

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.14.54.009

К вопросу об актуальности модели разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами

Курский Илья Сергеевич

Аспирант,
Всероссийский государственный университет юстиции
(РПА Минюста России),
117638, Российская Федерация, Москва, ул. Азовская, 2;
e-mail: Lawyer-Kyrsky@ya.ru

Аннотация

В статье рассматривается актуальность установленной Конституцией Российской Федерации модели разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. На основании анализа конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, практики Конституционного Суда РФ и доктрины конституционного права рассматриваются последствия отсутствия нормативного закрепления предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации. Делается вывод об актуальности установленной в Конституции Российской Федерации модели разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также отсутствии необходимости внесения изменений в Конституцию Российской Федерации по указанному вопросу. В качестве способа формального закрепления предметов ведения субъектов Российской Федерации предлагается внесение изменений в Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Для цитирования в научных исследованиях

Курский И.С. К вопросу об актуальности модели разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 1А-2А. С. 60-66. DOI: 10.34670/AR.2023.14.54.009

Ключевые слова

Федерализм, предметы ведения субъектов федерации, предметы совместного ведения, разграничение компетенции федерации и субъектов.

Введение

Одной из основ построения федеративного государства является функционирование в нем принципа разделения властей, современное понимание которого позволяет рассматривать разделение в двух аспектах. Первым является традиционная концепция разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную на одном уровне власти, именуемая «горизонтальным» разделением властей. Вторым аспектом разделения властей является взаимное разграничение компетенций и средств сдерживания между уровнями публичной власти, именуемая «вертикальным» разделением властей [Авакьян, 2014, 596].

Конституцией Российской Федерации предусмотрен двухуровневый способ разграничения предметов ведения, при котором устанавливаются предметы исключительного ведения федерации, формируется сфера совместной компетенции федерации и субъектов РФ, а остальные непоименованные полномочия переходят в ведение субъектов Российской Федерации. Основой указанной модели разграничения предметов ведения между РФ и ее субъектами являются предметы совместного ведения, – это основное поле взаимодействия регионов и центра, где они должны договариваться и искать пути взаимодействия, проявлять взаимное сдерживание и контроль в рамках механизма сдержек и противовесов. Вместе с тем само установление и исполнение предметов совместного ведения справедливо считается самой сложной частью построения федеративного государства [Нарутто, 2018, 85].

Аналогичный способ разграничения полномочий существует, например, в таких государствах, как ФРГ [Основной закон Федеративной Республики Германия, 2012, 164-245] и Австрия [Конституция Австрийской Республики, 2001, 26-124], основной особенностью такого разграничения предметов ведения является отсутствие выделения предметов собственного ведения субъектов федерации, что закладывает основу для повышения роли федерального центра в отношениях с субъектами федерации. В.Е. Чиркин выделял пять способов разграничения полномочий между субъектами и федерацией, при этом он отмечал, что сам по себе способ разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами не оказывает существенного влияния на то, как будет функционировать федерация, в отличие от конкретных предметов ведения, которые передаются на тот или иной уровень власти [Чиркин, 1997, 146].

Основным дискуссионным вопросом применительно к существующей в Российской Федерации модели разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ является отсутствие в Конституции РФ выделения предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации. Анализ конституционно-правовой практики, законодательства субъектов РФ, а также доктрины конституционного права позволяет сделать вывод о том, что отсутствие конституционного закрепления предметов ведения субъектов РФ имеет три последствия:

- 1) Конституции (уставы) субъектов РФ, по аналогии с федеральной конституцией, не содержат предметы ведения субъектов РФ.
- 2) Конституции (уставы) субъектов РФ содержат в себе предметы ведения субъектов РФ, однако они либо выходят за пределы ведения субъектов РФ, либо являются фактически неисполнимыми.
- 3) Конституции (уставы) субъектов РФ содержат в себе положения, создающие основу для конкурентной борьбы за полномочия между центром и регионами.

Основная часть

Отсутствие установления предметов собственного ведения субъектов Российской Федерации можно проследить, например, в уставах Пермского края, Кировской области, Еврейской автономной области. В условиях постоянного и динамичного развития Российской Федерации в качестве федеративного государства отсутствие у властей региона желания закрепить в основном региональном документе хоть какие-то предметы ведения своего субъекта федерации является крайне ярким сигналом либо о нежелании нести ответственность за принимаемые в пределах своей компетенции решения, либо об отсутствии понимания сущности федеративного развития государства. Сущность федерации есть не что иное, как распределение полномочий между уровнями власти в целях эффективного управления, а в условиях, когда одна из сторон федеративных отношений пассивна, не открыта к участию в борьбе за полномочия, говорить о развитии региона в федеративном русле не приходится.

Обратная, однако от того не менее мешающая федеративному развитию государства ситуация складывается, когда субъект федерации закрепляет в своей конституции (уставе) полномочия, либо выходящие за пределы его ведения, либо объективно самостоятельно не исполнимые на региональном уровне. Наиболее ярко указанная ситуация проявлялась на ранней стадии развития Российской Федерации в качестве федеративного государства. Так, первая редакция конституции Республики Бурятия относилась к ее ведению вопросы гражданства республики, управления и распоряжения землей, недрами, лесами и водами.

Вместе с тем и сегодня в уставах ряда субъектов можно найти полномочия, фактически выходящие за пределы их ведения или невозможные к самостоятельному осуществлению, например, в конституции Республики Адыгея закреплено, что к пределам ее собственного ведения относится защита государственно-правового статуса Республики Адыгея, вместе с тем не совсем ясно, каким образом на республиканском уровне власти возможна защита положения, установленного статьей 65 Конституции РФ. Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) в качестве предмета собственного ведения Республики выделяет защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, несмотря на то, что защита малочисленных этнических общностей прямо отнесена к совместному ведению РФ и ее субъектов, а также принят специальный Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно рассматривал ситуацию выхода субъектов Российской Федерации за пределы своих полномочий, что позволило сформулировать устойчивую конституционно-правовую практику по указанному вопросу, которая заключается в том, что за субъектами федерации не могут быть закреплены неопределенные по своему объему и содержанию полномочия, однако проблема выхода субъектов РФ за пределы своих полномочий полностью не устранена до сих пор [Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О, 2000; Гостановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-Пб 2000; Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 № 452-О-О, 2009].

Несмотря на ранее указанные отрицательные последствия отсутствия закрепления в Конституции РФ предметов исключительного ведения субъектов РФ, существует и

положительная практика, позволяющая говорить о возможности устойчивого федеративного развития субъектов РФ в существующих условиях. Уставы ряда субъектов Российской Федерации закрепляют, что к сфере их полномочий относится «решение других вопросов, не отнесенных Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

Данная формулировка закладывает тренд на опережающее развитие и установление регионом инициативного регулирования по целому комплексу вопросов. Например, законом г. Москвы от 20 февраля 2019 года № 5 был создан инновационный кластер города Москвы, сущность которого состоит не только в развитии Москвы как одного из научных центров России, но и Российской Федерации в целом. Финансовое обеспечение инновационного кластера будет осуществляться посредством создания специального фонда, источниками формирования которого станут средства частных инвесторов, бюджета г. Москвы, а также федерального бюджета.

Возвращаясь к вопросу об отсутствии предметов исключительного ведения субъектов федерации в Конституции РФ, следует отметить, что вопрос заключается не столько в формальном выделении субъектам РФ собственной компетенции, сколько в исполнении властями субъектов РФ формально не возложенных на них, но ожидаемых к исполнению полномочий.

Бесспорно, выделение предметов исключительного ведения субъектов РФ в рамках Конституции РФ возможно посредством внесения в нее соответствующей поправки, однако будет ли данное действие достаточным для изменения сложившейся конституционно-правовой практики и какую цель оно будет преследовать? В качестве одной из целей такого конституционного нововведения называется сокращение возможности федерации приращивать свои полномочия, в частности, за счет принятия федерального закона, устанавливающего детальное нормативно-правовое регулирование предметов совместного ведения, закрепленных в статье 72 Конституции РФ [Евдокимова, Питиримова, 2021].

Действительно, принцип разделения властей по вертикали в федеративном государстве подразумевает четкое разграничение полномочий между федерацией и ее субъектами и недопущение вмешательства одного уровня власти в другой. Вместе с тем законодательством Российской Федерации уже предусмотрен механизм защиты от такого «самостоятельного» расширения федерацией предметов своего исключительного ведения за счет предметов совместного ведения, им является установленная в главе 6 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), обязанность органов государственной власти субъекта Российской Федерации направлять отзывы на проекты федеральных законов по предметам совместного ведения. Другой вопрос – каким образом сами субъекты реализуют указанную меру защиты: если субъект федерации не борется за свои права, не считает нужным отстаивать свои интересы перед федерацией, не стремится к опережающему нормативному регулированию и развитию федерализма, то какой бы инструмент не был предусмотрен, он не будет в достаточной степени обеспечивать защиту интересов субъекта конституционно-правовых отношений.

Более верной представляется точка зрения С.В. Нарутто, которая считает необходимым

расширение объема полномочий субъектов Российской Федерации в рамках Федерального закона № 414-ФЗ, без внесения каких-либо изменений в Конституцию РФ [Нарутто, 2022]. Считаем, что подобное расширение возможно за счет сокращения 170 полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указанных в статье 44 Федерального закона № 414-ФЗ, часть из которых может быть без каких-либо рисков для государства и граждан передана в самостоятельное ведение субъекта Российской Федерации.

Заключение

Подводя итоги, следует отметить, что закрепленное в Конституции РФ разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ является жизнеспособным и актуальным, что подтверждает отсутствие необходимости внесения изменений в Конституцию РФ. Возможным шагом к формальному закреплению предметов ведения субъектов Российской Федерации может стать внесение изменений в Федеральный закон № 414-ФЗ, однако без желания со стороны субъектов федерации осуществлять властные полномочия и нести за них ответственность, без проявления со стороны властей субъектов РФ инициативы и стремления к развитию своих регионов в русле строительства федеративного государства ни одно изменение закона не приведет к укреплению федерализма.

Библиография

1. Авакьян С.А. (ред.) Современные проблемы организации публичной власти. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
2. Нарутто С.В. Конституционное разграничение компетенции между федерацией и её субъектами: история и современность // Вестник МГОУ. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 79-95.
3. Основной закон Федеративной Республики Германия (вместе с Извлечением из Конституции Веймарской Республики от 11.08.1919) (принят 23.05.1949) (с изм. и доп. от 29.07.2009) // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония. 8-е изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 164-245.
4. Конституция Австрийской Республики: федер. конституц. закон от 10 ноября 1920 года // Окуньков Л.А. (ред.) Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1. М.: Норма, 2001. С. 26-124.
5. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного устройства. М.: Артикул, 1997. 146 с.
6. По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О // Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.
7. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.
8. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта «а» пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 № 452-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 1.
9. Евдокимова Д.В., Питиримова А.О. Разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами: проблемы и пути их решения // Вопросы российской юстиции. 2021. № 13. С. 228-237.
10. Нарутто С.В. К проблеме определения собственных предметов ведения субъектов Российской Федерации (развитие взглядов профессора В.В. Невинского) // Образование и право. 2022. № 2. С. 57-53.

To the question of the relevance of the model of differentiation of subjects of jurisdiction between the Russian Federation and its subjects

Il'ya S. Kurskii

Postgraduate Student,
All-Russian State University of Justice
(Russian Law Academy of the Ministry of Justice of Russia).
117638, 2 Azovskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Lawyer-Kyrsky@ya.ru

Abstract

The article considers the relevance of the model of differentiation of subjects of jurisdiction between the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation established by the Constitution of the Russian Federation. Based on the analysis of constitutions (charters) of the subjects of the Russian Federation, the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation and the doctrine of constitutional law, the consequences of the lack of normative consolidation of the subjects of exclusive jurisdiction of the subjects of the Russian Federation are considered. The conclusion is made about the relevance of the model of delimitation of powers established in the Constitution of the Russian Federation between the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation, as well as the absence of the need to amend the Constitution of the Russian Federation on this issue. As a way to formally consolidate the subjects of jurisdiction of the subjects of the Russian Federation, it is proposed to amend Federal Law № 414-FZ of December 21, 2021 "On General Principles of the organization of public power in the Subjects of the Russian Federation".

For citation

Kurskii I.S. (2023) K voprosu ob aktual'nosti modeli razgranicheniya predmetov vedeniya mezhdru Rossiiskoi Federatsiei i ee sub"ektami [To the question of the relevance of the model of differentiation of subjects of jurisdiction between the Russian Federation and its subjects]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (1A-2A), pp. 60-66. DOI: 10.34670/AR.2023.14.54.009

Keywords

Federalism, subjects of jurisdiction of the subjects of the federation, subjects of joint jurisdiction, differentiation of the competence of the federation and subjects.

References

1. Avak'yan S.A. (ed.) (2014) *Sovremennye problemy organizatsii publichnoi vlasti* [Modern problems of the organization of public authority]. Moscow: Yustitsinform Publ.
2. Chirkin V.E. (1997) *Osnovy sravnitel'nogo gosudarstvovedeniya* [Fundamentals of comparative state studies]. Moscow: Artikel Publ.
3. Evdokimova D.V., Pitirimova A.O. (2021) Razgranichenie predmetov vedeniya i polnomochii mezhdru federatsiei i ee sub"ektami: problemy i puti ikh resheniya [Delimitation of jurisdiction and powers between the federation and its subjects: problems and ways to solve them]. *Voprosy rossiiskoi yustitsii* [Issues of Russian justice], 13, pp. 228-237.
4. Konstitutsiya Avstriiskoi Respubliki: feder. konstituts. zakon ot 10 noyabrya 1920 goda [Constitution of the Republic of

- Austria: Federal Constitutional Law of November 10, 1920] (2001). In: Okun'kov L.A. (ed.) *Konstitutsii gosudarstv Evropy: v 3 t. T. 1* [Constitutions of European States: in 3 volumes. Vol. 1]. Moscow: Norma Publ., pp. 26-124.
5. Narutto S.V. (2022) K probleme opredeleniya sobstvennykh predmetov vedeniya sub"ektov Rossiiskoi Federatsii (razvitiye vzglyadov professora V.V. Nevinskogo) [On the problem of determining their own subjects of jurisdiction of the subjects of the Russian Federation (development of the views of Professor V.V. Nevinsky)]. *Obrazovanie i pravo* [Education and Law], 2, pp. 57-53.
 6. Narutto S.V. (2018) Konstitutsionnoe razgranichenie kompetentsii mezhdru federatsiei i ee sub"ektami: istoriya i sovremennost' [Constitutional delineation of competence between the federation and its subjects: history and modernity]. *Vestnik MGOU. Seriya: Yurisprudentsiya* [Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence], 3, pp. 79-95.
 7. Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zaprosa Sakhalinskoi oblastnoi Dumy o proverke konstitutsionnosti podpunkta "a" punkta 2 stat'i 21 i podpunkta 51.1 punkta 2 stat'i 26.3 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii": opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 17.06.2008 № 452-O-O [On the refusal to accept for consideration the request of the Sakhalin Regional Duma to verify the constitutionality of subparagraph "a" of paragraph 2 of Article 21 and subparagraph 51.1 of paragraph 2 of Article 26.3 of the Federal Law "On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation": Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 452-O-O of June 17, 2008] (2009). *Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF* [Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation], 1.
 8. Osnovnoi zakon Federativnoi Respubliki Germaniya (vmeste s Izvlecheniem iz Konstitutsii Veimarskoi Respubliki ot 11.08.1919) (prinyat 23.05.1949) (s izm. i dop. ot 29.07.2009) [The Basic Law of the Federal Republic of Germany (together with the Extract from the Constitution of the Weimar Republic of August 11, 1919) (adopted on May 23, 1949) (as amended and supplemented on July 29, 2009)] (2012). *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya, Italiya, Evropeiskii Soyuz, Soedinennye Shtaty Ameriki, Yaponiya* [Constitutions of foreign states: Great Britain, France, Germany, Italy, European Union, United States of America, Japan], 8th ed. Moscow: Infotropik Media Publ., pp. 164-245.
 9. Po delu o proverke konstitutsionnosti otdel'nykh polozhenii Konstitutsii Respubliki Altai i Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii": postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 07.06.2000 № 10-P [On the case of the verification of the constitutionality of certain provisions of the Constitution of the Republic of Altai and the Federal Law "On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation": Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 10-P of June 07, 2000] (2000). *Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF* [Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation], 5.
 10. Po zaprosu gruppy deputatov Gosudarstvennoi Dumy o proverke sootvetstviya Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii otdel'nykh polozhenii Konstitutsii Respubliki Adygeya, Respubliki Bashkortostan, Respubliki Ingushetiya, Respubliki Komi, Respubliki Severnaya Osetiya – Alaniya i Respubliki Tatarstan: opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 27.06.2000 № 92-O [At the request of a group of deputies of the State Duma to verify the compliance with the Constitution of the Russian Federation of certain provisions of the Constitutions of the Republic of Adygea, the Republic of Bashkortostan, the Republic of Ingushetia, the Republic of Komi, the Republic of North Ossetia-Alania and the Republic of Tatarstan: Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 92-O of June 27, 2000] (2000). *Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 3117* [Collection of legislation of the Russian Federation. Art. 3117], 29.