (дата обращения: 15.09.2020).

рестройки произошел подъем национальных движений, что потребовало корректировки действующего законодательства. В апреле 1990 г. были приняты Законы СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик»⁹ и «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации»¹⁰. Это были первые в России акты, использовавшие не американскую модель разграничения компетенции, при которой устанавливается только сфера исключительной компетенции Федерации, а канадскую (принцип двух исключительных сфер компетенции)¹¹ и германскую (устанавливаются исключительная компетенция Федерации и сфера совместной компетенции)¹² модели. Из значимых норм данных законов следует отметить уравнивание прав союзных республик и автономных республик, запрет на расширение полномочий Союза без согласия субъектов Федерации.

Органам власти республик было также предоставлено право приостанавливать на своей территории действие подведомственных Совету министров СССР органов управления в случае нарушения ими законодательства СССР или соответствующей союзной, автономной республики или если данные акты противоречат экономическим интересам республики. Указанные гарантии самостоятельности республик в последующих конституционно-правовых актах СССР и Российской Федерации закреплены не были. Их следует считать, во-первых, чрезмерными, поскольку приостановление федеральных актов должен осуществлять федеральный орган; во-вторых, неполными, так как решение спора передавалось фактической стороне спора (Верховному Совету или Совету министров СССР), а не суду. В то же время данная норма показывает зарождение в России истинного федерализма и подлинной самостоятельности субъектов.

Проявлением реального разграничения полномочий между центром и субъектами следует также считать заключения Комитета конституционного надзора СССР (далее – ККН). По вопросу применения вышеуказанных норм ККН отметил, что Конституция СССР не предоставляет союзным республикам права приостанавливать или ограничивать действие на их территории постановлений и распоряжений Совета министров СССР¹³. ККН был также признан не соответствующим требованиям Конституции СССР Указ Президента СССР от 20 апреля 1990 г.

⁹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР (далее – ВСНД СССР) и Верховного Совета СССР. 1990. № 16, 18.

¹⁰ ВСНД СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 19.

¹¹ Использовалась Законом СССР об основах экономических отношений (ст. 1 и 2).

¹² Использовалась Законом СССР о разграничении полномочий (ст. 6 и 8).

¹³ В данном деле органы власти Эстонской, Латвийской, Литовской и Молдавской ССР приостановили или ограничили действия на территории этих республик правовых положений об обеспечении жильем военнослужащих, уволенных в запас или отставку, и их семей (Заключение от 26 октября 1990 г. № 10 (2–7) // ВСНД СССР. 1990. № 47. Ст. 1003).

№ 77¹⁴. Президент СССР данным указом определил полномочия Совета министров СССР по регламентации проведения массовых мероприятий в пределах Садового кольца Москвы. При этом указом Президиума Верховного Совета СССР право дополнительно регламентировать проведение массовых мероприятий с учетом местных условий уже было предоставлено местным Советам. По мнению ККН, Президент СССР своим указом сузил территориальную сферу действия полномочий законодательных органов РСФСР и Московского городского Совета народных депутатов.

Ранние этапы становления российского федерализма. Федеративный договор

Еще даже до образования нового государства его субъекты стали проявлять самостоятельность, а в ряде случаев провозглашали независимость¹⁵. В этой ситуации неизбежными становились уступки со стороны центра, которые юридически оформились в Федеративный договор от 31 марта 1992 г.¹⁶, подписанный Президентом России и главами субъектов РФ.

Первоначальная его версия¹⁷ являлась единым соглашением, закреплявшим перечни предметов ведения Федерации (ст. 1), предметов совместного ведения Федерации и всех субъектов и предметов исключительного ведения отдельно республик и отдельно иных субъектов. Таким образом, предлагалась индийская модель разграничения предметов ведения и полномочий, наиболее удачная, на наш взгляд, позволяющая четко разграничить три вида предметов ведения. В первоначальном варианте к ведению органов власти республики относились, в частности, установление системы органов законодательной и исполнительной власти республики, порядка формирования, организации и деятельности этих органов, гражданство республики, создание условий для национального, экономического, культурного, языкового развития этнических и иных общностей, акты гражданского состояния и государственная служба республики. Из перечисленного к ведению органов власти иных субъектов относились только установление системы органов власти, порядка формирования, организации и деятельности этих органов и акты гражданского состояния. Любопытно, что данную версию соглашения

¹⁴ Заключение ККН от 13 сентября 1990 г. № 2-4 // ВСНД СССР. 1990. № 39. Ст. 774.

¹⁵ См., например: Чечено-Ингушетия провозгласила независимость от России и Союза. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1097> (дата обращения: 16.09.2020).

¹⁶ Федеративный договор : документы. Комментарий. М., 1994.

¹⁷ О проекте Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации : проект постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 20 января 1992 г. № 2217-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 6. Ст. 253.

республики в большинстве своем отвергли¹⁸, хотя именно предлагаемая в нем модель могла установить гарантированные и неотчуждаемые расширенные полномочия именно республик. Очевидно, представители республик предпочли германскую модель, надеясь, что их компетенция, сформированная по остаточному принципу, будет безгранична. В итоге через десятилетие отсутствие закрепленных в Конституции предметов ведения субъектов стало основой сокращения их полномочий.

Итоговая версия Федеративного договора восприняла именно германскую модель. Данный документ был также не единым, а состоял из трех Договоров о разграничении предметов ведения¹⁹ и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти: 1) краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; 2) автономной области, автономных округов; 3) суверенных республик. Органами государственной власти краев, областей был также подписан Протокол к первому Договору²⁰.

Он предоставлял краям и областям (по сравнению с городами Москва и Санкт-Петербург, автономной областью и автономными округами) дополнительные предметы совместного ведения: разграничение государственной собственности на территории края, области; установление общих принципов бюджетной системы, налогообложения; изменение границ краев и областей. При этом другие полномочия, отнесенные к совместному ведению, могли указываться Конституцией, но для краев и областей все предметы совместного ведения были закреплены в договоре. Только по согласованию с органами государственной власти края, области на их территории могло вводиться чрезвычайное положение и могли вноситься изменения в Конституцию о федеративном устройстве. Наконец, краям и областям предоставлялось право опережающего регулирования по вопросам, отнесенным к совместному ведению, до принятия законов РФ.

В отношении автономной области, автономных округов Договором предусматривалось принятие по их представлению самостоятельных законов об автономной области, отдельных автономных округах, в которых должны определяться все полномочия, не отнесенные к ведению Российской Федерации и к совместному ведению. В отличие от иных субъектов на территориях автономной области и автономных округов не предусматривались федеральные природные ресурсы.

Наибольший уровень самостоятельности получили суверенные республики, что отвечало подъему национально-сепаратистских настроений в те годы, а именно:

¹⁸ Стенограмма заседания Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации от 4 марта 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации : в 6 т. Т. 4, кн. третья : Строительство конституционной Федерации / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М., 2008. С. 145.

¹⁹ Первое нормативное использование термина «предмет ведения».

²⁰ Протокол примечателен также тем, что был первым нормативным документом, который использовал термин «субъект Российской Федерации».

1. Следующие предметы ведения для республик (в отличие от иных субъектов) не включались в ведение Российской Федерации и в совместное ведение, что делало их предметами исключительного ведения республик: установление общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти субъектов; карантин; изменение границ республик.

2. Следующие предметы ведения для республик (в отличие от иных субъектов) относились к совместному ведению: защита прав национальных меньшинств; режим пограничных зон; разграничение государственной собственности (кроме федеральной); координация вопросов здравоохранения (вместо здравоохранения в целом); административно-процессуальное, трудовое, семейное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности; судоустройство; кадры правоохранительных органов.

3. Не предусматривалось, что Конституцией могут быть определены иные предметы совместного ведения, кроме тех, которые предусмотрены в Договоре.

4. Республики вправе были принимать конституции и законы, остальные субъекты могли принимать только уставы и иные нормативные правовые акты.

5. Республики наделялись правом представлять обязательные для рассмотрения предложения к законопроектам по предметам совместного ведения.

6. Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир объявлялись достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик.

7. Республики получили полномочия вводить на своих территориях режим чрезвычайного положения. При этом если чрезвычайное положение на территории республики вводят федеральные органы, то требуется предварительное согласие органов государственной власти этой республики.

В Конституции 1978 г. положения, полностью копирующие положения Договора, были внесены менее чем через месяц после подписания Договора²¹. Стоит отметить, что и Федеративный договор, и Конституция 1978 г. предусматривали возможность взаимной передачи по соглашению части полномочий между федеральными органами и органами субъектов²². Если передача полномочий от Федерации регионам известна в конституционно-правовой практике, то передача полномочий от регио-

²¹ Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (в ред. от 21.04.1992). URL: <https://cutt.ly/MhspTyA> (дата обращения: 19.09.2020).

²² См., например: Статья 4 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации и ст. 81.3 Конституции 1978 г. (в ред. от 21.04.1992).

нов Федерации являлась новацией, не предусмотренной в конституциях зарубежных стран²³.

В ходе обсуждения нового проекта Конституции не раз высказывалось мнение о том, чтобы признать Федеративный договор частью Конституции²⁴ или придать ему статус федерального конституционного закона²⁵. Конституционный Суд до принятия Конституции 1993 г. иногда ссылался в своих решениях на Федеративный договор, в том числе проверял оспариваемые нормативные правовые акты на соответствие Федеративному договору. Согласно ст. 165.1 Конституции 1978 г. (в ред. от 21.04.1992) Конституционный Суд разрешал дела не о соответствии актов Конституции, а о конституционности актов, т. е. Конституционный Суд был вправе самостоятельно определять, какой акт, помимо Конституции, является конституционным. Таким образом, фактически Конституционный Суд признал Федеративный договор конституционным актом.

При этом только в трех своих постановлениях этого периода Конституционный Суд проверял нормативные правовые акты на соответствие Федеративному договору²⁶. Все эти постановления были приняты в сентябре 1993 г. и нормативные правовые акты никогда не проверялись на соответствие только Федеративному договору, а одновременно Конституции и Федеративному договору. Более того, в постановлении от 10 сентября 1993 г. № 15-П Конституционный Суд не сослался на конкретную норму Федеративного договора, указав, что оспариваемый акт противоречит договору с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий.

Таким образом, Федеративный договор был документом скорее не нормативным, а программным. Его нормы получили юридическую силу только после инкорпорации в Конституцию 1978 г. Тот же Конституционный Суд отсчитывает утрату силы отдельных актов 1991 г. не с момента принятия Федеративного договора, а «с момента внесения Законом РФ от 21 апреля 1992 года в Конституцию Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федеративного договора»²⁷. Тем не менее значение Федеративного договора не стоит преуменьшать. Он стал основой построения Федерации, ввел новые юридические термины, создал

²³ См. подробнее: *Мануэль Б. Гарсиа Альварес*. О передаче полномочий центральной власти субъектам Федерации (доп. к статье об асимметрии территориального устройства) // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 311. Л. 91–96.

²⁴ См.: Выступление заместителя главы Правительства Республики Марий Эл А. М. Степанова // Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы : в 20 т. М., 1995–1996. Т. 3. С. 128–129.

²⁵ О проектах Конституции Российской Федерации и порядке ее принятия : решение Малого совета Томского областного Совета народных депутатов от 9 июня 1993 г. № 134 // Из истории создания Конституции РФ : в 6 т. / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М., 2008. Т. 4, кн. вторая. С. 802–804.

²⁶ См.: Постановления Конституционного Суда РФ: от 10 сентября 1993 г. № 15-П ; от 17 сентября 1993 г. № 17-П ; от 30 сентября 1993 г. № 18-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 4–6.

²⁷ См.: Постановление от 10 сентября 1993 г. № 15-П.

нормативную базу, из которой исходили в дальнейшем авторы норм о федеративном устройстве.

Конституционная комиссия, конституционное совещание и Конституция Российской Федерации 1993 г.

Уже в проекте Конституции, подготовленном Конституционной комиссией Съезда народных депутатов РФ²⁸ проявились тенденции установления равноправия между различными видами субъектов. Республикам предлагалось предоставить формальное право устанавливать свое гражданство²⁹, однако другое их право – принимать собственные законы – было распространено на иные субъекты РФ³⁰. И предоставление данного права действительно представляло собой важный сдвиг в сторону равноправия субъектов.

Согласно и Конституции 1978 г. (в ред. от 21.04.1992) (ст. 33), и проекту Конституционной комиссии (ч. 3 ст. 13) права и свободы человека и гражданина могли быть ограничены **законом**, не федеральным законом, не законом Российской Федерации, а **законом**. Спор о том, как следует трактовать термин «ограничение прав и свобод», до сих пор не урегулирован³¹. Однако следует признать возможность его широкого понимания. Если исходить из него, то в варианте Федеративного договора и Конституции 1978 г. (в ред. от 21.04.1992) все субъекты, кроме республик, фактически лишались права осуществлять какое-либо реальное правовое регулирование, они могли принимать только устав и иные нормативные правовые акты. Правом принимать законы были наделены только республики. Проектом Конституционной комиссии данный дисбаланс предлагалось устранить.

Помимо этого, предметы совместного ведения были определены для всех субъектов одинаково в ст. 78. В проекте Конституционной комиссии в пользу Федерации предлагалось перераспределить полномочия республик по изменению границ республик, установлению общих принципов организации системы органов власти и правовому регулированию интеллектуальной собственности. Более того, в совместное ведение предлагалось включить изменение границ субъектов РФ и установление общих принципов их территориального деления. В то же время в совместное ведение Российской Федерации и всех субъектов РФ предлагалось включить некоторые предметы, которые были в совместном ведении Федерации и только республик: режим государственной границы; административно-процессуальное, трудовое, семейное законодательство; кадры правоохранительных органов. Были также добавлены новые предметы совместного ведения: жилищное законодательство и кадры судебных ор-

²⁸ URL: <https://cutt.ly/HhspBb6> (дата обращения: 20.09.2020).

²⁹ Проект Конституционной комиссии (ст. 17).

³⁰ Там же: ч. 2 ст. 72.

³¹ См. подробнее: *Шапсигов А. М.* Индивидуальное ограничение прав и свобод гражданина как правовой институт // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 17–21.

ганов. Однако, учитывая принцип остаточной компетенции субъектов, включение новых предметов в совместное ведение является сокращением полномочий субъектов.

Стоит отметить попытку отразить отдельные элементы децентрализации в Конституции в ходе ее обсуждения. Так, Правительство Республики Тывы предлагало наделить республики правом вводить отдельные и временные ограничения обращения продукции, товаров, услуг, финансовых ресурсов³². Данное конкретное предложение следует все-таки считать недопустимым. Отсутствие внутренних границ, препятствий для передвижения людей и товаров является одним из признаков, отличающих современное государство от государства феодального. Интересным представляется также предложение отнести к совместному ведению принятие решений о размещении ядерных установок общегосударственного назначения, а также пунктов хранения радиоактивных веществ и полигонов³³. С одной стороны, ядерная энергетика и радиоактивные вещества являются сложными и потенциально опасными объектами, и только у федерального центра могут быть достаточные ресурсы и квалифицированные специалисты для управления ими. Однако сам факт размещения ядерных установок и пунктов хранения радиоактивных веществ может иметь последствия для окружающей среды и экономики субъекта как негативного, так и положительного характера, поэтому такое размещение должно осуществляться с согласия или хотя бы с учетом мнения соответствующего субъекта.

Конституция 1993 г. окончательно уравнила субъекты РФ: республики так и не получили право устанавливать свое гражданство, а единственные конституционные полномочия, которые отличали их от других субъектов стали: наличие конституции, которая может быть принята любым способом³⁴, и установление государственного языка³⁵. В то же время по сравнению с проектом Конституционной комиссии была еще больше урезана компетенция всех субъектов Федерации. Противоречивыми выглядят подп. «в» ст. 71 и подп. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции 1993 г., в которых защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств являются одновременно предметом ведения Федерации и предметом совместного ведения. Единственной уступкой субъектам было то, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти стало предметом совместного ведения³⁶.

Наиболее существенным, но незаметным ударом по компетенции субъектов стали положения не о федеративном устройстве, а о правах человека. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции 1993 г. права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только **федеральным законом**.

³² См.: Конституционное совещание. Стенограммы ... Т. 2. С. 224.

³³ См.: Из истории создания Конституции... Т. 4, кн. третья. С. 234.

³⁴ Проект Конституционной комиссии (ч. 1 и 2 ст. 66).

³⁵ Там же: ст. 68.

³⁶ Конституция 1993 г. (подп. «в» ч. 1 ст. 72).

Таким образом, субъекты РФ не могут ограничивать права и свободы. Можно прийти к выводу, что субъекты РФ не вправе устанавливать даже административную ответственность. Конституционный Суд впоследствии признал, что ограничение прав и свобод законом субъекта РФ противоречит ст. 55 Конституции, не входит в компетенцию субъекта РФ³⁷.

Подводя итоги процесса разработки и принятия новой Конституции, отметим, что с точки зрения развития российского федерализма были совершены две государственно-правовые ошибки. Во-первых, тактическая ошибка – республики не получили дополнительных полномочий, которые изначально планировались. Принцип равноправия был поставлен превыше реального положения вещей. В то время республики требовали даже большей самостоятельности, чем ее предоставлял Федеративный договор³⁸, их конституции и законодательство противоречили федеральным³⁹. Необходимо было прописать уже существующую самостоятельность как республик, так и иных субъектов в Конституции. Принцип равноправия можно было бы реализовать в последующем путем мирного процесса, который в итоге мирным не стал.

Второй стратегической ошибкой являлось незакрепление в Конституции собственных полномочий субъектов и фактический запрет ограничивать права и свободы законами субъектов. Это тогда казалось основой, с помощью которой можно не только юридически, но и в реальности сократить разросшуюся компетенцию субъектов РФ. Но уже первые годы действия новой Конституции показали, что юридическое сокращение компетенции субъектов РФ было фиктивным: государственные деятели осознали необходимость перевода фактического состояния вещей в правовое русло и пришли к договорному перераспределению полномочий. В то же время отсутствие конституционно гарантированных полномочий субъектов привело через десять лет к их сокращению.

В годы советской власти реального федерализма не существовало, а полномочия субъектов были фиктивными. Однако Российской Федерацией была воспринята советская правовая традиция выделения отдельных сфер народного хозяйства и отнесения их к компетенции федерации или субъектов. Последние годы существования СССР и первый год существования Российской Федерации ознаменовались как развитием федеративных правоотношений, так и поиском наиболее оптимальной модели разграничения предметов ведения и полномочий между центром и регионами. В действовавших нормативных документах, а также наи-

³⁷ Постановление от 13 декабря 2001 г. № 16-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 2). Ст. 5014.

³⁸ Так, Председатель Верховного Совета Башкортостана М. Г. Рахимов в интервью Независимой газете 23 октября 1992 г. отметил, что «республикам необходимо передать даже больше прав, чем это предусмотрено Федеративным договором». URL: <https://cutt.ly/Qhsp2Fg> (дата обращения: 24.09.2020).

³⁹ См., например: О конституционном развитии Республики Башкортостан на современном этапе (правовой анализ) // Из истории создания Конституции... Т. 4, кн. третья. С. 456–461.

более значимых проектах нормативных документов были отражены все возможные модели: американская, канадская, германская и индийская. Итоговым вариантом, с которым мы имеем дело сейчас, является германская модель.

Помимо общего вопроса о разграничении компетенции в период становления конституционного законодательства о компетенции субъектов ставились вопросы об особом статусе и особых полномочиях республик, предлагались и на короткий период были реализованы идеи асимметричной федерации. Однако затем принцип равноправия субъектов взял верх.

Библиографический список

Из истории создания Конституции Российской Федерации : в 6 т. / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М. : Волтерс Клувер, 2008.

Интервью Председателя Верховного Совета Башкортостана М. Г. Рахимова Независимой газете 23 октября 1992 г. URL: <https://cutt.ly/Qhsp2Fg>

Мануэль Б. Гарсиа Альварес. О передаче полномочий центральной власти субъектам Федерации (дополнение к статье об асимметрии территориального устройства) // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 311. Л. 91–96.

Попова А. В. Форма государственного устройства РСФСР в 1917–1922 гг. : новая советская действительность // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 61–64.

Чечено-Ингушетия провозгласила независимость от России и Союза. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1097>

Шапсигов А. М. Индивидуальное ограничение прав и свобод гражданина как правовой институт // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 17–21.

References

From the History of the Constitution of the Russian Federation. In 6 volumes / under general editorship of O.G. Rumyantsev. M. : Walters Clover, 2008.

Interview by Chairman of the Supreme Soviet of Bashkortostan M.G. Rakhimov to Nezavisimaya Gazeta, October 23, 1992 (1992). URL: <https://cutt.ly/Qhsp2Fg>

Manuel B. Garcia Alvarez. On transfer of powers of the central authorities to the subjects of the Federation (addition to the article on asymmetry of territorial structure). Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii [State archive of the Russian Federation]. F. 10026. Or. 1. D. 311. P. 91–96.

Popova A. V. Form of state structure of RSFSR in 1917–1922: new Soviet reality. Konstitucionnoe i municipal'noe parvo // Constitutional and municipal law. 2020. № 1. P. 61–64 (in Russian).

Chechnya-Ingushetia has declared its independence from Russia and the Union. (1991). URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1097>

Shapsigov A. M. Individual restriction of civil rights and freedoms as a legal institution. Konstitucionnoe i municipal'noe parvo // Constitutional and municipal law. 2007. № 18. P. 17–21 (in Russian).

Для цитирования:

Меркуленко А. А. Становление компетенции субъектов Российской Федерации: от советских времен до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 2 (49). С. 24–36. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/24-36>

Recommended citation:

Merkulenko A. A. Becoming of the competence of the regions of the Russian Federation: from soviet times to the adoption of the constitution of the Russian Federation of 1993// Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 2 (49). P. 24–36. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/24-36>

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Меркуленко А. А., аспирант департамента публичного права

E-mail: al.merkulenko@yandex.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Merkulenko A. A., Post-graduate Student, of the Public Law Disciplines Department

E-mail: al.merckulenko@yandex.ru