

## **МЕРКУЛЕНКО Александр Александрович**

Национальный-исследовательский университет «Высшая школа экономики», Факультет права, аспирант Департамента публичного права (109028, Москва, Б. Трехсвятительский пер., 3; тел.: +7 915 822 9074; email: [al.merckulenko@yandex.ru](mailto:al.merckulenko@yandex.ru))

# **СТАНОВЛЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННОГО, АДМИНИСТРАТИВНОГО И ИНЫХ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА ДО ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 Г.**

**Аннотация.** *Период с момента образования советского государства до принятия Конституции Российской Федерации 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 объём 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, определён теми правовыми аксиомами, которые были созданы в советское время и в ходе подготовки Конституции Российской Федерации 1993 г. После распада СССР у Российской Федерации имелись выраженные черты асимметрии, связанные с подъемом национализма, а порой и сепаратизма в отдельных республиках. Асимметрия выражалась в закреплении более широкого объема полномочий республик в основных конституционно-правовых актах того времени — Федеративном договоре и Конституции 1978 г. В последующем, однако, произошёл сдвиг в сторону симметрии и централизации, республики*

*были фактически приравнены к остальным субъектам и многие конституционно-правовые гарантии компетенции субъектов РФ были исключены.*

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

## **Введение**

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

Разные степени централизации означали разный объём 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 Российской Федерации 1993 г.<sup>24</sup> — 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. В начале же 1990-х гг.

<sup>24</sup> Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ (далее — СЗ РФ). 2020. № 27. ст. 4916.

были приняты основополагающие документы — Федеративный договор, который полностью посвящен как раз разграничению предметов ведения и полномочий, и Конституция РФ.

### 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»<sup>25</sup>, в котором призналось необходимым объединение 1) военной организации и военного командования, 2) Советов Народного Хозяйства, 3) железнодорожного управления и хозяйства, 4) финансов и 5) Комиссариатов Труда соответствующих Республик с тем, чтобы руководство указанными отраслями народной жизни было сосредоточено в руках единых Коллегий. По мнению А. В. Поповой<sup>26</sup>, данный документ обозначал предметы совместного ведения, хотя больше это похоже на пример приращения компетенции Федерации за счет её субъектов.

Первые конституции советского государства не закрепляли компетенцию союзных республик. Согласно статье 3 Конституции СССР 1924 г.<sup>27</sup> суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в Конституции, и лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет свою государственную власть самостоятельно. Более подробно описывалась компе-

<sup>25</sup> Собрание узаконений РСФСР. 1919. № 21. ст. 264.

<sup>26</sup> Попова А. В. Форма государственного устройства РСФСР в 1917–1922 гг.: новая советская действительность // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 63.

<sup>27</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена резолюцией II Съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.). URL: <https://cutt.ly/RhspCfP> (дата обращения: 10.09.2020).

тенция местных органов в Конституции РСФСР<sup>28</sup>. Однако и в этом документе конкретные предметы ведения местных органов не выделялись.

Конституция СССР 1936 г. устанавливала символический прообраз совместной компетенции Союза и союзных республик — союзно-республиканские Народные Комиссариаты Союза ССР, которые руководили порученной им отраслью государственного управления через одноименные Народные Комиссариаты союзных республик<sup>29</sup>. К союзно-республиканским относились Народные Комиссариаты: пищевой, легкой, лесной промышленности, земледелия, зерновых и животноводческих совхозов, финансов, внутренней торговли, внутренних дел, юстиции, здравоохранения<sup>30</sup> — данные сферы можно считать предметами совместного ведения.

Среди народных комиссариатов союзных республик, не имеющих вышестоящего союзно-республиканского Народного Комиссариата СССР, были комиссариаты: просвещения, местной промышленности, коммунального хозяйства, социального обеспечения, а также комитет заготовок и управление по делам искусств<sup>31</sup>. Эти сферы можно считать относящимися к собственному ведению союзных республик. При этом сами союзные республики указывали более обширную компетенцию в своих конституциях. Так, статья 19 Конституции РСФСР<sup>32</sup> закреп-

<sup>28</sup> Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.). URL: <https://cutt.ly/AhspLHG> (дата обращения: 10.09.2020).

<sup>29</sup> Ст. 76 Конституции (Основного закона) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.). URL: <https://cutt.ly/9hspJh7> (дата обращения: 15.09.2020).

<sup>30</sup> Там же: ст. 78.

<sup>31</sup> Там же: ст. 83.

<sup>32</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.). URL: <https://cutt.ly/khspGd7> (дата обращения: 15.09.2020).

пляла 26 предметов ведения РСФСР, в том числе руководство страховым и сберегательным делом; управление банками, промышленными, сельскохозяйственными и торговыми предприятиями. Конституции 1970-х гг. значительных изменений в компетенцию субъектов не внесли, однако интересны появлением сложносоставных субъектов: автономных областей и автономных округов, находящихся в составе краев и областей<sup>33</sup>.

Вплоть до 1990-х гг. разграничение компетенции и полномочий между центром и субъектами в СССР и в РСФСР было, разумеется, номинальным. В реальности советское государство не было федеративным, а органы власти союзных (автономных) республик, краев и областей были территориальными органами центральных органов власти. Однако в годы перестройки произошёл 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»<sup>34</sup> и «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации»<sup>35</sup>. Это были первые в России акты, использующие не американскую модель разграничения компетенции, при которой устанавливается только сфера исключительной компетенции Федерации, а канадскую (принцип двух исключительных сфер компетенции)<sup>36</sup> и германскую (устанавливаются

<sup>33</sup> См. Главу 11 Конституции (Основного закона) 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); Главу 8 Конституции (Основного закона) 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).

<sup>34</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР (далее — ВСНД СССР) и Верховного Совета СССР. № 16. 18 апреля 1990 г.

<sup>35</sup> ВСНД СССР и Верховного Совета СССР. № 19. 9 мая 1990 г.

<sup>36</sup> Использовалась Законом СССР об основах экономических отношений (см. ст.ст. 1 и 2).

исключительная компетенция Федерации и сфера совместной компетенции)<sup>37</sup> модели. Из значимых норм данных законов следует отметить уравнивание прав союзных республик и автономных республик, запрет на расширение полномочий Союза без согласия субъектов федерации.

Также органам власти республик было 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.

Данные 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, а во-вторых, неполными, т.к. 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. Однако в научной литературе критикуется данный процесс автономизации и отмечается использование его исключительно в целях политической борьбы<sup>38</sup>.

Также проявлением реального разграничения полномочий между центром и субъектами следует считать заключения Комитета конституционного надзора СССР (далее — ККН). Как раз по вопросу применения вышеуказанных норм ККН отметил, что Конституция СССР не предоставляет союзным республикам права приостанав-

<sup>37</sup> Использовалась Законом СССР о разграничении полномочий (см. ст.ст. 6 и 8).

<sup>38</sup> Шахрай С. М., Станских С. Н. Мифология распада СССР // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 128.

ливать или ограничивать действие на их территории постановлений и распоряжений Совета Министров СССР<sup>39</sup>. Также ККН признал не соответствующим требованиям Конституции СССР Указ Президента СССР от 20 апреля 1990 г. № 77<sup>40</sup>. 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 ранее уже было предоставлено местным Советам. По мнению ККН, Президент СССР своим Указом незаконно 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 независимость<sup>41</sup>. В этой ситуации неизбежными становились уступки со стороны центра, которые юридически оформились в Федеративный договор 31 марта 1992 г.,<sup>42</sup> подписанный Президентом России и главами субъектов РФ.

<sup>39</sup> 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 в отставку, и их семей. Заключение от 26 октября 1990 г. № 10 (2–7) // ВСНД СССР. 1990. № 47. ст. 1003.

<sup>40</sup> Заключение ККН от 13 сентября 1990 г. № 2–4 // ВСНД СССР. 1990. № 39. ст. 774.

<sup>41</sup> См., например: Чечено-Ингушетия провозгласила независимость от России и Союза. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1097> (дата обращения: 16.09.2020).

<sup>42</sup> Федеративный договор: Документ. Комментарий. М. 1994.

Первоначальная его версия<sup>43</sup> являлась единым соглашением, закреплявшим перечни предметов ведения Федерации<sup>44</sup>, 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, и 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 республики в большинстве своем отвергли<sup>45</sup>, хотя именно предлагаемая в нём модель могла установить гарантированные и неотчуждаемые расширенные полномочия именно республик. Очевидно, представители республик

<sup>43</sup> См.: Проект Постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 20 января 1992 г. № 2217–1 «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 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 6. Ст. 253.

<sup>44</sup> Статья I.

<sup>45</sup> См. Стенограмму заседания Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации от 4 марта 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. В 6 томах. Т. 4. Кн. третья (Строительство конституционной Федерации) / под общ. ред. О. Г. Румянцев. М.: Волтерс Клувер. 2008. С. 145.

предпочли германскую модель, надеясь, что их компетенция, сформированная по остаточному принципу, будет безгранична. В итоге через десятилетие как раз отсутствие закрепленных в Конституции предметов ведения субъектов стало основой сокращения их полномочий.

Итоговая версия Федеративного договора восприняла именно германскую модель. Также данный документ был не единым, а состоял из трех Договоров о разграничении предметов ведения<sup>46</sup> и полномочий между федеральными органами государственной власти и: 1) органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; 2) органами власти автономной области, автономных округов; 3) органами власти суверенных республик.

Также органами государственной власти краев, областей был подписан Протокол к первому Договору<sup>47</sup>. 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 по вопросам федеративного устройства. Наконец, краям и областям предоставлялось право опережающего регулирования

<sup>46</sup> Первое нормативное использование термина «предмет ведения».

<sup>47</sup> Протокол примечателен также тем, что был первым нормативным документом, который использовал термин «субъект Российской Федерации».

по вопросам, отнесенным к совместному ведению, до принятия законов Российской Федерации.

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 соответствовало логике российского федеративного государства и отвечало подъему национально-сепаратистских настроений в те годы. Именно учет национальных особенностей республик необходим был для сохранения мира и стабильности многонационального народа Российской Федерации. Без республик Россия вполне могла бы считаться унитарным государством ввиду однородного состава населения практически во всех остальных субъектах. Что касается Еврейской автономной области, то она, представляется, является искусственным образованием, еврейское население в котором никогда не составляло и половины русского, а в 2010 году евреев было меньше одного процента от общего числа населения автономной области<sup>48</sup>.

Что касается автономных округов, то данный вид субъектов Российской Федерации был создан, на наш взгляд, лишь для сохранения самобытности коренных и малочисленных народов, проживающих на их территориях, что фактически отражено в уставах автономных

<sup>48</sup> См.: Всероссийская перепись населения 2010 года. Том 4. Национальный состав и владение языками, гражданство. 4. Население по национальности и владению русским языком по субъектам Российской Федерации. URL: [https://rosstat.gov.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm) (дата обращения: 16.09.2020).

округов<sup>49</sup>. Большая и наиболее экономически активная часть населения автономных округов не отличается по своему менталитету от населения остальных субъектов Российской Федерации, кроме республик. Причём, удельный вес лиц малочисленных народов в автономных округах уменьшается<sup>50</sup>, как и количество автономных округов<sup>51</sup>.

Итак, особенности компетенции республик состояли в следующем:

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, что предусмотрены в Договоре.

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

<sup>49</sup> См. подробнее: Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М: Норма. 2010. С. 316–317.

<sup>50</sup> Там же. С. 319.

<sup>51</sup> С 10 в 1978 г. до 4 в настоящее время.

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 Конституцию РСФСР 1978 г. положения, полностью копирующие положения Договора, были внесены менее чем через месяц после подписания Договора<sup>52</sup>. Стоит отметить, что и Федеративный договор и Конституция 1978 г. предусматривали возможность взаимной передачи по соглашению части полномочий между федеральными органами и органами субъектов<sup>53</sup>. Если передача полномочий от Федерации регионам известна в конституционно-правовой практике, то передача полномочий от регионов Федерации являлась новацией, не предусмотренной в конституциях зарубежных стран<sup>54</sup>.

В ходе обсуждения нового проекта Конституции не раз высказывалось мнение о том, чтобы признать Фе-

<sup>52</sup> Конституция (Основной закон) Российской Федерации — России (ред. от 21.04.1992). URL: <https://cutt.ly/MhspTyA> (дата обращения: 19.09.2020).

<sup>53</sup> См., например: ст. IV 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. (ред. от 21.04.1992).

<sup>54</sup> См. подробнее: 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.

деративный договор частью Конституции<sup>55</sup> или придать ему статус федерального конституционного закона<sup>56</sup>. 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 статье 165.1 Конституции 1978 г. (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 трёх своих постановлениях этого периода Конституционный Суд проверял нормативные правовые акты на соответствие Федеративному договору<sup>57</sup>. Все эти постановления были приняты в сентябре 1993 года 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.

<sup>55</sup> См.: Выступление заместителя главы Правительства Республики Марий Эл А. М. Степанова // Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. В 20 томах. М.: Юридическая литература. 1995–1996. Т. 3. С. 128–129.

<sup>56</sup> См.: Решение Малого совета Томского областного Совета народных депутатов от 9 июня 1993 г. № 134 «О проектах Конституции Российской Федерации и порядке ее принятия» // Из истории создания Конституции... Т. 4. Кн. вторая. С. 802–804.

<sup>57</sup> См. Постановления Конституционного Суда РФ от 10 сентября 1993 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 4–5; от 17 сентября 1993 г. № 17-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 6; от 30 сентября 1993 г. № 18-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 6.

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»<sup>58</sup>.

Тем не менее значение Федеративного договора не стоит преуменьшать. Профессор Р. Г. Абдулатипов отмечал, что с помощью Федеративного договора были найдены механизмы регулирования отношений центра и субъектов, способы разрешения целого ряда конфликтов политического и этнического характера<sup>59</sup>. Он стал основой построения федерации, ввел новые юридические термины, создал нормативную базу, из которой исходили в дальнейшем авторы норм о федеративном устройстве, а также был закреплен как один из актов, согласно которому осуществляется разграничение предметов ведения и полномочий<sup>60</sup>.

### **Конституционная комиссия, Конституционное совещание и Конституция Российской Федерации 1993 г.**

Уже в проекте Конституции, подготовленном Конституционной комиссией Съезда народных депутатов РФ<sup>61</sup>, проявились тенденции установления равноправия между различными видами субъектов. Республикам предлагалось предоставить формальное право устанавливать

<sup>58</sup> См. Постановление от 10 сентября 1993 г. № 15-П.

<sup>59</sup> Цит. по: Карпечкина М. Ю. Конституционно-правовые основы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в законодательной сфере: дис. ... к-та юр. наук. М., 2008. С. 30.

<sup>60</sup> Ч. 3 ст. 11 Конституции 1993 г.

<sup>61</sup> URL: <https://cutt.ly/HhspBb6> (дата обращения: 20.09.2020).

свое гражданство<sup>62</sup>, однако другое их право — принимать собственные законы — было распространено на иные субъекты РФ<sup>63</sup>. И предоставление данного права, действительно, представляло собой важный сдвиг в сторону равноправия субъектов.

Ведь согласно и Конституции 1978 г. (ред. от 21.04.1992)<sup>64</sup> и проекту Конституционной комиссии<sup>65</sup> 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 урегулирован<sup>66</sup>. Однако следует признать возможность его широкого понимания. Если исходить из него, то в варианте Федеративного договора и Конституции 1978 г. (ред. от 21.04.1992) все субъекты, кроме республик, фактически лишались права осуществлять какое-либо реальное правовое регулирование, ведь 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 статье 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

<sup>62</sup> Ст. 17 проекта Конституционной комиссии.

<sup>63</sup> Там же: ч. 2 ст. 72.

<sup>64</sup> Ст. 33.

<sup>65</sup> Ч. 3 ст. 13.

<sup>66</sup> См. подробнее: Шапсигов А. М. Индивидуальное ограничение прав и свобод гражданина как правовой институт // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 17–21.

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. Также были добавлены новые предметы совместного ведения: жилищное законодательство и кадры судебных органов. Однако учитывая принцип остаточной компетенции субъектов включение новых предметов в совместное ведение является сокращением полномочий субъектов.

Стоит отметить попытки отразить отдельные элементы децентрализации в Конституции в ходе обсуждения проекта. Так, Правительство Республики Тыва предлагало наделить республики правом вводить отдельные и временные ограничения обращения продукции, товаров, услуг, финансовых ресурсов<sup>67</sup>. 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.

Также интересным представляется предложение отнести к совместному ведению принятие решений о размещении ядерных установок общегосударственного необоронного назначения, а также пунктов хранения радиоактивных веществ и полигонов<sup>68</sup>. 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 факт размещения ядерных

<sup>67</sup> Конституционное совещание. Стенограммы ... Указ.соч. Т. 2. С. 224.

<sup>68</sup> Из истории создания Конституции... Т. 4. Кн. третья. С. 234.

установок и пунктов хранения радиоактивных веществ может иметь последствия для окружающей среды и экономики субъекта, как негативные, так и положительные, поэтому оно должно осуществляться с согласия соответствующего субъекта. Данное положение в Конституции отражено не было и в 2000 году Конституционный Суд РФ, рассматривая дело о запрете субъектом РФ складирования на своей территории радиоактивных отходов и отравляющих веществ, признал такой запрет противоречащим Конституции<sup>69</sup>.

Конституция 1993 г., окончательно уравнила субъекты РФ: республики так и не получили право устанавливать своё гражданство, а единственными конституционными полномочиями, которые отличали их от других субъектов, стали: наличие конституции, которая может быть принята любым способом<sup>70</sup>, и установление государственного языка<sup>71</sup>. Такое уравнивание всех субъектов РФ связано с переходом от национально-территориального типа федерации к территориальному типу, предполагающему симметричность всех субъектов федерации.

Однако иностранный опыт показывает, что все федеративные государства используют элементы асимметрии<sup>72</sup>. Кроме того, симметричность сама по себе не является залогом успеха федеративного государства, а в ряде случаев приводит к игнорированию интересов этнических общностей, территориальных коллективов, экономических, исторических и иных особенностей отдельных регионов<sup>73</sup>. Это в свою очередь приводит либо к конфликту, либо к фактической внеконституцион-

<sup>69</sup> П. 3 резолютивной части Постановления от 07.06.2000 № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. ст. 2728.

<sup>70</sup> Там же: ч.ч. 1 и 2 ст. 66.

<sup>71</sup> Там же: ст. 68.

<sup>72</sup> Валентей С., Глигич-Золотарева М., Лыкова Л. Старые и новые проблемы российского федерализма. // Федерализм. 2012. № 4 (68). С. 9.

<sup>73</sup> Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 151.

ной асимметричности. Примером является как Россия 1990-х гг., находившая в состоянии войны с одним из своих субъектов (конфликт), так и современная Россия, в которой отдельные субъекты РФ обладают большим объемом прав, чем остальные субъекты<sup>74</sup> (фактическая асимметричность).

В то же время по сравнению с проектом Конституционной комиссии была еще больше урезана компетенция всех субъектов Федерации. Противоречивыми выглядят подпункт «в» статьи 71 и подпункт «б» части 1 статьи 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 ведения<sup>75</sup>.

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

<sup>74</sup> Так, из 53 соглашений, предусматривающих передачу полномочий федеральных органов исполнительной власти для осуществления органам власти субъектов РФ, по 9 было заключено с Республикой Крым и городом федерального значения Севастополем. В Республике Саха (Якутия) принято 13 законов, регулирующих правовой статус коренных и малочисленных народов, а также существует не предусмотренный в федеральном законодательстве государственный мерзлотный надзор.

<sup>75</sup> Там же: пп. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции 1993 г.

та РФ противоречит статье 55 Конституции, не входит в компетенцию субъекта РФ<sup>76</sup>. Защита прав и свобод человека и гражданина, закрепленная в качестве предмета совместного ведения (пункт «б» части 1 статьи 72 Конституции) означает лишь право субъекта РФ наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным законом, установить дополнительные гарантии с соблюдением требования о недопустимости ограничения прав и свобод в форме иной, нежели федеральный закон<sup>77</sup>.

Подводя итоги процесса разработки и принятия Конституции 1993 г., 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 выше реального положения вещей. В то время республики требовали даже большей самостоятельности, чем её предоставлял Федеративный договор<sup>78</sup>, их конституции и законодательство противоречили федеральным<sup>79</sup>. Необходимо было прописать уже существующую самостоятельность как республик, так и иных субъектов в Конституции. Принцип равноправия можно было бы реализовать в последующем, путём мирного процесса, который в итоге мирным не стал.

<sup>76</sup> Постановление от 13 декабря 2001 года № 16-П // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 2). Ст. 5014.

<sup>77</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 года № 19-П // СЗ РФ. 2012. № 31. ст. 4470.

<sup>78</sup> 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).

<sup>79</sup> См. например: О конституционном развитии Республики Башкортостан на современном этапе (правовой анализ) // Из истории создания Конституции... Т. 4. Кн. третья. С. 456–461.

Второй, уже стратегической ошибкой являлось закрепление 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 Конституции 1993 г. 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 период после принятия Конституции 1993 г. было заключено 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий. При этом у большинства ученых сложилось отрицательное отношение к договорной практике<sup>80</sup>, в том числе в связи с неучастием законодательной власти в договорном процессе<sup>81</sup>. По некоторым заявлениям только четыре из вышеуказанных договоров соответствовали федеральному законодательству<sup>82</sup>. В то же время отсутствие жёсткого перечня предметов ведения субъектов РФ не привело к отнесению не определённых в Конституции предметов к ведению субъектов РФ, как предполагал Е. В. Чиркин<sup>83</sup>. Напротив, это позволило набравшей силу федеральной власти чрезвычайно широко трактовать закреплённые в Конституции предметы ведения и позволило сократить региональную компетенцию.

<sup>80</sup> См.: Течиев С. Р. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: на примере Республики Северная Осетия-Алания: дис. ... к-та юр. наук. Ростов-на-Дону, 2010. С. 41.

<sup>81</sup> Валентей С. и др. Указ. соч. С 12.

<sup>82</sup> Бирюков Ю. Прокуратура быстрого реагирования // Независимая газета. 28 февраля 2001 г. URL: [https://www.ng.ru/ideas/2001-02-28/8\\_fastreact.html](https://www.ng.ru/ideas/2001-02-28/8_fastreact.html) (дата обращения: 07.06.2021).

<sup>83</sup> Чиркин Е. В. Основы конституционного права. М., 1996. С. 129

## Заключение

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 и/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 наиболее 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 ассиметричной федерации. Однако затем принцип равноправия субъектов взял верх.

## Библиографический список

1. *Бирюков Ю.* Прокуратура быстрого реагирования // Независимая газета. 28 февраля 2001 г. URL: [https://www.ng.ru/ideas/2001-02-28/8\\_fastreact.html](https://www.ng.ru/ideas/2001-02-28/8_fastreact.html) (дата обращения: 07.06.2021).
2. *Валентей С., Глигич-Золотарева М., Лыкова Л.* Старые и новые проблемы российского федерализма. // Федерализм. 2012. № 4 (68). С. 7–38.
3. Из истории создания Конституции Российской Федерации. В 6 томах / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер. 2008.
4. Интервью Председателя Верховного Совета Башкортостана М. Г. Ра-

химова Независимой Газете 23 октября 1992 г. URL: <https://cutt.ly/Qhsp2Fg> (дата обращения: 24.09.2020).

5. *Карпечкина М. Ю.* Конституционно-правовые основы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в законодательной сфере: дис. ... к-та юр. наук. М., 2008. С. 30.
6. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. В 20 томах. М.: Юридическая литература. 1995–1996.
7. *Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М: Норма. 2010. 560 с.
8. *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.
9. *Попова А. В.* Форма государственного устройства РСФСР в 1917–1922 гг.: новая советская действительность // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 61–64.
10. *Течиев С. Р.* Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: на примере Республики Северная Осетия-Алания: дис. ... к-та юр. наук. Ростов-на-Дону, 2010. 186 с.
11. Чечено-Ингушетия провозгласила независимость от России и Союза. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1097> (дата обращения: 16.09.2020).
12. *Чиркин В. Е.* Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 150–158.
13. *Чиркин В. Е.* Основы конституционного права. М., 1996. 272 с.
14. *Шапсигов А. М.* Индивидуальное ограничение прав и свобод гражданина как правовой институт // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 17–21.
15. *Шахрай С. М., Станских С. Н.* Мифология распада СССР // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 127–137.