

УДК 342.722.1

DOI: 10.34670/AR.2021.82.21.002

Разграничение полномочий в вопросах регулирования права на занятие экономической деятельностью между федеральным центром и субъектами Российской Федерации

Сибгатуллина Гульназ Мансуровна

Соискатель,
кафедра конституционного и административного права,
Казанский (Приволжский) федеральный университет,
420008, Российская Федерация, Казань, ул. Кремлевская, 18;
e-mail: rgm120878@mail.ru

Аннотация

В статье проанализирована проблема предметов ведения субъектов Российской Федерации в области экономических прав граждан, в особенности права каждого заниматься экономической деятельностью. Принцип федерализма, пронизывающий современное конституционное право России, зачастую представляется проблемным в аспекте регламентации многих прав и свобод граждан. Наиболее ярко это прослеживается на примере установления предметов ведения федерального центра и субъектов Российской Федерации в области экономической деятельности. Поскольку на федеральном уровне до сих пор отсутствует четкая грань между отдельными видами экономической деятельности и не закреплены официальные дефиниции, образовался правовой вакуум, в котором до конца не понятны полномочия субъектов федерации. Если предпринимательская деятельность регламентируется преимущественно федеральным законодательством, то иная экономическая деятельность вполне может стать предметом ведения субъектов РФ. Однако сегодня не прослеживаются никаких требований относительно данного вопроса в Конституции РФ, вследствие чего многие субъекты федерации заняли противоречивые позиции в восполнении указанного пробела в праве.

Для цитирования в научных исследованиях

Сибгатуллина Г.М. Разграничение полномочий в вопросах регулирования права на занятие экономической деятельностью между федеральным центром и субъектами Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 7А. С. 9-15. DOI: 10.34670/AR.2021.82.21.002

Ключевые слова

Субъекты федерации, конституционное право, право на экономическую деятельность, экономическая деятельность, конституционное законодательство.

Введение

Первоначально проблематика регламентации субъективного права на занятие экономической деятельностью кроется в такой конституционной специфике, при которой полномочие по регулированию прав и свобод граждан находится в исключительном ведении Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции РФ), а их защита – в совместном ведении федерального центра и субъектов федерации (п. «б» ст. 72 Конституции РФ). В результате большинство правоведов полагают, что только на федеральном уровне возможно установление правовых норм, затрагивающих экономическую деятельность гражданина [Геворкян, 2011, 36; Зазнаев, Гарипов, 2012, 158].

Вместе с тем очевидно, что и право на занятие предпринимательской деятельностью, и право заниматься иной экономической деятельностью испытывают определенное влияние со стороны законодательства субъектов федерации. В связи с этим в ряде конституций и уставов субъектов Российской Федерации напрямую постулируется тезис о свободном использовании гражданами своих способностей и имущества для экономических целей.

Право на занятие экономической деятельностью в конституционном законодательстве субъектов РФ

В Конституции Республики Алтай право на занятие экономической деятельностью привязано к имущественным правам граждан (ст. 42). Однако в ней дублируется федеральный конституционный подход о приоритете предпринимательской деятельности при реализации экономических интересов, поэтому данная деятельность выдвинута на первый план.

В Конституции Республики Башкортостан особо подчеркивается, что у граждан есть право заниматься такой экономической деятельностью, которая не запрещена федеральными законами (ст. 39).

Похожее условие о преемственности федерального законодательства содержится в ст. 82 Устава Чукотского автономного округа за тем лишь исключением, что граждане могут свободно распоряжаться своим имуществом и способностями для занятия только «предпринимательской деятельностью в любых формах». При этом данная деятельность должна осуществляться в соответствии с законами. Подобный пример конституционной нормы демонстрирует сужение федерального подхода, в соответствии с которым не допускается экономическая деятельность, запрещенная законодательством. Возможность регламентации ее форм специальными законами лишь предполагается.

В Конституции Республики Карелия говорится только о рыночном хозяйстве, при котором, помимо всего прочего, должна обеспечиваться «свобода хозяйственной деятельности» (ч. 3 ст. 8). Однако данная специфика объясняется историей конституционного законодательства этого субъекта Российской Федерации (например, сохранение в указанном документе большинства норм, принятых еще в 1978 г., когда на общесоюзном уровне постулировалась идея хозяйственной, а не экономической деятельности). В данном аспекте, по нашему мнению, их стоит воспринимать как синонимы. Аналогичным образом сформулирована свобода хозяйственной деятельности в ч. 1 ст. 17 Конституции Республики Татарстан.

Указанные примеры говорят об определенных различиях в закреплении субъектами федерации конституционных норм относительно экономической деятельности. Они лишь на первый взгляд могут показаться случайными при решении вопроса о разграничении предметов ведения.

Стоит отметить, что в большинстве конституционных и уставных актов субъектов Российской Федерации не выделяется право на занятие экономической деятельностью, в том числе в Вологодской, Иркутской, Владимирской, Костромской, Омской, Смоленской, Ярославской областях, Ямало-Ненецком автономном округе и ряде других. Подобная практика также представляется нам неслучайной, поскольку она напрямую отражается на отраслевом законодательстве данных субъектов федерации.

Проблема разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами федерации

Среди ученых-конституционалистов сложилось мнение о том, что дублирование в конституционном законодательстве субъектов Российской Федерации вопросов о правах и свободах человека и гражданина вообще нецелесообразно, поскольку существующий в Российской Федерации правовой статус граждан должен быть одинаков, так как он регламентируется исключительно федеральными нормами [Демидов, 2015, 75].

Другие исследователи полагают, что на уровне субъектов РФ возможно установление дополнительных гарантий осуществления и защиты тех прав и свобод, которые сложились в соответствующем федеральном законодательстве [Чуклин, 2016, 48]. Примечательно, что п. «б» ст. 72 Конституции РФ прямо на это указывает.

Третья группа авторов подчеркивает необходимость установления прав и свобод граждан в конституционных актах субъектов РФ в связи с назначением данных источников права и предметом регулирования [Тхабисимова, Урумов, 2015, 39].

По нашему мнению, право на осуществление экономической деятельности требует своего отражения в конституциях и уставах субъектов федерации в силу установленного Конституцией РФ принципа разграничения предметов ведения. Этот вывод вытекает из специфики отраслевого законодательства, в котором в большей степени заложен порядок реализации исследуемого конституционного права. Рассмотрим данные особенности более подробно.

На федеральном конституционном уровне сформулированы лишь общие условия, которыми необходимо руководствоваться при регламентации и защите права на занятие экономической деятельностью. К таковым относятся:

- сама возможность заниматься данной деятельностью;
- свобода в ее осуществлении;
- основания для запрета отдельных видов экономической деятельности.

Когда субъект Российской Федерации не указывает на конституционном (уставном) уровне каких-либо особенностей относительно реализации данного права на своей территории, он тем самым автоматически соглашается с общим правовым режимом, сформулированным федеральным центром. Это означает, что если субъект федерации изначально не указал для себя рамки правового регулирования данных отношений, то за него эти границы определяет федеральное законодательство. В частности, если обратиться к особенностям регламентации административной ответственности, КоАП РФ позволяет субъектам федерации устанавливать в собственном законодательстве дополнительные составы административных проступков, в том числе применительно к экономической деятельности.

К примеру, в Кодексе Республики Татарстан об административных правонарушениях сформулированы санкции за торговлю в неустановленных местах, в том числе с участием рядовых граждан (ст. 3.2), в то время как федеральное законодательство регламентирует данные

отношения только с участием предпринимателей.

Одновременно с этим имеются отдельные специфические составы административных правонарушений. Так, в ст. 3.13 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за нарушение требований, установленных республиканским законодательством в области пчеловодства. Поскольку Конституция Республики Татарстан не содержит никаких указаний относительно свободы экономической деятельности граждан, законы Республики Татарстан в данном вопросе должны соответствовать лишь федеральному законодательству. Тем самым не приходится придерживаться собственных ограничителей в механизмах воздействия республиканского права на экономические отношения.

Напротив, в тех субъектах федерации, чьи конституционные акты говорят о возможности граждан заниматься экономической деятельностью, как правило, присутствует определенная правовая особенность. Так, в Чукотском автономном округе подтверждается государственная гарантия лишь одного вида экономической деятельности – предпринимательства (ст. 82 Устава округа). Поэтому в законодательстве об административной ответственности данного субъекта РФ сформулированы составы правонарушений, касающиеся только предпринимателей. Например, в ст. 7.6 Закона Чукотского автономного округа от 6 июня 2008 г. № 69-ОЗ содержатся санкции за нарушение региональных ограничений по продаже тонизирующих безалкогольных напитков.

Поскольку в ст. 30 Конституции Республики Хакасия закреплено право граждан свободно заниматься не только предпринимательской, но и иной экономической деятельностью, в административном законодательстве данного субъекта РФ прослеживается целый комплекс норм, затрагивающих реализацию рассматриваемого права. В частности, речь идет о главе 6 Закона Республики Хакасия от 17 декабря 2008 г. № 91-ЗРХ, которая содержит несколько статей, посвященных экономической деятельности. В отличие от законодательства Республики Татарстан, в Хакасии запрещена торговля лишь при помощи нестационарных объектов, размещенных в неположенных для этого местах (ст. 45). Тем самым исключается обширное понятие незаконной торговли, трактуемое в ряде субъектов РФ против законных интересов граждан при осуществлении ими своей экономической деятельности.

Более того, в Хакасии законодательно закреплены государственные гарантии рядовым гражданам в данной сфере, например в виде специальной нормы, предусматривающей административную ответственность должностных лиц и организаций, которые препятствуют упрощенному порядку предоставления торговых мест гражданам на рынках и иных торговых площадках для реализации сельскохозяйственной продукции (ст. 45.3 Закона Республики Хакасия от 17 декабря 2008 г. № 91-ЗРХ). Примечательно, что данная норма защищает равным образом и права предпринимателей (в том числе членов крестьянских фермерских хозяйств), и права рядовых жителей республики, занимающихся садоводством, огородничеством, животноводством либо ведущих личное подсобное хозяйство.

Сопоставление отдельных конституций и уставов субъектов РФ обнажает разницу в отраслевом регулировании экономической деятельности региональным законодательством. На наш взгляд, такой подход субъектов федерации имеет конституционное обоснование: на федеральном уровне до сих пор отсутствует четкая грань между отдельными видами экономической деятельности, не закреплены их официальные дефиниции, вследствие чего образовался правовой вакуум, в котором до конца не детализированы полномочия субъектов РФ.

Если предпринимательская деятельность регламентируется преимущественно федеральным законодательством, то иная экономическая деятельность вполне может стать предметом ведения субъектов федерации. Пример с законодательными новациями в Республике Хакасия это наглядно демонстрирует. Однако сегодня никаких требований относительно данного вопроса в Конституции РФ не прослеживается, вследствие чего многие субъекты РФ заняли разные позиции в восполнении указанного пробела в праве.

Заключение

Право на предпринимательскую деятельность и право заниматься иной экономической деятельностью испытывают определенное влияние со стороны законодательства субъектов федерации. В связи с этим в ряде конституций и уставов субъектов Российской Федерации напрямую постулируется тезис о свободном использовании гражданами своих способностей и имущества для экономических целей. По нашему мнению, право на осуществление экономической деятельности требует своего отражения в конституциях и уставах субъектов федерации в силу установленного федеральной Конституцией принципа разграничения предметов ведения. Этот вывод вытекает из специфики отраслевого законодательства, в котором в большей степени заложен порядок реализации рассматриваемого конституционного права.

Библиография

1. Геворкян М.В. Понятие экономической деятельности как объекта конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 34-39.
2. Демидов А.А. Закрепление института прав и свобод человека и гражданина в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2015. Т. 3. № 4. С. 72-78.
3. Зазнаев О.И., Гарипов Р.Ф. Конституционно-правовые проблемы идентификации отдельных органов и должностных лиц с ветвями государственной власти Республики Татарстан // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 4. С. 156-159.
4. Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19.12.2006. URL: <https://docs.cntd.ru/document/543596642>
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001: одоб. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/
6. Конституция Республики Алтай (Основной Закон) от 07.06.1997. URL: <https://docs.cntd.ru/document/304200009>
7. Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993. URL: <https://docs.cntd.ru/document/935100256>
8. Конституция Республики Карелия от 30.05.1978. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919001576>
9. Конституция Республики Хакасия от 25.05.1995. URL: <https://docs.cntd.ru/document/804957110>
10. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
11. Об административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Чукотского автономного округа, нормативных правовых актов органов местного самоуправления в Чукотском автономном округе: закон Чукотского автономного округа от 06.06.2008 № 69-ОЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/819056057>
12. Об административных правонарушениях: закон Республики Хакасия от 17.12.2008 № 91-ЗРХ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/819083653>
13. Тхабисимова Л.А., Урумов А.В. К вопросу о закреплении прав и свобод человека и гражданина в конституциях республик – субъектов Российской Федерации // Ученые записки юридического факультета. 2015. № 39. С. 37-42.
14. Устав Чукотского автономного округа от 28.11.1997. URL: <https://docs.cntd.ru/document/805043898>
15. Чуклин А.В. Проблемы классификации дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемых субъектами Российской Федерации // Проблемы права. 2016. № 1. С. 46-51.

The division of powers in the regulation of the right to engage in economic activities between the federal center and the constituent entities of the Russian Federation

Gul'naz M. Sibgatullina

Postgraduate,
Department of constitutional and administrative law,
Kazan (Volga region) Federal University,
420008, 18 Kremlevskaya str., Kazan, Russian Federation;
e-mail: rgm120878@mail.ru

Abstract

The article aims to analyze the problem of the subjects of competence of the constituent entities of the Russian Federation in the field of citizens' economic rights, especially the right of everyone to engage in economic activities. The principle of federalism, which permeates the modern constitutional law of Russia, is often problematic in the aspect of regulating many rights and freedoms of citizens. This is most clearly seen in the establishment of the subjects of competence of the federal center and the constituent entities of the Russian Federation in the field of economic activities. Since there is still no clear line between different types of economic activities at the federal level and official definitions are not fixed, some legal vacuum has formed in which the powers of the constituent entities of the Russian Federation are not fully understood. If entrepreneurial activities are regulated mainly by federal legislation, other economic activities may well become the subject of competence of the Russian Federation. However, today there are no requirements for this issue in the Constitution of the Russian Federation, as a result of which many constituent entities of the Russian Federation have taken contradictory positions in filling this gap in the law.

For citation

Sibgatullina G.M. (2021) Razgranichenie polnomochii v voprosakh regulirovaniya prava na zanyatie ekonomicheskoi deyatel'nost'yu mezhdru federal'nym tsentrom i sub"ektami Rossiiskoi Federatsii [The division of powers in the regulation of the right to engage in economic activities between the federal center and the constituent entities of the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (7A), pp. 9-15. DOI: 10.34670/AR.2021.82.21.002

Keywords

Constituent entities of the federation, constitutional law, right to economic activities, economic activities, constitutional legislation.

References

1. Chuklin A.V. (2016) Problemy klassifikatsii dopolnitel'nykh garantii realizatsii konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina, ustanavlivaemykh sub"ektami Rossiiskoi Federatsii [The problems of the classification of additional guarantees for the implementation of constitutional rights and freedoms of man and of the citizen established by the constituent entities of the Russian Federation]. *Problemy prava* [Problems of law], 1, pp. 46-51.
2. Demidov A.A. (2015) Zakreplenie instituta prav i svobod cheloveka i grazhdanina v konstitutsiyakh i ustavakh sub"ektov

- Rossiiskoi Federatsii [The consolidation of the institution of human and civil rights and freedoms in the constitutions and charters of the constituent entities of the Russian Federation]. *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo* [Science. Society. State], 3 (4), pp. 72-78.
3. Gevorkyan M.V. (2011) Ponyatie ekonomicheskoi deyatelnosti kak ob"ekta konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya [The concept of economic activities as an object of constitutional legal regulation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 11, pp. 34-39.
 4. *Kodeks Respubliki Tatarstan ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 19.12.2006* [Code of the Republic of Tatarstan on Administrative Offenses of December 19, 2006]. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/543596642> [Accessed 26/06/21].
 5. *Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.12.2001 № 195-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001* [Code of the Russian Federation on Administrative Offenses: Federal Law of the Russian Federation No. 195-FZ of December 30, 2001]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ [Accessed 26/06/21].
 6. *Konstitutsiya Respubliki Altai (Osnovnoi Zakon) ot 07.06.1997* [Constitution of the Altai Republic (Basic Law) of June 7, 1997]. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/304200009> [Accessed 26/06/21].
 7. *Konstitutsiya Respubliki Bashkortostan ot 24.12.1993* [Constitution of the Republic of Bashkortostan of December 24, 1993]. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/935100256> [Accessed 26/06/21].
 8. *Konstitutsiya Respubliki Kareliya ot 30.05.1978* [Constitution of the Republic of Karelia of May 30, 1978]. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/919001576> [Accessed 26/06/21].
 9. *Konstitutsiya Respubliki Khakasiya ot 25.05.1995* [Constitution of the Republic of Khakassia of May 25, 1995]. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/804957110> [Accessed 26/06/21].
 10. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ [Accessed 26/06/21].
 11. *Ob administrativnoi otvetstvennosti za narushenie zakonov i inykh normativnykh pravovykh aktov Chukotskogo avtonomnogo okruga, normativnykh pravovykh aktov organov mestnogo samoupravleniya v Chukotskom avtonomnom okruge: zakon Chukotskogo avtonomnogo okruga ot 06.06.2008 № 69-OZ* [On administrative liability for violations of the laws and other regulatory legal acts of the Chukotka Autonomous Area, the regulatory acts of local authorities in the Chukotka Autonomous Area: Law of the Chukotka Autonomous Area No. 69-OZ of June 6, 2008]. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/819056057> [Accessed 26/06/21].
 12. *Ob administrativnykh pravonarusheniyakh: zakon Respubliki Khakasiya ot 17.12.2008 № 91-ZRKh* [On administrative offenses: Law of the Republic of Khakassia No. 91-ZRKh of December 17, 2008]. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/819083653> [Accessed 26/06/21].
 13. Tkhabisimova L.A., Urumov A.V. (2015) K voprosu o zakreplenii prav i svobod cheloveka i grazhdanina v konstitutsiyakh respublik – sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [On enshrining the rights and freedoms of man and of the citizen in the constitutions of the republics of the Russian Federation]. *Uchenye zapiski yuridicheskogo fakul'teta* [Proceedings of the faculty of law], 39, pp. 37-42.
 14. *Ustav Chukotskogo avtonomnogo okruga ot 28.11.1997* [Charter of the Chukotka Autonomous Area of November 28, 1997]. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/805043898> [Accessed 26/06/21].
 15. Zaznaev O.I., Garipov R.F. (2012) Konstitutsionno-pravovye problemy identifikatsii otdel'nykh organov i dolzhnostnykh lits s vetvyami gosudarstvennoi vlasti Respubliki Tatarstan [Constitutional legal problems of the identification of bodies and officials with the branches of state power in the Republic of Tatarstan]. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii* [Bulletin of economics, law and sociology], 4, pp. 156-159.