

УДК 342.4

DOI 10.25688/2076-9113.2021.41.1.04

А. В. Попова

К вопросу о существовании предметов совместного ведения в конституциях СССР в период 1924–1991 годов

Автор статьи на основе анализа исторических документов и нормативных правовых актов приходит к выводу о том, что федеративные отношения в СССР строились по национально-территориальному принципу, обосновывая право каждой отдельной нации на собственную государственность: либо в виде союзного государства на договорной основе, либо в виде автономии с определенными принципами взаимоотношений с центральной властью. При этом исключительная компетенция СССР в плане принятия законодательства и руководства сферами правового регулирования может быть также отнесена и к фактической совместной компетенции между СССР и союзными республиками в его составе.

Ключевые слова: форма государства; федеративное устройство; СССР; правовое регулирование.

Основной целью развития государственного устройства России в начале XX века ставилось изменение содержательной характеристики империи как унии различных территорий, строящейся на основе соблюдения их территориальных прав, создания единого правового пространства, базирующегося на постепенной унификации не только публичного, но и частного права, но при обязательном сохранении местного законодательства, обычаев и традиций, обусловленных историческими, религиозными, конфессиональными и иными факторами, имевшими место на отдельных территориях, входящих в состав Российского государства [9]. Еще одна цель — создание слаженной системы управления национальными окраинами, основу для которой составляли особые органы государственной власти — высшие комитеты, наместничества и генерал-губернаторства, а также система надзора за населением, учитывающая конкретные особенности каждой территории, и, главное, особой системы взаимодействия общеимперского и местного (регионального) законодательства [1].

После революции 1917 года ситуация изменилась. Договорной характер создания нового советского государства был зафиксирован в Декларации и Договоре об образовании СССР [2] (далее — Союзный договор), которые должны были быть одобрены ЦИКами союзных республик. В соответствии со ст. 1 Союзного договора были установлены предметы исключительного ведения

СССР, при этом в ст. 13–14 оговаривалось, что декреты и постановления Совета народных комиссаров Советского Союза (далее — СНК СССР) имеют обязательное действие на всей территории страны и публикуются, так же как и декреты и постановления Центрального исполнительного комитета (далее — ЦИК СССР), на русском, украинском, белорусском, грузинском, армянском и тюркском языках. Данный факт свидетельствует о формировании единого правового пространства.

ЦИКи союзных республик получали по ст. 15 Договора право опротестовывать декреты и постановления Совнаркома Союза СССР в Президиум ЦИК СССР без права отмены их действия. Автор настоящего исследования полагает, что это свидетельствует о некоем факторе совместного ведения, так как в тексте нет уточняющих положений, в каких случаях возможно было такое опротестование, что позволяет говорить о широких полномочиях в области нормоконтроля у органов государственной власти союзных республик. Ведь по ст. 17 в исключительных случаях распоряжения Правительства СССР, а именно при их явном несоответствии иным нормативным правовым актам СНК или ЦИК СССР, могут быть приостанавливаемы ЦИКаами или Президиумами ЦИК союзных республик с обязательным извещением об этом факте СНК СССР и соответствующего народного комиссара Советского Союза [2]. Таким образом, юрисдикция союзных республик была защищена от вмешательства центральной власти, а кроме того, сохранялось право сецессии (ст. 26 Конституции 1924 года), что позволяет говорить о договорном характере Советской федерации.

Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик 1924 года (далее — Конституция 1924 года) [7] заменил Союзный договор, включил его текст в свою структуру и превратил договорную федерацию в конституционную. В этом тексте были установлены предметы ведения федерации и ее субъектов (ст. 1–3), при этом в исключительное ведение последних входили все вопросы, не входящие в исключительное ведение федерации.

Содержание ст. 3 Конституции 1924 года может свидетельствовать о попытке создания федерации по аналогии с федеративным устройством США, когда суверенитет республик в составе СССР мог быть ограничен только статьями, определяющими прерогативу федерации в целом, т. е. советская республика по иным вопросам имела исключительное ведение. Принцип суверенности союзных республик был закреплен в гл. II Конституции 1924 года. Так, ее ст. 6 устанавливала обязательность учета мнения союзных республик при решении вопроса об изменении их территории, а также вопросов изменения, ограничения или отмены права сецессии (выход республики из состава СССР был возможен лишь с согласия всех субъектов федерации). Исключительная компетенция СССР соотносилась с правами союзных республик, поэтому фактически представляла собой совместное ведение дел федерацией и союзными республиками. Правовое регулирование осуществлялось центральными органами советской власти, прежде всего ЦИК СССР, состоящего из Союзного Совета

(формировался из представителей национальных республик — ст. 14) и Совета Национальностей (состоял из представителей союзных республик, автономных советских социалистических республик и автономных областей — ст. 15).

Важно заметить, что конституции союзных республик соответствовали Конституции 1924 года, но не дублировали ее содержание, так как в их текстах были отражены местные особенности. Данное обстоятельство является доказательством существования совместного ведения де-факто, о чем свидетельствует ст. 1 Конституции 1924 года, все пункты которой определяют область такой совместной компетенции Союза ССР и республик. Особое значение в доказательстве данного положения имеют п. «н», «о», «п» ст. 1, определяющие сферу совместной компетенции в принятии нормативных правовых актов. Так, определение основ законодательства, установление основ судостроительства и судопроизводства, а также гражданского и уголовного законодательства Союза находилось в ведении федеральных органов государственной власти, в то время как кодифицированные акты в этих сферах правового регулирования, а также в области трудового законодательства принимались республиканскими органами советской власти [8].

Такой принцип организации единого правового пространства был продолжен в последующих основных законах (конституциях) СССР. Так, в ст. 14 Конституции (Основного закона) Союза Советских Социалистических Республик 1936 года [4] (далее — Конституция 1936 года) подробно перечисляются вопросы, относящиеся к исключительному ведению СССР. В 24 пунктах перечислены положения, гарантирующие государственное единство страны и важность его сохранения. При этом провозглашалось, что СССР берет на себя обязанности устанавливать основы отраслевого законодательства (гражданского, уголовного, семейного и пр.), а также определять их в социально значимых сферах жизни (просвещение, здравоохранение и др.), формировать основные направления государственной политики в названных областях.

За союзными республиками закреплялось право издавать собственные законы (в том числе кодификационные), имевшие территориальное действие в рамках определенной республики. Можно предположить, что именно поэтому в тексте Конституции 1936 года отсутствует подробное перечисление вопросов совместного ведения СССР и союзных республик. На последние распределялась априори значительная нагрузка по формированию системы права субъекта федерации. Автор настоящего исследования считает необходимым отметить эффективность такого подхода, предоставляющего равные законодательные права всем субъектам советского государства, подчеркивающего их суверенитет и при этом сохраняющего единое правовое пространство.

Закон СССР (1961), утвердивший Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик [6] (далее — Основы) хотя и напоминает отраслевой кодифицированный акт, но для нас представляет интерес тем, что дает поручение Президиуму Верховного Совета СССР определить порядок введения в действие Основ на всей территории СССР, а Верховным Советам

союзных республик — соотнести содержание системы гражданского законодательства в каждой союзной республике с Основами, приняв необходимые кодифицированные законодательные акты. В силу чего Верховный Совет РСФСР постановил ввести в действие с 1 октября 1964 года Гражданский кодекс РСФСР, Верховные Советы Украинской, Белорусской, Армянской, Молдавской ССР поступили аналогично с 1 января 1964 года, Верховные Советы Грузинской, Литовской, Эстонской ССР — с 1 января 1965 года и т. д. Такая же законотворческая работа была проведена в других отраслях советской системы права.

Республики, входившие в состав СССР, имели свои конституции, кодексы и законодательство. Так, в Конституции РСФСР 1937 года [5] (далее — Конституции 1937 года) в ст. 19 называются вопросы, решение которых союзная республика оставляла за собой, но принятие законов в этих сферах общественной жизни находилось в исключительном ведении СССР. Пункт «е» ст. 19 относился к законодательству РСФСР в целом; п. «т» — к законодательству о труде; п. «ш» — это кодификация правоотношений в сфере судостроительства и судопроизводства, гражданского, уголовного и исправительно-трудового правового регулирования. Однако окончательная формулировка п. «ш» ст. 19 Конституции 1937 года получилась только в редакции 1970 года.

Такой подход не нарушал, с одной стороны, суверенитета РСФСР, а с другой — сохранял принцип верховенства законов СССР и гармоничное сосуществование республик в едином правовом пространстве. Данное обстоятельство, на наш взгляд, может свидетельствовать о том, что исключительная компетенция СССР в плане принятия законодательства и руководства сферами правового регулирования может быть также отнесена и к части совместных компетенций. На этих же принципах были законодательно определены предметы ведения РСФСР и автономных советских социалистических республик в ее составе. Автономные республики считались самостоятельными субъектами в составе СССР (при этом являясь составной частью той или иной союзной республики), наделенными своими правами, в том числе и правом законотворчества.

В п. 4 ст. 73 Конституции (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) [6] (далее — Конституции СССР 1977 года) при перечислении вопросов исключительной компетенции федерации провозглашается, что СССР в лице высших органов государственной власти берет на себя обязанности создания и сохранения единого законодательного пространства, для чего, заимствуя предыдущий конституционный опыт, обязуется издать основы законодательства Союза ССР и союзных республик. Поэтому, несмотря на то что в ст. 77–80 Конституции СССР 1977 года прямо называются вопросы ведения союзных республик, основным следует считать то, что союзные республики должны принять собственные законы. При этом Основами гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик назначались органы для осуществления контроля за соблюдением

законодательства. Так, например, в Основах законодательства о труде в качестве таковых фигурировали Советы народных депутатов, министерства и ведомства, профессиональные союзы и др.; в Основах законодательства о здравоохранении — Государственный санитарный надзор СССР, который, в свою очередь, подчинялся Министерству здравоохранения СССР; за соблюдение законов и правил о пожарной безопасности отвечал Государственный пожарный надзор СССР, напрямую подчинявшийся Министерству внутренних дел СССР, и т. п.

В 1990 году был принят Закон СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» [3] (далее — Закон СССР от 26.04.1990), в котором к субъектам федерации наравне с союзными республиками были отнесены автономные республики, которые в том числе имели свои конституции и иные законы. Так, ст. 4 данного закона перечисляет, какие вопросы самостоятельно уполномочены решать союзная, автономная республика, автономная область, автономный округ. Пункт 3 ст. 8 Закона СССР от 26.04.1990 к сфере совместного ведения СССР и союзных республик (не оговариваются автономные) отнес определение основ уголовного, уголовно-исполнительного, гражданского, финансового, трудового, земельного, водного, лесного, горного законодательства, а также имел положения о народном образовании, социальном обеспечении, охране окружающей среды, здравоохранении, судостроительстве, судопроизводстве и административных правонарушениях, что уже приближено к положениям ст. 72 современной Конституции РФ 1993 года. При этом в ст. 10 Закона СССР от 26.04.1990 имеется оговорка о том, что в случае отсутствия союзного закона по вопросу совместного ведения союзная республика наделяется правом самостоятельного принятия соответствующего закона. Автономные же области и образования в случае отсутствия закона СССР не имеют права самостоятельного законодательного регулирования, они должны согласовывать свои действия с союзными республиками, в составе которых они находятся. Мы полагаем, что и сегодня можно порекомендовать законодателям субъектов Российской Федерации согласовывать с Россией в лице ее высших законодательных органов необходимость принятия тех или иных законов путем, например, запроса, содержащего законодательную инициативу.

На современном этапе наряду с существованием федерального законодательства существует огромный массив актов законодательств субъектов Российской Федерации. Федеральная кодификация должна находиться на особом положении в системе нормативных правовых актов, как это было сделано по отношению к Своду государственных законов Российской империи и Основам законодательства СССР. Данные акты были своего рода конституциями, в изначальном смысле этого слова в римском праве, определенной отрасли права и отрасли законодательства. Поэтому принятие сводов (собраний) законодательства субъектов Российской Федерации, наряду с принятием Свода законов Российской Федерации, способствовало, на наш взгляд, гармонизации федерального и региональных законодательств и созданию единого правового пространства.

Литература

1. Горохова С. С. Историко-правовые предпосылки возникновения и развития российского федерализма // *Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики*. 2010. № 6. С. 69–74.

2. Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик (принят на I Съезде Советов СССР 30.12.1922) // *Съезды Советов в документах. 1917–1936*. Т. III. 1960. С. 18.

3. Закон СССР от 26.04.1990 «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» // *Ведомости СНД СССР и ВС СССР*. 1990. № 19. Ст. 329.

4. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик, утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года) [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (дата обращения: 22.08.2020).

5. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/red_1937/3959896/ (дата обращения: 10.08.2020).

6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // *Ведомости ВС СССР*. 1977. № 41. Ст. 617.

7. Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. Принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 г. и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 г. [Электронный ресурс] // Библиотека электронных ресурсов Исторического факультета МГПУ им. М. В. Ломоносова. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1924.htm> (дата обращения: 15.08.2020).

8. Чистяков О. И. Конституция СССР 1924 года: учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2004 [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/4096920/chapter/948c9c0734b6e944a4727660f2d5a027/> (дата обращения: 02.08.2020).

9. Popova Anna V., Gorokhova Svetlana S., Abramova Marianna G. Legal Landscape of the Russian Empire: The Experience of Interaction between the Center and the Regions (XVIII – beginning of the XX centuries) // *Bylye Gody*, 2019. Vol. 52. Is. 2. P. 596–604. DOI: 10.13187/bg.2019.2.596

Literatura

1. Goroxova S. S. Istoriko-pravovy`e predposy`lki vzniknoveniya i razvitiya rossijskogo federalizma // *Fundamental`ny`e i prikladny`e issledovaniya kooperativnogo sektora e`konomiki*. 2010. № 6. S. 69–74.

2. Dogovor ob obrazovanii Soyuzov Sovetskix Socialisticheskix Respublik (prinyat na I S`ezde Sovetov SSSR 30.12.1922) // S`ezdy` Sovetov v dokumentax. 1917–1936. T. III, 1960. S. 18.

3. Zakon SSSR ot 26.04.1990 «O razgranichenii polnomochij mezhdru Soyuzom SSR i sub`ektami federacii» // *Vedomosti SND SSSR i VS SSSR*. 1990. № 19. St. 329.

4. Konstituciya (Osnovnoj zakon) Soyuzov Sovetskix Socialisticheskix Respublik, utverzhdena Chrezvy`chajny`m VIII s`ezdom Sovetov Soyuzov SSR 5 dekabrya 1936 goda)

[E`lektronny`j resurs] // Sajt Konstitucii Rossijskoj Federacii. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (data obrashheniya: 22.08.2020).

5. Konstituciya (Osnovnoj Zakon) Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialisticheskoy Respubliki (utverzhdena postanovleniem CHrezvy`chajnogo XVII Vserossijskogo S`ezda Sovetov ot 21 yanvarya 1937 g.) [E`lektronny`j resurs] // Sajt Konstitucii Rossijskoj Federacii. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/red_1937/3959896/ (data obrashheniya: 10.08.2020).

6. Konstituciya (Osnovnoj Zakon) Soyuza Sovetskix Socialisticheskix Respublik (prinyata VS SSSR 07.10.1977) // Vedomosti VS SSSR. 1977. № 41. St. 617.

7. Osnovnoj zakon (Konstituciya) Soyuza Sovetskix Socialisticheskix Respublik. Prinyat vtoroj sessiej CIK SSSR pervogo sozy`va 6 iyulya 1923 g. i v okonchatel`noj redakcii II s`ezdom Sovetov SSSR 31 yanvarya 1924 g. [E`lektronny`j resurs] // Biblioteka e`lektronny`x resursov Istoricheskogo fakul'teta MGPU im. M. V. Lomonosova. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1924.htm> (data obrashheniya: 15.08.2020).

8. Chistyakov O. I. Konstituciya SSSR 1924 goda: uchebnoe posobie. M.: Zercalo-M, 2004 [E`lektronny`j resurs] // Sajt Konstitucii Rossijskoj Federacii. URL: http://constitution.garant.ru/science-work/modern/4096920/chapter/948c9c0734b6_e944a4727660f2d5a027/ (data obrashheniya: 02.08.2020).

9. Popova Anna V., Gorokhova Svetlana S., Abramova Marianna G. Legal Landscape of the Russian Empire: The Experience of Interaction between the Center and the Regions (XVIII – beginning of the XX centuries) // *Bylye Gody*, 2019. Vol. 52. Is. 2. R. 596–604. DOI: 10.13187/bg.2019.2.596

A. V. Popova

Regarding the Existence of Subjects of Joint Jurisdiction in the Constitutions of the USSR in the Period of 1924–1991

Based on the analysis of historical records and normative legal acts the author of the article comes to the conclusion that federal relations in the USSR were built on the national and territorial principle, substantiating the right of each individual nation to its own statehood either in the form of a union state on a contractual basis or in the form of autonomy with certain principles of relations with the central government. At the same time the exclusive competence of the USSR in terms of adopting legislation and managing the spheres of legal regulation can also be attributed to the actual joint competence between the USSR and the union republics within it.

Keywords: form of state; federal structure; USSR; legal regulation.