

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Барнаульский юридический институт

А.Е. Баньковский

**Принципы единства и субсидиарности
в системе разграничения компетенции
между Российской Федерацией
и субъектами Российской Федерации**

Учебное пособие



Барнаул 2018

ББК 67.400.5я73

Б 236

Баньковский, А.Е.

Б 236 Принципы единства и субсидиарности в системе разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации : учебное пособие / А.Е. Баньковский. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2018. – 87 с.

ISBN 978-5-94552-332-6

Рецензенты:

Лаас А.А. – заместитель начальника Главного управления МВД России по Алтайскому краю – начальник полиции;

Васильева Н.Л. – канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры уголовного процесса ФГКОУ ВО ДВЮИ МВД России.

Обновление конституционных основ государственной власти Российской Федерации на рубеже 80-90-х гг. XX в. поставило вопрос о теоретическом переосмыслении и практической реализации конституционных принципов устройства Российского государства с целью обеспечения прав и свобод личности, формирования демократической правовой государственности. В ряду таких принципов особое место занимают принципы единства государственной власти и субсидиарности в осуществлении государственной власти. Учебное пособие характеризует деятельность законодательных органов субъектов Российской Федерации в части реализации как совместной, так и исключительной компетенции.

Учебное пособие предназначено для профессорско-преподавательского состава, аспирантов, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций высшего образования системы МВД России, а также всех, кто интересуется проблемами современного конституционного права России.

ББК 67.400.5я73

ISBN 978-5-94552-332-6

© Барнаульский юридический институт МВД России, 2018

© Баньковский А.Е., 2018

Введение

Принятая в 1993 г. Конституция новой России стала результатом фундаментальной и глобальной трансформации всех правовых, социальных, политических и других институтов. В перестроечный период Союза ССР в 1985 г. базовые вехи государственно-управленческих реформ последнего социалистического периода напрямую повлияли на становление ключевых институтов действующей государственной системы. Свершившееся крушение СССР как целостного государства и последующее провозглашение Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации вызвали реформирование всех институтов, которые определяли отношения гражданского общества и государства посредством коренной либерализации строя, всей системы государственного управления. Изменения коснулись формирования новых центральных органов власти, определения предметов ведения федерального центра и субъектов федерации, вопросов устройства федерации, что попросту было нереально осуществить без принятия новой Конституции, которая была бы способна дать ответ угрозам новой политической ситуации.

Принятие Конституции Российской Федерации¹ в условиях сильнейшего кризиса и угрозы гражданской войны представлялось достаточно смелым шагом. Введенный в действие до появления новой Конституции Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» установил промежуточный период, в рамках которого была необходимость принять новую Конституцию России. При этом Россия представлялась как новое независимое государство. Указ позволил на первоначальном этапе определить систему высших органов государственной власти. К их числу были отнесены Федеральное Собрание как новый парламент Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия и др. Указ определил проведение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на 12 декабря 1993 г., когда состоялся и референдум по принятию Конституции².

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3597.

Конституция Российской Федерации 1993 г. была принята всенародным голосованием. Она установила абсолютно новую, ранее неизвестную систему органов государственной власти, которая основана на достаточно последовательном разделении законодательной (представительной), исполнительной и судебной ветвей государственной власти. Новым главой государства стал Президент Российской Федерации, хотя в последние годы существования СССР такая должность закрепились и в социалистической модели государства. Новый российский парламент стал именоваться Федеральным Собранием Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума). Новая исполнительная власть – Правительство Российской Федерации. Впервые за более чем тысячелетнюю историю России были определены базовые основы местного самоуправления как отдельного уровня власти, непосредственно осуществляемого населением.

Осознание, а также переоценка гуманистических ориентиров и ценностей в системе «человек – государство – общество», закрепление новейших принципов организации публичной власти, закрепление иных сугубо рыночных экономико-социальных устоев общества, провозглашение идеологического и политического плюрализма, признание приоритета норм международного права и общепризнанных принципов мирового сообщества над внутрисоветским законодательством – эти и ряд других положений нашли отражение в Конституции Российской Федерации 1993 г.¹

Двадцатипятилетие Конституции России сегодня служит поводом для того, чтобы, посмотрев сквозь призму прошлого, сделать ряд выводов и подвести определённые итоги и результаты работы, которая была проделана для достижения закреплённых Конституцией ориентиров. Необходимо полагать, что основные социально-экономические и политико-правовые изменения и трансформации, произошедшие после принятия Конституции, способствовали развитию и модернизации правового регулирования различных сфер функционирования государства и общества. К их числу можно отнести следующее:

- трансформацию публичной власти и как фактическое, так и юридическое отделение органов государственной власти от органов муниципального управления при признании самостоятельности последних;

¹ Авдеев Д.А. Опыт первого двадцатилетия пятой российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 16-17.

- существенное изменение функциональной направленности органов государственной власти, базирующейся на принципе разделения властей;

- кардинальное изменение отношений между Российской Федерацией и субъектами;

- новый виток развития прямой и представительной демократии;

- модернизация самого государственного правления. Соответственно, развитие ключевых сфер общественно-политической и правовой жизни общества, основанных на конституционных нормах и принципах, позволяет говорить об определенном уровне правовой модернизации, ее эффективности и развитии Российского государства как современного и динамично развивающегося.

Конституционный принцип единства государственной власти нашел свое закрепление, наряду с другими базовыми принципами, в Конституции РФ 1993 г. (ч. 3 ст. 5). На протяжении последних двадцати пяти лет этот принцип прошел жесткое испытание политическим, национально-этническими, социально-экономическими и мировоззренческими кризисами в России. Эти испытания позволили составить некие теоретические и практические модели взаимодействия ключевых институтов государственной власти (Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ и федеральных судов) на основе фундаментальных принципов любого правового государства, к числу которых необходимо отнести суверенитет народа, верховенство Конституции РФ, федерализм, разделение государственной власти, политический плюрализм и идеологическое многообразие. Новый конституционный принцип субсидиарности, до настоящего времени широко известный лишь частно-правовой сфере, является относительно новым проявлением в публичных отраслях права вообще и в конституционном праве в частности. Этот принцип по своему содержанию определяет распределение и перераспределение компетенции между органами публичной власти с учетом необходимости максимально эффективного и своевременного удовлетворения потребностей населения. Несмотря на то, что он прямо не закреплен Конституцией России, доктринальное толкование норм российской Конституции (ст. 1, 2, 5, 18, 72, 73, 76 и др.) позволяет предположить, что Конституция России предполагает наличие подобного принципа во взаимодействии органов государственной власти России, субъектов РФ и органов местного самоуправления. Собственно, анализ российского законодательства в части федеральных актов, законов и подзаконных правовых актов субъектов РФ, а также решений судов высших инстанций позволяет говорить о призна-

нии субсидиарности в качестве одного из фундаментальных и базовых принципов осуществления государственной власти в России. При этом особую значимость названные принципы играют в определении и распределении компетенции между Российской Федерацией и её субъектами, особенно в части совместной компетенции и исключительной компетенции субъектов Российской Федерации. Именно соотношению принципов единства и субсидиарности государственной власти посвящено настоящее пособие, призванное сформировать четкое представление об их реализации на современном этапе федеративного развития России.

§ 1. Субсидиарность государственной власти и её единство в реализации исключительной компетенции Российской Федерации

Субсидиарность и единство государственной власти находят крайне широкое применение в федеративном государственно-территориальном устройстве современных государств. Отношения внутри федерации – это определенный способ организации и функционирования публичной власти в рамках вертикальных взаимоотношений, которые отличают различные признаки. Ключевым признаком считается распределение полного объема компетенции (предметов ведения и полномочий) между федерацией (целым государством) и его составными частями, субъектами федерации (государствоподобными территориальными образованиями)¹. Территориальным образованиям федеративного государства могут быть характерны отдельные признаки государственности, к числу которых относят наличие собственных основных законов, органов исполнительной, законодательной, судебной власти, системы иерархичного законодательства (законов и подзаконных актов), отдельных элементов гражданства, специальных сборов и пр.² Полнота признаков государственности территориальных образований, как и признаков суверенного федеративного государства, объясняется и определяется не чем иным, как объемом компетенции (предметов ведения и полномочий) субъектов федеративного государства, закрепляя в первую очередь исполнительно-распорядительную и законодательную компетенцию, которой обладают органы власти соответствующих субъектов федерации³.

Богатый исторический опыт распределения компетенции между федерацией и субъектами федерации позволяет выявить различные факторы, которые на него влияют: соотношение интересов политических сил «регионалистов» и «федералистов», исторические условия учреждения федерации (конституционная или договорная), географическое положение, особенности взаимодействия с мировым сообществом и, как результат, воздействие на внутреннюю политику государ-

¹ Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995. С. 5.

² Федякин А.В. Федеративная форма территориально-политического устройства государства: основные модели и особенности // Вестник российской нации. 2009. № 4 (6). С. 141.

³ Невинский В.В. Правовое положение субъектов буржуазной федерации (на примере федеральных земель ФРГ). Красноярск, 1986. С. 9-10.

ства извне. На сегодняшний день, согласно мнению ученых-конституционалистов, перед абсолютно любой федерацией встаёт вопрос о распределении предметов ведения и полномочий между государством в целом и его составными частями. Это означает, в первую очередь, необходимость сосредоточения у федерации компетенции, достаточной для решения общенациональных вопросов по обеспечению единства и суверенитета, в частности вопроса по сдерживанию сепаратистских устремлений отдельных частей государства; во вторую очередь – это поддержание определённой государственно-правовой самостоятельности субъектов федерации в целях решения базовых проблем (политических, социально-экономических, национально-этнических) субъектов федерации, в т.ч. посредством участия субъектов федерации в общефедеральных государственных органах для решения задач в интересах каждого отдельного субъекта федерации. В любом современном федеративном государстве решение этих задач самобытно, несмотря на то, что отдельные модели их разрешения условно можно определить. Содержанием данных моделей становятся определяемые конституциями, законами и договорами сферы исключительной исполнительной и законодательной компетенции федерации; исключительной исполнительной компетенции федерации и законодательной компетенции в этой части субъектов федерации (как, например, в Австрийской Республике); совместной (конкурирующей) законодательной и исполнительной компетенции федерации и её составных частей (в Индии, ФРГ, Малайзии, Австрии и др.); исключительной законодательной и исполнительной компетенции субъектов федерации (в Малайзии, ФРГ, США, Австрии, Индии и др.); остаточной законодательной и исполнительной компетенции федерации (в Индии) или субъектов федерации (в России, Малайзии, ФРГ и др.)¹.

Пожалуй, наиболее важное значение имеет конституционно-правовое оформление исключительной компетенции федерации в высших нормативно-правовых актах. Исключительная компетенция федерации – это всегда и вопрос об уровне государственно-правовой ответственности за решение базовых государственных задач. Предполагается, что в условиях и «договорной», и «конституционной» федерации учредитель конституции, договаривающиеся государственно-

¹ Страшун Б.А. Избранные конституции зарубежных стран. М., 2011. С. 236-238, 443-448; Окуньков Л.А. Конституции государств Европы: в 3 т. М., 2001. Т. 1. С. 28-32; Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие. М., 2006. С. 419-420.

территориальные образования изначально согласны на передачу определённых вопросов ведения и полномочий исключительно целому, совокупному федеративному государству в целях обеспечения планомерного и поступательного развития экономической, политической и социально-культурной систем, внешней и внутренней безопасности, представительства интересов целого государства и его государственно-территориальных образований на международной арене. В таком случае субъекты федерации «осознанно» передают свои отдельные государственно-правовые притязания, прерогативы приближения центров принятия решений к населению, дополняющие решение вопросов, отнесённых к целому государству.

Российская Федерация, став в 1993 г. подлинной федерацией, устроенной по смешанному территориально-национальному признаку, установила сферы остаточной (одновременно «исключительной») компетенции субъектов федерации (ст. 73 в связи с ч. 4 и 6 ст. 76), сферы совместного законодательства и исполнения федеральных законов (ст. 72), исключительного законодательства (и исполнения законов) федерации (ст. 71).

На сегодняшний день можно сделать вывод о том, что федеративное устройство в Российской Федерации в целом и в отдельности строится на ряде принципов. Наука конституционного права к числу подобных принципов относит единство правового и экономического пространства, добровольность объединения территориальных образований¹, признание суверенитета федерации, равноправие субъектов федерации, единство системы государственной власти², сочетание взаимных прав и обязанностей субъектов федерации и федерации³, разграничение предметов ведения между федерацией и её субъектами и др.⁴ В столь значительном множестве принципов ключевое значение имеют

¹ Карапетян Л.М. Федерализм и права народов. М., 1999. С. 4.

² Кириенко Г.С. Некоторые проблемы реализации принципов российского федерализма: теория и практика // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 45-46.

³ Джунусов М.С. О системе принципов федерации // Федерализм – глобальные и российские измерения: междунар. научно-практ. конф-ция (Казань, сентябрь 1993 г.). Казань, 1993. С. 127.

⁴ Якупова Г.М. Реализация принципов федерализма: зарубежный и российский опыт // Взаимодействие центра и регионов в практике государственного строительства: мировой и российский опыт: мат-лы междунар. научно-практ. конф-ции «Мировой и российский опыт взаимодействия центра и регионов в практике государственного строительства». Уфа, 2008. С. 137.

принципы субсидиарности и единства государственной власти¹. Непосредственно с учётом принципов единства государственной власти и субсидиарности в современных федерациях происходит разграничение компетенции между центральной властью и регионами, в т.ч. посредством определения исключительной компетенции РФ, составляющей базис единой российской государственности и гарантирующей в рамках единой России стабильное развитие отдельных территориальных образований.

Компетенция России как единого государства (ст. 71) позволяет определить в перечне вопросов ведения России вопросы установления основ конституционного строя и государственного строительства (принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, гражданство в Российской Федерации); вопросы системы права и системы правоохранительных органов (судоустройство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности); вопросы международной деятельности федерации (внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира, внешнеэкономические отношения Российской Федерации); вопросы обороны и охраны государственных границ (оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка реализации оружия, боеприпасов, военной техники и другого специального имущества, определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства); вопросы экономики и социального развития государства (установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации, установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки, федеральные транспорт, информацию и связь); во-

¹ Юсубов Э.С. Российский федерализм как конституционно-правовая ценность // Российское правосудие. 2009. № 8 (40). С. 15.

просы стандартизации в различных областях (метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография, наименования географических объектов, официальный статистический и бухгалтерский учёт) и другие вопросы (государственных наград и почетных званий Российской Федерации)¹.

Одним из базовых критериев отнесения вопросов к предметам исключительного ведения любой федерации является, с одной стороны, заинтересованность всех её частей в их своевременном и максимально эффективном решении, а с другой стороны, отсутствие возможности у субъектов федерации добиться чего-либо за счёт только собственных сил и средств. Именно по этой причине в доктрине государственного управления закреплено положение о том, что предметы ведения федеративных государств на практике незначительно отличаются друг от друга. Изначально при поверхностном взгляде они кажутся различными, однако при детальном рассмотрении они затрагивают одни и те же сферы. К числу данных сфер следует относить вопросы обороны страны и внешней политики, национальной безопасности, развитие базовых институтов экономики; регулирования денежного обращения в стране, а также валютного и таможенного регулирования; гражданства и иммиграции; введения общегосударственных стандартов образования, стандартов качества продукции; здравоохранения; правоохранительной системы².

Список предметов ведения федеративного государства не заканчивается вышеназванным, а лишь означает, что установленные в Конституции Российской Федерации вопросы исключительного ведения в полной мере отвечают мировой практике. Подобное умозаключение подтверждается примерами зарубежных стран. Так, анализ ст. 73 Основного закона Федеративной Республики Германии 1949 г. позволяет выделить группы и подгруппы вопросов, посвященных государственному строительству (гражданство федерации, правовое положение лиц, находящихся на службе федерации и т.д.), экономике (валюта, денежное обращение и чеканка монеты, режим мер и весов, таможенное и торговое единство территории, договоры о торговле, свобода товарного обращения) и т.д.³ В конституциях двух крупнейших с точки зрения территории федеративных государств (Индии и Бразилии) вопросы ис-

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 9-е изд. М.: Норма, 2011. С. 361-362.

² Ковачев Д.А. Разграничение предметов ведения между федерацией и её субъектами в зарубежных странах. М., 1995. С. 13-14.

³ Страшун Б.А. Избранные конституции зарубежных стран ... С. 236-238.

ключительного ведения федерации более детализированы. Конституция Индии 1950 г. содержит 97 вопросов исключительного ведения Федерации (Союза) в Приложении № 7. Однако, несмотря на столь объемное количество вопросов, все они легко группируются в те же 7 групп, которые были названы выше¹. А именно, компетенция в области обороны государства детализируется положениями о военно-морских силах, сухопутных войсках, военно-воздушных силах, оружии, военной технике, боеприпасах и т.д.² Конституция Федеративной Республики Бразилия 1988 г.³ также содержит широкий спектр вопросов ведения федерации, схожих с соответствующими вопросами Индийской и Российской федераций (ст. 20-22). Приведенные примеры подтверждают не только тот факт, что перечни вопросов исключительного ведения федерации совпадают в большинстве федеративных государств мира, но и о том, что определённый набор вопросов исключительного ведения формируется исходя из принципа единства государственной власти, позволяющего сохранять целостность федераций, несмотря на их сложное государственно-территориальное устройство.

На протяжении XX в. в России был аккумулирован собственный, неповторимый и отчасти уникальный опыт распределения компетенции между федерацией и её субъектами, в т.ч. и опыт по закреплению определённого объёма компетенции федерации и её составных частей. На сегодня общепризнанным фактом является то, что советский федерализм по Конституции РСФСР 1918 г. и Конституциям СССР 1924, 1936, 1977 гг. имел крайне своеобразные черты в механизме политико-правового регулирования. В данном случае речь идёт, во-первых, о том, что Союз ССР был сформирован на основе национального, этнического принципа (союз 15 «национальных» республик), а во-вторых, РСФСР была учреждена по смешанному национально-государственному и административно-территориальному принципу. При этом Союз ССР выступал как договорная федерация, а РСФСР – как федерация, включающая в себя лишь территорию 16 автономных республик, которые составляли незначительную часть всей территории. В Союзе ССР и РСФСР было установлено разграничение компетенции между целым государством (Союзом ССР, РСФСР) и его составными частями (союзными республиками, автономными республиками), в т.ч. с учётом обеспечения государственно-правового единства

¹ Ковачев Д.А. Разграничение предметов ведения ... С. 13.

² Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств ... С. 419-420.

³ Страшун Б.А. Избранные конституции зарубежных стран ... С. 443-448.

федерации и приближения механизма государственного управления к интересам населения, проживающего в регионах. Необходимо указать, что последняя Конституция СССР 1977 г., как конституция федерации, установила свой перечень вопросов исключительной компетенции Союза ССР, к которым относились: государственная безопасность, оборона, охрана государственных границ, решение вопросов войны и мира, руководство единой денежной и кредитной системой, руководство отраслями народного хозяйства, единая социально-экономическая политика и т.д. (ст. 73)¹. Этот перечень был открытым: допускалось решение всех вопросов общесоюзного значения, даже если они не были указаны в данной статье². Очевидным является то, что вопросы, включённые в исключительную компетенцию СССР, были направлены на обеспечение единства государственной власти на территории Союза ССР.

Уделяя внимание положительному значению закреплённой Конституцией СССР 1977 г. исключительной компетенции Союза ССР, следует констатировать полную историческую несостоятельность советского федерализма и, как следствие, тех признаков, которые его характеризовали. Одновременно осуществлённая после распада СССР (1991 г.) радикальная реформа российского федерализма не могла не оказаться под влиянием сложившейся десятилетиями системы социально-культурных, экономических и государственно-правовых отношений. Несмотря на то, что все регионы советской России получили с 1992 г. статус субъектов РФ, механизм взаимоотношения между новым, целостным Российским государством и субъектами федерации в большей степени сохранился в социалистическом (советском) виде. Первостепенно этому способствовало сокращение властной «вертикали» в организации экономической, социально-культурной и государственно-правовой жизни общества. В известной мере следует утверждать о сохранении базовых принципов федеративного государственно-территориального устройства, формы правления (с сильной президентской властью) и политического режима, сочетающего в себе авторитарные и демократические методы управления³. Именно в силу этих причин наблюдается высокая степень схожести проектов конституций

¹ Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14.

² Там же.

³ Невинский В.В. Централизация государственно-правового регулирования в России: условия, пределы // Российский юридический журнал. 2006. № 1. С. 72-73.

постсоветской России, выдвигаемых различными политическими силами в 1992-1993 гг.

Самым значимым проектом был проект, подготовленный Конституционной комиссией Съезда народных депутатов России. По данному проекту модель распределения компетенции в целом не отличалась от ныне действующей Конституции России. Один из выдающихся деятелей того времени Р.И. Хасбулатов в докладе перед депутатами Шестого съезда народных депутатов России (апрель 1992 г.) отмечал, что «гармонизация всей сложной системы отношений между Российской Федерацией в целом и её составными частями обеспечивается посредством чёткого определения предметов исключительного ведения Российской Федерации, а также предметов совместного ведения Российской Федерации и республик, краёв, областей, автономных областей и округов»¹. Касательно непосредственного перечня вопросов, которые были отнесены к исключительному ведению РФ, скажем, что они представляли собой те же вопросы, что и вопросы ведения действующей Конституции РФ. Отличие заключалось лишь в том, что перечень вопросов государственного строительства был несколько шире и включал вопросы о принципах организации системы органов представительной и исполнительной власти субъектов РФ². Действующая же Конституция РФ формально не закрепляет такие вопросы за федерацией, но, как показывает конституционная практика, они всё же регулируются Российской Федерацией³. Схожие положения в части содержания исключительной компетенции имели и иные альтернативные проекты Конституции РФ⁴.

Следовательно, компетенция, закреплённая ст. 71 Конституции РФ 1993 г., согласуется с зарубежной конституционной практикой и отчасти с советским конституционным опытом. Хотя очевидно, что отдельные вопросы (транспорт, информация, связь – п. «и» ст. 71) могли бы решаться одновременно и на уровне субъектов РФ. Однако обострение

¹ Проект Конституции Российской Федерации: сб. мат-лов. М., 1992. С. 13.

² Там же. С. 43.

³ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в ред. от 30.11.2011 № 361-ФЗ): федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴ Проект Конституции Российской Федерации: подготовлен Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации: документы и материалы. М., 1993. С. 26; Проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Российским Движением демократических реформ. М., 1992. С. 13-14.

к 1993 г. национальных, религиозных, социальных и других проблем требовало единого правового поля по регламентации ключевых вопросов жизнедеятельности государства, которое и было обеспечено отнесением, в т.ч. и названных вопросов, к исключительной компетенции федерации.

Следует обратить внимание также на то, что в период разработки федеральной конституции на формирование исключительной компетенции значительное влияние оказывал политический фактор – субъективное мнение и решения определённых политических групп. Причём это не является отличительной чертой только Российской Федерации. С подобной проблемой сталкиваются и зарубежные федерации. В западной политологии высказывается мысль, что нередко на разграничение компетенции оказывают влияние политические соображения, в результате чего реальное разграничение отличается от рационального. «Ясно, – заявляет профессор Оксфордского Университета Д. Маккей, – что между таким рациональным распределением и тем, что политически возможно, может существовать значительная напряжённость. Большинство комментаторов утверждают, например, что перераспределительные трансфертные платежи должны лежать на ответственности центральных органов власти на том основании, что только они имеют достаточно большую налоговую базу, чтобы облегчить справедливое распределение. Однако фактически может оказаться политически необходимым передать некоторые или все эти программы, чтобы удовлетворить требования субъектов федерации/регионов. Так произошло в Швейцарии и Канаде»¹.

В России, которая на рубеже веков находилась в откровенно кризисном состоянии, политический фактор, безусловно, сыграл свою роль в формировании перечня вопросов исключительной компетенции федерации. Например, некоторые политики и учёные считали этот перечень чрезмерно обширным. Но, несмотря на такое мнение, перечень предметов ведения Российской Федерации отвечал внутривнутриполитической ситуации, сложившейся в России. Известно, что в год принятия Конституции РФ остро стоял вопрос о сохранении целостности России. Авторы проекта Конституции РФ были свидетелями недавнего развала СССР и его губительных последствий как для отдельного человека, так и для целых народов. Сохранялась опасность сепаратизма отдельных регионов России, отделения от России отдельных территорий (Чечня),

¹ McKay D. Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience. Oxford, 2001. P. 4.

создания внутри России «государств-анклавов» (Татарстан), «республиканизации» административно-территориальных образований («Уральская республика») и т.п. Центробежные тенденции были налицо.

Вместе с тем очевидно, что нельзя сбрасывать со счетов и то, что и внутри российского сообщества формировалось мнение о необходимости выстраивания децентрализованного (федеративного) государственно-территориального устройства по образцу федеративных государств – стран «старой» демократии (Германии, США, Швейцарии) с целью формирования новой демократии, отличной от демократии «социалистической»¹. На этом фоне свой интерес к развалу России (вслед за развалом Союза ССР) проявляли некоторые западные политики и исследователи. Они не желали впредь видеть Россию влиятельным государством в мире, развивали идею распада России на несколько самостоятельных государств, которыми можно было бы манипулировать².

Применительно же к объёму исключительной компетенции Российской Федерации по Конституции 1993 г. высказывались в благожелательном тоне и чисто формально-юридические (техно-юридические) замечания. Интересно в этой связи заключение Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианской Комиссии Совета Европы) о проекте Конституции РФ 1993 г., подготовленном Конституционным Собранием. По мнению Комиссии, базовые положения гл. 3 проекта, посвящённой федеративному устройству Российской Федерации, соответствуют основным принципам федерализма. «Однако Комиссия считает, что разграничение компетенции между центральной властью и субъектами Российской Федерации не было достаточно регламентировано Конституцией Российской Федерации. В этом отношении Комиссия отмечает, что перечень предметов, отнесенных ст. 71 к исключительной компетенции Российской Федерации, очень обширен и вступает в противоречие с перечислением предметов, относящихся согласно ст. 72 к совместному ведению»³. Очевидно, что с такой позицией трудно согласиться, т.к. проведённый выше анализ некоторых конституционных актов ведущих федераций мира позволяет утверждать, что с точки зрения перечня вопросов ст. 71 Конституции

¹ Бурбулис Г.Э. Профессия политик. М., 1999. С. 58-65.

² Бжезинский З. Великая шахматная доска. СПб., 1998. С. 57-64.

³ Чурсина Е.В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и её субъектов по предметам совместного ведения: конституционно-правовое исследование. М., 2006. С. 29.

РФ является оптимальной (особенно если сравнивать её с конституциями Индии, Бразилии и других федеративных государств).

Таким образом, на основании вышеизложенного представляется возможным сделать однозначный вывод, что дезинтеграционные процессы, центробежные устремления регионов, рост сепаратизма в ряде национальных республик были вескими политическими причинами для закрепления именно тех вопросов исключительного ведения, которые сформулированы в ст. 71 Конституции РФ¹. В последующем установленный объём исключительной компетенции Российской Федерации на практике в целом показал свою рациональность, обеспечив восстановление единства государственной власти в России.

В то же время нужно понимать, что формальное закрепление в Конституции РФ исключительной компетенции Российской Федерации ещё не означало, что в ходе реализации данной компетенции не возникнет ряд проблем. Эти проблемы известны и зарубежным федерациям. Например, в законодательной и судебной практике США, кроме перечисленных в Конституции США полномочий Конгресса (выразителя исключительной компетенции США), за федеральной властью признаются и так называемые «подразумеваемые права». Как отмечает М.Х. Фарукшин, «они необходимы для реализации открыто закреплённых прав»². В юридическом смысле обоснование «подразумеваемых прав» дается рядом авторов со ссылкой на п. 18 разд. 8 ст. I Конституции США, согласно которому Конгресс США может издавать законы, которые будут необходимы для осуществления закреплённых за органами федеральной власти прав³. Например, Конституция США говорит о праве Конгресса чеканить монету, но не упоминает о бумажных деньгах. Понятно, что законодательное обеспечение введения их в обращение было квалифицировано как «подразумеваемое право» федерации. В теоретическом плане, как считает Д. Циммерман, ключевой вопрос заключается в том, является ли одно полномочие достаточно широким, чтобы включить в него другое полномочие, которое подразумевается вытекающим из него⁴. Однако на практике использование понятия «подразумеваемых прав», при наличии в конституции закрытого

¹ Шахрай С.М. Конституционное правосудие в системе российского федерализма: монография. СПб., 2001. С. 84-86.

² Фарукшин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М., 2004. С. 263.

³ Там же.

⁴ Zimmerman J. Contemporary American Federalism: The Growth of National Power. L.: Leicester University Press, 1992. P. 33.

перечня, объективно создаёт почву для весьма широких и вольных толкований и даже произвола¹. Конечно, в случае споров по поводу того или иного вопроса решающая роль в толковании принадлежит суду. Однако, как свидетельствует судебная практика, суды чаще всего встают на сторону федерального центра.

Одним из фундаментальных примеров в научной литературе приводится дискуссия вокруг банковского дела в США начала XIX в. В 1816 г. Конгресс принял закон, в соответствии с которым был учрежден Второй Банк Соединенных Штатов (БСШ). Этот национальный банк быстро открыл филиалы по всей стране и тем самым вызвал возмущение различных банков, имевших лицензии штатов. Под влиянием одного из таких банков штат Мэриленд возложил на БСШ в виде наказания налог. Налог, конечно, был неконституционным, но штат утверждал, что и сам БСШ был неконституционным. Дело рассматривалось в Верховном Суде США, который принял решение, ставшее судебным прецедентом и повлиявшим на конституционную практику в США. Среди перечисленных в Конституции США полномочий Конгресса не значилось полномочие по учреждению банка. Это мог делать только штат. И в этом отношении штат Мэриленд был прав. Однако решение Суда оказалось не в пользу штата. Основанием решения явилась концепция судей о «подразумеваемых правах», т.е. правах, которые Конгресс мог использовать для реализации полномочий, перечисленных в Конституции США. Создание национального банка было интерпретировано судьями как подразумеваемое право Конгресса, вытекающее из названного в Конституции права чеканить монету и регулировать её ценность².

Не менее ярким примером может служить нормативно-правовое регулирование операций по предоставлению кредита для потребительских нужд. Изначально вопросы законодательного регулирования кредитования населения относились к компетенции штатов и не регулировались федерацией. Однако вторая половина XX в. ознаменовалась огромным ростом числа кредитных карт на руках населения и иных форм кредитования граждан. Всё это было сопряжено с неразберихой в массиве противоречащих друг другу требований, устанавливаемых властями штатов в отношении рекламы, правил и условий кредитования населения. Такая ситуация привела Конгресс к заключению, что

¹ Бернам У. Правовая система Соединенных Штатов Америки. М., 2006. С. 77-78.

² Фарушкин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений. М., 2010. С. 196.

граждане как потребители испытывали трудности при сравнении условий предоставления кредита в различных штатах. Поэтому Конгресс принял федеральный закон «О предоставлении правдивых сведений об условиях выдачи кредита», в результате изъяв из компетенции штатов вопрос регулирования кредитования путём создания единых правил на территории всей федерации¹.

В связи с рассматриваемой проблемой интересна конституционная практика Верховного Суда Канады по разграничению компетенции в канадской федерации. По общему правилу, Верховный Суд Канады стремится обеспечивать баланс отношений между Федерацией и её субъектами (провинциями). Однако подобная позиция Верховного Суда Канады по проблеме федеративных отношений нередко нарушается. В спорах по распределению компетенции Суд зачастую становился на сторону федеральной власти. Например, он способствовал включению в сферу компетенции федерации национального контроля в области авиации, атомной энергетики, минеральных ресурсов, офшорных зон². Как отмечают некоторые исследователи, позиции Верховного Суда Канады с 1982 г. отличаются главным образом учётом функциональной эффективности решения экономических задач. Суд принимает во внимание в первую очередь то, какой уровень власти может сделать работу, т.е. руководствуется принципом субсидиарности. Однако, говоря об эффективности, Суд приравнивает её к централизации и тем самым расширяет полномочия федерации.

Ряд исследователей-конституционалистов отмечает, что схожую ситуацию можно наблюдать и на примере ФРГ последних десятилетий. Посредством расширительного толкования федерация начинает регулировать всё больший круг вопросов. Например, если федеральное законодательство распространяется на организацию и регулирование железнодорожного транспорта, то федерация может распространить свою законодательную и исполнительно-распорядительную компетенцию также и на деятельность железнодорожной полиции, хотя, по общему правилу, полицейское законодательство относится к компетенции земель³. Более того, если сопоставить в количественном выражении федеральное и земельное законодательство, то получится, что на долю

¹ Бернам У. Правовая система Соединенных Штатов Америки ... С. 93.

² Фарукшин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений ... С. 179-180.

³ Столяров М.В. Компетенция власти: разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами в условиях реформирования. М., 2005. С. 293.

последнего приходится лишь одна десятая часть всех законов, действующих в ФРГ¹. Примеры расширения компетенции федерации, подобно США, ФРГ, Канаде, встречаются и в практике иных федеративных государств (например, Бельгии)². Это свидетельствует о приоритете принципа единства государственной власти, стремлении к единообразному регулированию отношений в целях сплочения государства.

Практически идентичная ситуация наблюдается и в России. Известно, что Конституция РФ установила закрытый перечень вопросов исключительного ведения Российской Федерации. Однако федеральные органы государственной власти нередко фактически расширяют данный перечень посредством федеральных законов, указов и решений Конституционного Суда РФ. Например, согласно п. «л» ст. 72 Конституции РФ вопросы кадров правоохранительных органов находятся в совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов. До 2006 г. одним из законодательных выражений этого пункта являлось положение ст. 7 Закона Российской Федерации от 18.04.1991 «О милиции», согласно которому при назначении руководителя управления (главного управления) внутренних дел субъекта РФ выясняется мнение высшего должностного лица соответствующего субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по предлагаемой кандидатуре³. В этом и проявлялась совместная компетенция по кадровым вопросам. Однако в 2006 г. посредством принятия Федерального закона от 25.07.2006 № 126-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О милиции” и признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О милиции”» участие субъекта РФ в данном вопросе было исключено⁴. В последующем уже в новом Федеральном законе от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»⁵ участие субъекта РФ в данном вопросе не предусматривается.

¹ Столяров М.В. Компетенция власти: разграничение предметов ведения ...

² Лексин И.В. Государственное устройство федераций в составе Европейского Союза. М., 2011. С. 122.

³ О милиции: закон Российской Федерации от 18.04.1991 № 1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

⁴ О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О милиции» и признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О милиции”»: федеральный закон от 25.07.2006 № 126-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3425.

⁵ О полиции: федеральный закон 07.02.2011 № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

Действующий же на сегодня Указ Президента РФ от 02.07.2005 № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», хотя и предусматривает процедуру согласования с высшим должностным лицом субъекта РФ кандидатур на должности руководителей территориальных органов федеральных ведомств, но отказ в таком согласовании не влечёт никаких правовых последствий. Окончательное решение всё равно остаётся за федеральным министром¹.

Подобное положение дел с реализацией п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ сложилось и в отношении кадровой политики в органах прокуратуры Российской Федерации, в результате чего кадровая политика этого органа относится к исключительной компетенции Российской Федерации и регламентируется федеральным законодательством². Тенденцию, направленную на расширение исключительной компетенции Российской Федерации за счёт изъятия вопросов из совместной компетенции федерации и её субъектов, можно проследить также на примере правового регулирования вопросов нотариата и адвокатской деятельности. Согласно п. «л» ч. 1 ст. 72 нотариат относится к совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов. Конституция РФ и «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» от 11.02.1993 № 4462-1 предполагают, что деятельность нотариата, помимо прочего, должна регламентироваться ещё и на уровне субъектов РФ. Изначально, в 90-е гг., такая практика существовала: ряд субъектов РФ принял собственное законодательство о нотариате (Республики Башкортостан, Карелия, Мордовия, Саха (Якутия), Воронежская, Нижегородская, Смоленская, Ульяновская области, Еврейская автономная область и др.)³. Однако с начала 2000-х гг. в рамках проводимой политики централизации возникла тенденция, направленная на признание ранее принятых нормативных актов о нотариате утратившими силу. Такая участь постигла законы большинства субъектов РФ. В тех же субъектах РФ, в которых остались законы о нотариате, они полностью

¹ Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2005 № 773 // СЗ РФ. 2005. № 27. Ст. 2730.

² Кожевников О.А. Правовое регулирование назначения на должность прокурора субъекта РФ // Российский юридический журнал. 2010. № 2. С. 55-56.

³ Романовская О.В. Нотариальное право: региональный аспект // Нотариус. 2010. № 1. С. 27-28.

копировали «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате», не привнося каких-либо региональных особенностей. В результате нотариат де-факто стал ещё одним предметом исключительного ведения Российской Федерации¹.

На сегодняшний день вопросы адвокатуры также отнесены к совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов. Однако сегодня все ключевые положения оказались урегулированы федеральным законодателем². Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Закон «Об адвокатуре») регламентирует все вопросы адвокатской деятельности в России. При этом он указывает на возможность нормативного регулирования деятельности адвокатуры субъектом РФ, но здесь же ст. 4 этого закона содержит оговорку: субъект РФ может регламентировать только те вопросы, которые прямо разрешает ему регулировать данный федеральный закон³. Анализ позволяет выделить лишь четыре вопроса, по которым федеральный законодатель допускает регулирование со стороны субъектов РФ: 1) участие в создании юридических консультаций (п. 1, 3 ст. 24 Закона «Об адвокатуре»); 2) участие в оказании юридической помощи бесплатно (п. 9 ст. 25, п. 1, 2 ст. 26 Закона «Об адвокатуре»); 3) участие в формировании квалификационной комиссии при адвокатской палате субъекта Российской Федерации (подп. 3 п. 2 ст. 33 Закона «Об адвокатуре»); 4) материально-техническое и финансовое обеспечение оказания юридической помощи в труднодоступных и малонаселённых местностях (п. 9 ст. 25 Закона «Об адвокатуре»). Иными словами, субъект РФ имеет право регулировать незначительные «вспомогательные» вопросы в области адвокатуры, и то только потому, что это ему разрешил федеральный законодатель. Обоснованные сомнения в конституционности такого регулирования вопросов адвокатуры и адвокатской деятельности были высказаны в запросе Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан в Конституционный Суд РФ. В запросе аргументированно указывалось на то, что вопрос регулирования адвокатуры находится в совместной компетенции Российской Федерации и субъектов РФ (п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Установленное же Законом «Об адвокатуре» нормативное регулирование является, во-первых, ис-

¹ Романовская О.В. Нотариальное право ... С. 27-28.

² Зрелов А.П. Структура законодательства об адвокатской деятельности и адвокатуре // Адвокат. 2008. № 7. С. 16-17.

³ Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

черпывающим и не оставляет места для регламентации существенных положений субъектам федерации; во-вторых, ст. 4 меняет смысл ст. 72 Конституции РФ, закрепляя за федеральным законодателем право перераспределять компетенцию в пользу федерации, оставляя субъектам РФ право регламентации только тех вопросов в области адвокатуры, которые он напрямую разрешает. Конституционный Суд РФ в определении от 07.10.2005 № 342-О «По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности пункта 1 статьи 4 Федерального закона “Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации”» с вышеназванными доводами не согласился. Он указал, что Закон «Об адвокатуре» призван установить равные условия реализации гражданином права на получение квалифицированной юридической помощи. Принимать нормативно-правовые акты по вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов субъект РФ может, когда отсутствует соответствующее федеральное законодательство либо в случаях неурегулирования в федеральном законе тех или иных общественных отношений. При этом должны быть соблюдены конституционные требования о непротиворечии законов и иных нормативных актов субъектов РФ федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации. В данном же случае принят федеральный закон, который урегулировал основные общественные отношения в области адвокатуры; принятие нормативно-правовых актов субъектом РФ в данной сфере возможно лишь по вопросам, указанным в законе, т.к. они не урегулированы федеральным законодателем¹. В результате сложилась ситуация, в которой субъект РФ оказался ущемлённым в возможности полноценно регламентировать вопросы адвокатуры на региональном уровне, что подтверждает тезис о нерациональном «перекосе» в пользу принципа единства государственной власти в ущерб принципу субсидиарности.

Кроме Конституционного Суда РФ, свой вклад в расширение исключительной компетенции Российской Федерации вносит и Верховный Суд РФ путём признания различных законов субъектов РФ противоречащими федеральному законодательству. Показательным в этой

¹ По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности пункта 1 статьи 4 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 07.10.2005 № 342-О // Сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 01.02.2018).

связи является определение Верховного Суда РФ от 12.11.2008 № 64-Г08-16 «Об отмене решения Сахалинского областного суда от 11.08.2008 и удовлетворении заявления о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Сахалинской области от 12.09.2000 № 205 “О Государственном фонде поколений Сахалинской области”». Рассматриваемый Верховным Судом РФ Закон Сахалинской области «О Государственном фонде поколений Сахалинской области» предусматривал создание специального фонда в области, целями которого являлось обеспечение социально-экономического развития области, улучшенного социального обеспечения населения, гарантий высокого уровня жизни и занятости населения области. Прокурор Сахалинской области требовал признать данный закон противоречащим федеральному законодательству в связи с тем, что Сахалинская областная Дума вышла за пределы компетенции субъекта РФ и урегулировала такой вопрос, который должен регулироваться только федеральным законодателем. Изначально Сахалинский областной суд отклонил требования прокурора, указав, что закон соответствует как п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, так и Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: вопросы социального обеспечения являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Верховный Суд РФ, по не вполне понятным причинам, с такой позицией не согласился и признал названный закон противоречащим федеральному законодательству. Его позиция: «К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения относится только решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей, социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941-1945 гг., семей, имеющих детей, жертв политических репрессий, малоимущих граждан (подпункт 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Более того, в определении заявлено: «Решение вопросов социальной защиты и социального обеспечения относит-

ся к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации»¹. По версии Верховного Суда РФ, данный вопрос является исключительной компетенцией Федерации, хотя это явно противоречит п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.

В контексте примеров, иллюстрирующих ситуации, в которых посредством принятия нормативно-правового акта происходит перераспределение компетенции между органами власти различных уровней (как правило, расширение компетенции федеральных органов), важна правовая позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в определении Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 № 452-О-О «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”». Согласно представленной позиции, конституционное разграничение предметов ведения и полномочий (установленное ст. 71-73 Конституции РФ) может быть конкретизировано федеральным законодателем: федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в т.ч. полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. Федеральный законодатель, таким образом, обладает свободой усмотрения при распределении и перераспределении – в соответствии с обусловленными Конституцией РФ принципами и целями – государственно-властных полномочий между органами различных территориальных уровней единой государственной власти в Российской Федерации, с тем чтобы обеспечить наиболее эффективный механизм реализации конституционных функций государства, прежде всего, его основополагающей функции –

¹ Об отмене решения Сахалинского областного суда от 11.08.2008 и удовлетворении заявления о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Сахалинской области от 12.09.2000 № 205 «О Государственном фонде поколений Сахалинской области»: определение Верховного Суда РФ от 12 ноября 2008 г. № 64-Г08-16 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 12.

защиты прав и свобод человека и гражданина¹. Иными словами, в указанном определении Конституционный Суд РФ дал понять, что в целях эффективного правового регулирования возможны ситуации, когда федеральный законодатель расширяет свою компетенцию, «перекрывая» федеральным регулированием те вопросы, которые должны регламентироваться субъектом РФ. При этом не исключается и ситуация наоборот, когда федеральный законодатель передаст свою компетенцию органам власти субъекта РФ².

Подобное положение дел критически рассматривается западными специалистами в области конституционного права. В частности, профессор Берлинского университета им. Гумбольдта А. Бланкенагель указывает, что анализ законодательства и практики Конституционного Суда РФ позволяет сделать вывод о том, что Российская Федерация обладает широкой исключительной компетенцией, но, помимо этого, Федерация в законодательной сфере обладает ещё и «полномочием в отношении полномочий». Иначе – Российская Федерация имеет право полного присвоения любых предметов ведения и полномочий. При этом, как отмечает А. Бланкенагель, как правило, центр в федеративных системах всегда обладает таким «полномочием в отношении полномочий»; однако центр должен осуществлять его только в форме соответствующих изменений и дополнений к конституции. Особенность российской конституционной действительности состоит в том, что присвоение различных предметов ведения и полномочий может произойти в рамках текущего «подконституционного» законодательства, т.е. в ходе более простой процедуры³. Продолжая мысль А. Бланкенагеля, М.В. Глигич-Золотарева резко негативно оценивает подобную ситуацию, отмечая, что в сфере федеративных отношений последних лет возникла «эрозия законодательных стандартов», под которой по-

¹ 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 Российской Федерации от 17 июля 2006 г. № 452-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 1.

² Мусалова З.М. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами: конституционный аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 12.

³ Бланкенагель А.В. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1. С. 160.

нимается экспансия федеральной законодательной власти в компетенцию субъектов РФ во всех сферах общественных отношений, сопровождающаяся падением качества самого законодательства¹. В этой связи можно сделать вывод о том, что стремление федерации регулировать как можно более широкий круг общественных отношений, даже если они формально не закреплены конституционным законодательством, характерно не только для России, но и для многих федеративных государств.

Исследование вопросов развития теории и практики федеративных отношений, а также анализ роли принципа единства государственной власти и субсидиарности в исключительной компетенции Российской Федерации позволяют сделать ряд выводов. Во-первых, федеративное государственно-территориальное устройство является одной из распространённых форм среди крупных и средних (с точки зрения занимаемой территории) государств. Во-вторых, несмотря на разные подходы к распределению объёма государственной власти между её различными уровнями, представляется возможным констатировать, что во всех федеративных государствах происходит закрепление исключительной компетенции федерации. В-третьих, закреплённая в ст. 71 Конституции РФ исключительная компетенция Российской Федерации соответствует конституционной практике зарубежных стран и общественно-политическим условиям, сложившимся в России в конце XX – начале XXI в. Закрепление базовых основ государственного строительства, ключевых аспектов экономической системы, ведущих отраслей права в качестве вопросов исключительного ведения федерации позволили реализовать на практике конституционный принцип единства государственной власти. Реализация же этого принципа позволила восстановить и укрепить российскую государственность, обеспечить её целостность. В-четвертых, в целях воплощения в жизнь принципа субсидиарности необходимо минимизировать имеющиеся тенденции, направленные на необоснованное расширение компетенции Российской Федерации за счёт изъятия ряда вопросов из компетенции субъектов РФ, и избегать их. Подобная практика не только создает дисбаланс в соотношении принципов единства и субсидиарности в осуществлении государственной власти, но и препятствует становлению подлинного федерализма в России, превращая его в фикцию.

¹ Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск, 2009. С. 354.

§ 2. Единство государственной власти и субсидиарность в реализации совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов

Россия относится к числу ведущих мировых федеративных государств, в которых конституирована, наряду с исключительной компетенцией федерации, совместная компетенция федерации и её составных частей – субъектов федерации (ст. 72 Конституции РФ). Совместная компетенция означает, что и федерация, и её субъекты вправе осуществлять полномочия в определённых общих сферах правового регулирования (предметах ведения)¹. Как отмечают комментаторы Конституции РФ, «предметы совместного ведения – это сферы общественных отношений, правовое регулирование которых отнесено Конституцией к компетенции органов государственной власти и Федерации, и её субъектов»². Вместе с тем предметы совместного ведения предусматривают, что федеративное государство и его составные части реализуют свои полномочия в этой сфере согласованно, с учётом интересов друг друга. Следовательно, совместная компетенция не должна быть неукоснительно и безальтернативно регламентируема центральной властью. Однако Конституция РФ устанавливает, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации (ч. 2 ст. 76); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ, а также по предметам совместного ведения (ч. 5 ст. 76). Таким образом, происходит разграничение нормотворческих функций федерального законодателя и законодателя субъекта РФ в конкретных сферах жизни общества.

Касательно решения вопроса конституционного закрепления совместной (совпадающей) компетенции в зарубежных федерациях имеются разносторонние подходы. Прежде всего, необходимо заметить, что, например, конституции США 1787 г., Танзании 1977 г. и Эфиопии 1994 г. вообще не содержат указание на наличие совместной компетенции федерации и её субъектов в области законодательства и испол-

¹ Добрынин Н.М. Универсальный энциклопедический словарь для всех и каждого. Современная версия новейшей истории государства. Новосибирск, 2012. С. 473.

² Зорькин В.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2009. С. 612.

нительно-распорядительной деятельности¹. Большинство же конституций федеративных государств предполагает определённые модели совместной компетенции. Так, Конституция Австрийской Республики закрепляет перечень вопросов ведения, по которым федерация принимает законы, а субъекты федерации (федеральные земли) их исполняют, и перечень вопросов ведения, по которым федерация принимает основы законодательства, а субъекты федерации принимают конкретизирующие законы и обеспечивают их исполнение (ст. 11 и 12 Федерального конституционного закона Австрии 1920 г. в редакции 1929 г.)². Достаточно сложную модель совместной компетенции устанавливает Основной закон ФРГ. Он провозглашает, во-первых, своеобразный аналог совместной компетенции – «конкурирующую» законодательную компетенцию в виде перечня вопросов, по которым субъекты федерации (федеральные земли) могут издавать законы, в случае если федерация не воспользовалась таким правом в рамках сферы совместного ведения (абз. 1 ст. 72 Основного закона ФРГ 1949 г.)³; во-вторых, «основополагающие предписания» (основы законодательства) Федерации, развиваемые законами субъектов федерации (федеральных земель) и исполняемые последними (ст. 75)⁴; в-третьих, «совместное управление» федерации и её субъектов посредством принятия высшим органом исполнительной власти (правительством) федерации «общих административных предписаний» субъектам федерации (федеральным землям), направленных на исполнение федеральных законов субъектами федерации «под надзором федерации» или «по поручению федерации» (ст. 84 и 85)⁵ как своих собственных. Наконец, ещё одним примером является Конституция Индии 1950 г., которая устанавливает 66 вопросов совместного ведения федерации и её субъектов (штатов) в Приложении № 7. При этом вопросы совместного ведения являются предметом «конкурирующего законодательства» аналогично тому, что конституировано в ФРГ. Разница заключается лишь в том, что Конституция Индии очень подробно перечисляет эти вопросы, хотя по своей сути они также касаются всех основных сфер жизни общества⁶.

¹ Конституция Объединенной Республики Танзания. URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/374/7> (дата обращения: 14.01.2013); Конституция Федеративной Демократической Республики Эфиопия. URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/77/3> (дата обращения: 14.01.2018).

² Окуньков Л.А. Конституции государств Европы ... С. 30-33.

³ Страшун Б.А. Избранные конституции зарубежных стран ... С. 235.

⁴ Там же. С. 236-242.

⁵ Там же.

⁶ Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств ... С. 419-420.

Подготовленная Конституционным Совещанием 1993 г. и принятая позже (12 декабря 1993 г.) Конституция РФ в сфере закрепления совместного ведения, прежде всего, ориентировалась на зарубежный и российский опыт федеративных государств, а уже потом отражала многогранность вопроса единства российской государственной власти и сохранения собственного сегмента в ней в виде национально-территориальных образований и краевых (областных) территориальных единиц – равноправных субъектов РФ. Конституция РФ в статье 72 закрепляет «закрытый» перечень вопросов совместного ведения России и её субъектов всех 5 видов, что свойственно большинству федеративных государств¹. Вокруг «закрытости» перечня вопросов совместного ведения в отечественной конституционной науке по существу дискуссий нет. Очевидно, что такой подход: 1) подтверждает действие конституционного принципа равноправия всех субъектов РФ (ч. 1 ст. 5); 2) формально предполагает недопущение волюнтаристских политико-правовых действий по изъятию вопросов совместного ведения или, наоборот, по расширению их (иначе способствует стабильности федеративных отношений); 3) обеспечивает определенный «масштаб» соотношения принципов единства государственной власти и субсидиарности при разграничении компетенции между Федерацией и её субъектами в конкретно-исторической обстановке. Очевидно, эти обстоятельства и позволяют В.Е. Чиркину заявить о том, что модель «закрытого» перечня вопросов является наиболее оптимальной.

Вместе с тем вокруг модели «закрытого» перечня вопросов совместного ведения федерации и её субъектов какой бы то ни было научной дискуссии нет с точки зрения стратегического значения, а если рассматривать содержание и практику реализации вопросов совместного ведения, то здесь дискуссии как среди теоретиков, так и среди практиков не утихают и в наши дни. Это связано, во-первых, с тем, что исторически обусловленность отнесения определенной группы вопросов к совместному ведению является политическим вопросом; во-вторых, законодательная и правоприменительная практика реализует особые вопросы совместного ведения в связи с существующими тенденциями по обеспечению единства государственной власти и некоего уровня государственно-управленческой децентрализации, которая направлена на демократическое и динамичное развитие российского федеративного государства.

Анализируя современное состояние государственного устройства России, можно смело утверждать об исторической обусловленности появления в Конституции РФ конкретного перечня вопросов совмест-

¹ Чиркин В.Е. Современный федерализм ... С. 50.

ного ведения. При всем при этом нельзя не обратить внимание и на то, что оно осуществлялось достаточно резко и спонтанно. А именно: активный участник конституционного процесса 1992-1993 гг. Р.Г. Абдулатипов отмечал: «Важно было на фоне развала Советского Союза скорее собрать Федерацию. И все вопросы, которые не удавалось согласовывать, мы отправляли в корзину совместных полномочий, надеясь, что со временем законодатель всё распишет как надо»¹. В развитие этого мнения Е.В. Чурсина указывает, что процесс формирования совместной компетенции не имел под собой серьезной научной и аналитической проработки, а представлял собой не что иное, как «политический торг»².

Правовая и фактическая оценка «спонтанности» и «несовершенства» содержания вопросов совместного ведения Федерации и её субъектов должна, очевидно, учитывать и предшествующую, в советский и постсоветский периоды, практику отношения к «совместному ведению» федерального законодателя. В частности, ни Конституция СССР 1977 г., ни Конституция РСФСР 1978 г. (последние советские конституции) не закрепляли вопросы совместного ведения, хотя в советской юридической науке признавалось подобие совместного ведения через установление института «основ общесоюзного законодательства»³. Формально в СССР общесоюзное законодательство ограничивалось рамками обеспечения единства законодательного регулирования на его территории и установления основ законодательства Союза ССР и республик (ст. 73 Конституции СССР 1977 г.)⁴. Фактически же кодексы союзных республик (15), в т.ч. РСФСР, принятые в развитие основ законодательства СССР, мало чем отличались друг от друга и не отражали специфики каждой республики, что служит ярким примером отсутствия совместного правового регулирования и тем более наличия собственного правового регулирования в субъектах Союза ССР⁵. В этой связи необходимо согласиться с мнением А.Н. Черткова, который отмечает, что фактическое отсутствие совместной компетенции и неограниченность пределов федеральной компетенции вели к излишней централизации в осуществлении государственной власти и фактическому лишению субъектов федерации возможности самостоятельно

¹ Независимая газета. 2001. 18 июля.

² Чурсина Е.В. Разграничение полномочий ... С. 29.

³ Лепёшкин А.И. Советский федерализм. М., 1977. С. 290-293.

⁴ Плотнокова Г.Н. Становление и развитие института совместного ведения в Российском государстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 10. С. 32.

⁵ Чертков А.Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. М., 2005. С. 24-25.

решать насущные вопросы населения субъектов федерации¹. Иначе вопрос о соотношении необходимости общесоюзного (федерального) конституционного регулирования в целях обеспечения единства общесоюзной государственной власти и возможности проявления государственно-правовой самостоятельности субъектов Союза ССР, потенциал которых более приближен к интересам, потребностям населения, решался в пользу приоритета сохранения единства государственной власти перед динамичностью развития регионов и удовлетворения обыденных интересов населения.

На фоне подобного советского опыта в сфере регулирования совместной компетенции закрепление совместных предметов ведения Российской Федерации и её субъектов в постсоветское время в постановлении «О Федеративном договоре», принятом VI Съездом народных депутатов РФ в апреле 1992 г., было значительным шагом вперёд в области конституционного права России. Подписанный 31 марта 1992 г. Федеративный договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, с одной стороны, и отдельно органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, автономной области и автономных округов в составе Российской Федерации, с другой стороны, стал составной частью Конституции РФ.

Обращая внимание на критические нотки в оценке появления конкретных вопросов совместного ведения, нельзя не отметить, что они по большей части известны совместной («конкурирующей») компетенции федерации и её субъектов других федеративных государств мира². В частности, ст. 72 Конституции РФ содержит схожие вопросы совместной компетенции в области государственного строительства (обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления); защиты конституционных прав и свобод (защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка); регулирования экономических и социальных отношений (вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ре-

¹ Чертков А.Н. Законодательное регулирование ... С. 24-25.

² Окуньков Л.А. Конституции государств Европы ... С. 30-33; Страшун Б.А. Избранные конституции зарубежных стран ... С. 236-242.

сурсами, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта); обеспечения единой системы законодательства (административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды); международных отношений (координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров Российской Федерации)¹.

В подготовленных в 1991-1993 гг. альтернативных проектах Конституции РФ разброс мнений по вопросу совместной компетенции был значительным: от непризнания совместной компетенции (проект Конституции РСФСР, разработанный Российским Советом рабочих)² до идентичных Федеративному договору и Конституции России 1993 г.³

¹ Следует отметить, что ряд зарубежных конституций содержит идентичные вопросы совместного ведения. Например, ст. 73 Конституции ФРГ относит к вопросам совместного ведения в сфере экономических отношений горное дело, промышленность, энергетическое хозяйство, ремесла, кустарную промышленность, торговлю, банковское и биржевое дело, частное страхование. Статья 23 Конституции Бразилии относит к вопросам совместного ведения в сфере защиты прав защиты и гарантию прав нетрудоспособных лиц, борьбу с причинами бедности и факторами маргинализации. См.: Страшун Б.А. Избранные конституции зарубежных стран ... С. 236-242, 448-449.

² Данный проект был представлен на Втором Российском съезде Советов рабочих, который состоялся весной 1992 г. в Нижнем Новгороде. Этот проект имел недостатки, в частности, вообще не раскрывал понятие совместной компетенции, что не отвечало реальным историческим условиям того времени. См.: Проект Конституции Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, подготовленный Российским съездом Совета рабочих 18-19 апреля 1992 г. Документы и материалы. Богородск: Богородская тип., 1992. С. 24-25.

³ Например, проект, подготовленный Конституционной комиссией, образованной Съездом народных депутатов России, закреплял модель совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов, в целом не отличающуюся от ныне действующей Конституции России и, как отмечал Р.И. Хасбулатов в своём докладе перед депутатами Шестого съезда народных депутатов России, «Федерация сильна своими полнокровными составными частями. Проект закрепляет не только эту сторону федерализма, но и обязывает федеральные власти наполнить реальным содержанием ту ступень социально-экономической самостоятельности субъектов Федерации, которая закреплена в Федеративном договоре». Именно нормативное закрепление совместной компетенции в Основном законе России и обеспечивало, по мнению Р.И. Хасбулатова, «наполнение реальным содержанием самостоятельности субъектов». Данный проект, как известно, не был принят по причине политического противостояния Верховного Совета РФ и Президента России и их сторонников. Однако действующая Конституция РФ 1993 г. вобрала в себя многое из вышеназванного проекта. См.: Проект Конституции Российской Федерации: сб. мат-лов. М., 1992. С. 13.

Следовательно, с учётом всех вышеназванных факторов в Конституции РФ 1993 г. была закреплена совместная компетенция Российской Федерации и её субъектов. При этом следует отметить, что российские исследователи отмечают ряд проблемных аспектов в формальной стороне вопроса о совместной компетенции. Во-первых, ст. 72 Конституции РФ не даёт формального указания на то, что вопросы, перечисленные в ней, относятся к совместной компетенции. В связи с этим в научной литературе вопросы, перечисленные в данной статье, относят то к предметам ведения, то к полномочиям. Связано это с тем, что в ст. 72 Конституции РФ и предметы ведения, и полномочия перечисляются вперемешку. Соответственно, как отмечает И.А. Умнова, исходя из достаточно устоявшейся в отечественной юридической науке точки зрения, положения, закреплённые в ст. 72 Конституции РФ, необходимо понимать именно как совместную компетенцию (предметы ведения плюс полномочия)¹.

На сегодняшний день является вполне очевидным тот факт, что принятие Конституции России и установление закрытого перечня вопросов совместного ведения должны были исключить ситуации, при которых в связи с субъективными представлениями лиц, находящихся у власти в конкретный исторический период, происходило бы расширение круга данных вопросов или изъятие из закреплённого перечня определённого вопроса. Однако практика показала совсем иное. Как было проиллюстрировано в предыдущем параграфе, ряд вопросов из совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов фактически был переведён в исключительную компетенцию Российской Федерации (адвокатура, нотариат, судебные и правоохранительные органы и т.д.).

Достаточно значимой проблемой в разграничении совместной компетенции между Российской Федерацией и её субъектами является проблема признания договора правовой формой разграничения предметов ведения и полномочий. В период с 1994 по 1998 г. было заключено 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий с 46 субъектами РФ². Роль данных договоров представляется двоякой: с одной стороны, они могли разрушить территориальную целостность

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 160-161.

² 42 договора с 46 субъектами РФ оказалось в связи с тем, что было два трехсторонних и один четырехсторонний договор. См.: Пашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и её субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 10.

России, а с другой стороны, могли выступить в качестве правовой формы обеспечения принципа субсидиарности. Суть проблемы заключалась в том, что упоминание о договоре как правовой форме разграничения предметов ведения и полномочий, закреплённое в ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, не содержит указания на юридическую силу таких договоров. В связи с этим такие договоры зачастую вступали в противоречие с положением о равноправии субъектов РФ, а также не соответствовали положениям ст. 71-73 Конституции РФ, в силу чего предметы исключительного федерального ведения могли перемещаться в совместное ведение, либо вопросы совместного ведения относились к вопросам исключительного ведения субъекта федерации¹. Например, согласно Договору между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан от 03.08.1994, Республика Башкортостан объявлялась суверенным государством в составе Российской Федерации. К исключительному ведению Республики Башкортостан были отнесены как вопросы исключительного ведения Российской Федерации (например, судостроительство, прокуратура, помилование, международная деятельность), так и вопросы совместного ведения (обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, вопросы обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности и пр.)². Договор Российской Федерации с Республикой Татарстан от 15.02.1994 отнес к исключительному ведению Республики Татарстан вопросы правового регулирования административных, семейных, жилищных отношений, адвокатуры, нотариата и пр.³

По прошествии длительного времени федеральный законодатель систематизировал договорной процесс путём формулирования его базовых принципов, понятий и регламентации самой процедуры заключения договоров. В частности, Федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской

¹ Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основные концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 152-153.

² Договор между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан от 03.08.1994 «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» // Российские вести. 1996. № 35.

³ Договор между Российской Федерацией и Республикой Татарстан от 15.02.1994 «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // Вестник ВАС РФ. 1994. № 6.

Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» вводил запрет на перераспределение предметов ведения между субъектами Российской Федерации иначе, чем это установлено в Конституции Российской Федерации (ст. 3), установил безусловный приоритет федерального закона по отношению к договорам о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 4) и пр.¹ В соответствии с названным федеральным законом договор мог быть заключен либо при прямом указании на это в законе, либо при отсутствии федерального закона, но с условием приведения такого договора в соответствие с федеральным законом, принятым по предмету совместного ведения (ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 119-ФЗ от 24.06.1999). Иными словами, право определять необходимость заключения договора о разграничении предметов ведения и полномочий принадлежало Федерации. Однако Федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ оставил практически нерешёнными вопросы, связанные с порядком приведения заключенных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в соответствие с федеральным законодательством. В июле 2003 г. названный федеральный закон утратил силу, а федеральные власти пошли иным путём, а именно: федеральный центр инициировал расторжение (а фактически – отмену) договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. С 2001 по 2003 г. было прекращено действие 33 договоров путём подписания договоров о прекращении действия договоров о разграничении предметов ведения и полномочий с указанными субъектами РФ по причине достижения целей, ставившихся при заключении договоров². Остальные 9 договоров, среди которых, в частности, договоры с республиками Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан прекратили свое действие 09.07.2005 в порядке ст. 5 Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”». В соответствии с данной статьёй договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, действовавшие на день вступления в силу названного закона, подлежали утверждению федеральным законом согласно новому порядку заключения договоров в течение двух лет с даты вступления

¹ О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

² Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий ... С. 10.

его в силу. Не утвержденные таким образом договоры прекращали своё действие по истечении установленного двухлетнего срока¹. Можно сделать вывод о том, что произошла радикальная корректировка института договорного разграничения полномочий. Фактически он сошел на нет. Соответственно, это показало определённый кризис действия принципа субсидиарности. Причиной тому, прежде всего, являлся политический фактор².

Одной из первостепенных задач по обеспечению единства государственной власти, поставленной Президентом РФ В.В. Путиным в начале 2000-х гг., являлось создание единых, пускай и рамочных, условий для обеспечения экономического роста. Она не согласовывалась с практикой заключения договоров с субъектами РФ, которые, по сути, делали их неравными по отношению друг к другу³. Кроме того, институт договорных отношений дискредитировал себя в силу стремления политических элит ряда субъектов Российской Федерации приобрести для них особый статус – статус государств, строящих отношения с Российской Федерацией на основе договоров. Подобные устремления региональных элит подрывали саму идею субсидиарности и заставляли федеральную централизовать государственное управление в области экономики, социальной, культурной и государственно-правовой жизни. Однако, как справедливо отметил М.Х. Фарукшин, полностью отказаться от договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ по вопросам разграничения компетенции представляется нецелесообразным⁴. Подтверждением тому может служить зарубежный опыт. Так, Ж. Макру приводит в качестве примера австрийскую Конституцию, согласно которой допускается заключение соглашений между федерацией и администрациями земель (ст. 15а) и немецкую Конституцию, также разрешающую заключение договоров и соглашений между федерацией и администрациями земель для координации и со-

¹ О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 27. Ч. 2. Ст. 2709.

² Заметина Т.В. Проблемы конституционно-правовой регламентации договорной формы разграничения предметов ведения и полномочий в России // Юридический мир. 2010. № 1. С. 31.

³ Бусыгина И.М. Политическая география. Формирование политической карты мира. М., 2010. С. 290.

⁴ Фарукшин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты ... С. 292-293.

трудничества при осуществлении полномочий (ст. 91б)¹. Следовательно, можно сделать вывод о том, что использование в современной России договора как формы правового регулирования федеративных отношений с целью координации и сотрудничества в области улучшения качества жизни населения являлось бы положительным примером, воплощающим в себе и принцип единства государственной власти, и принцип субсидиарности.

Правовые ситуации, связанные с существенным расширением предметов совместного ведения в рамках децентрализации, характерны лишь для 1991-1997 гг.² В последующем, с конца девяностых и по настоящее время наблюдается обратная тенденция, направленная на излишнее федеральное регулирование вопросов совместного ведения, что, в свою очередь, нивелирует значимость принципа субсидиарности в организации государственной власти Российской Федерации «по вертикали». Более того, происходит нарушение баланса между принципом единства государственной власти и принципом субсидиарности. Фактически изъятые в пользу Российской Федерации вопросы совместного ведения обуславливают ограничение самостоятельности в деятельности субъектов РФ, а сама совместная компетенция Российской Федерации и её субъектов становится «конкурирующей»: до тех пор, пока Федерация не приняла закон по конкретному вопросу, субъект ещё может регулировать его по своему усмотрению, но как только Федерация урегулировала определённый вопрос, субъект РФ вынужден подчиниться и отменить свой закон либо привести его в соответствие с федеральным законом. В ситуации, когда Федерация начинает регулировать большинство вопросов совместного ведения, возникает дисбаланс между принципами единства и субсидиарности государственной власти, который отрицательно сказывается на всём механизме государственного управления в России.

Современное состояние конституционной практики в России последних 20 лет показывает, что одним из первых вопросов совместного ведения, который был изъят в исключительное ведение Российской Федерации, был вопрос об установлении общих принципов налогообложения и сборов (п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). В постановлении Конституционного Суда РФ № 5-П от 21.03.1997 «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи

¹ Макру Ж. Распределение властных полномочий в Российской Федерации в свете существующей практики федеративных государств – членов Совета Европы // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 117-118.

² Региональное управление в федеративном государстве: очерки теории и практики / под ред. В.А. Мау, М.Ю. Сеньковской, В.С. Назарова. М., 2008. С. 43.

18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»¹) была подтверждена конституционность такого изъятия. Логика правовой позиции Конституционного Суда РФ сводилась к следующему. Принципы налогообложения и сборов в части, непосредственно предопределяемой положениями Конституции РФ, находятся в исключительном ведении Федерации (п. «а» ст. 71). К ним относятся обеспечение единой финансовой политики, включающей в себя и единую налоговую политику, единство налоговой системы, равное налоговое бремя и установление налоговых изъятий только на основании закона. Принцип единой финансовой политики, включая налоговую, и единство налоговой системы закреплены в ряде статей Конституции РФ (п. «б» ч. 1 ст. 114). В соответствии с ним Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики. Эти положения развивают одну из основ конституционного строя Российской Федерации – принцип единства экономического пространства (ч. 1 ст. 8), предполагающий недопущение установления налогов, нарушающих единство экономического пространства Российской Федерации. С этой точки зрения недопустимо как введение региональных налогов, которое может прямо или косвенно ограничивать свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств в пределах единого экономического пространства, так и введение региональных налогов, позволяющее формировать бюджеты одних территорий за счёт налоговых доходов других территорий либо переносить уплату налогов на налогоплательщиков других регионов. Применительно к налогам субъектов РФ с учётом изложенных конституционных положений «законно установленными» могут считаться только такие налоги, которые вводятся законодательными органами субъектов РФ в соответствии с положениями, определёнными федеральным законом¹. Безусловно, такая позиция Конституционного Суда РФ была направлена на усиление государственно-правовой централизации Российской Федерации, но фактически шла вразрез с базовым конституционным принципом федерализма и государственно-правовой природой (самостоятельностью) субъектов РФ. Эта позиция не согласуется и с принципом субсидиарности, т.к. столь жизненно важный вопрос для каждого гражданина России, как налоги, решается на самом высоком уровне, а должен быть максималь-

¹ По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 1997 г. № 5-П // СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1602.

но приближен к населению. Российская Федерация является крупнейшим государством мира с разнообразными региональными природно-климатическими, экономическими, географическими и этническими условиями, с дисперсно проживающим малочисленным народонаселением. Как частный пример можно привести то, что в России наблюдается беспрецедентная для мировой практики диспропорция в экономическом развитии субъектов, когда разрыв величины ВВП на душу населения и среднедушевой доход между субъектами Федерации доходит до 20 раз, а разрыв по численности населения, стоимости основных фондов и объёму выпуска продукции – 100 раз и более¹.

Всё это в комплексе позволяет утверждать, что целесообразно предоставление субъектам РФ права на установление собственных налогов, т.к. только субъекты, находясь в непосредственной близости к населению, могут адекватно влиять на экономическое развитие посредством налоговых рычагов. В Конституции России, в части вопроса системы налогообложения говорится только о федеральных налогах и сборах. Изначально предполагалось, что нормативно-правовое регулирование региональных налогов и сборов относится к ведению субъектов Федерации. В связи с этим заслуживает внимания мнение о том, что установление исчерпывающего перечня региональных и местных налогов и сборов на федеральном уровне, вопреки принципу субсидиарности, ограничивает налоговую компетенцию органов власти регионального и муниципального уровней, поскольку напрямую затрагивает сферу полномочий субъектов федерации и муниципальных образований². Тем не менее в постановлении от 30.01.2001 № 2-П Конституционный Суд РФ ещё раз подтвердил свою позицию о том, что только Российская Федерация имеет право устанавливать налоги, в т.ч. и региональные, «перечень региональных налогов, внесение в него изменений и дополнений, круг налогоплательщиков, а также существенные элементы каждого регионального налога (в т.ч. объект налогообложения, налоговая база, предельная ставка налога) должны регулироваться федеральным законом с тем, чтобы не допускать излишнего обременения налогоплательщиков обязанностями по уплате налогов, устанавливаемыми законами субъектов Российской Федерации о региональных налогах, формирования доходной части бюджетов одних субъектов РФ

¹ Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления. Новосибирск, 2006. С. 148.

² Карасев М.Н. Конституционная модель разграничения налоговых полномочий и её реализация в законодательстве о налогах и сборах // Законодательство. 2005. № 10. С. 42.

за счёт других»¹. Такая регламентации вопросов налогообложения привела к тому, что доля налоговых поступлений в бюджет субъекта РФ стала совсем незначительной в рамках всей структуры налоговых поступлений. Показателен пример Алтайского края. Согласно статистическим данным Управления Федеральной налоговой службы по Алтайскому краю за 2008-2012 гг., доля региональных налогов в рамках всей налоговой системы не превышает 10%.

Упомянутые позиции Конституционного Суда РФ были положены и в основу действующего Налогового кодекса РФ. При этом исходя из проанализированных постановлений Конституционного Суда РФ следует, что речь идёт не только о налогах, но любых иных сборах. Так, один из субъектов РФ установил плату за оформление паспортов гражданам РФ, выдаваемых впервые, а также в связи с переменной фамилии, имени, отчества. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ указала, что вводимая плата имеет все признаки сбора, определённые в Налоговом кодексе РФ: обязательное внесение платы связано с совершением государственным органом юридически значимых действий. Между тем ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие признаками налогов и сборов, не предусмотренные Налоговым кодексом РФ либо установленные в ином порядке².

Проводя сравнительный анализ практики зарубежных федераций по данному вопросу, необходимо обратить внимание на то, что в них приоритет отдаётся принципу субсидиарности, на основании которого субъект федерации, будучи более эффективным в этом вопросе и в силу большей приближенности к населению, чем федерация, имеет право устанавливать свои налоги и сборы. Например, в США штаты сами устанавливают налоги и определяют налоговые ставки. Как отмечает А.М. Фарукшин, «и федеральный центр, и штаты могут в рамках соответствующего законодательства самостоятельно устанавливать налоги,

¹ По делу о проверке конституционности положений подпункта «д» пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”», а также положений Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью «Русская тройка» и ряда граждан: постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2001 № 2-П // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 701.

² Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2002. № 4.

и в силу этого каждый из этих уровней государственной власти имеет независимые источники налоговых поступлений»¹. Конституции штатов содержат подробные положения, касающиеся общих полномочий штатов по налогообложению. Например, Конституция штата Иллинойс прямо устанавливает: «Генеральная ассамблея (законодательный орган) обладает исключительным правом вводить установленные законом налоги в соответствии с теми ограничениями и требованиями, которые предусмотрены Конституцией штата. Право введения налогов не может быть изъято, приостановлено или переуступлено другой стороне»². Несмотря на то, что в истории США были разные периоды, когда роль федерального регулирования в области налогообложения то уменьшалась, то увеличивалась, современные западные исследователи утверждают, что «в целом Конгресс воздерживался осуществлять в соответствии с Конституцией свою власть принимать законодательство, “покушающееся на налоговые полномочия штата”, за исключением тех случаев, когда: 1) штат облагает налогом федеральных служащих; 2) штат облагает налогом транспортировку грузов и занятых в ней работников; 3) штат вводит налог на естественные ресурсы»³. В этой связи заслуживает особого внимания тот факт, что не только законодательная, но и современная судебная практика США подтверждает тезис о том, что, исходя из принципа субсидиарности, вопросы налогообложения должны находиться в совместной компетенции федерации и штатов, допуская установление штатами собственных налогов при соблюдении ряда положений. Среди последних, во-первых, налог должен применяться к деятельности, которая имеет существенную связь со штатом; во-вторых, налог должен справедливо распределяться соответственно деятельности, осуществляемой налогоплательщиком в штате; в-третьих, налог не должен быть дискриминационным; в-четвёртых, налог должен быть честно связанным с услугами, оказываемыми штатом⁴.

Согласуется с американской практикой по данному вопросу и практика Швейцарии, в которой кантоны имеют право устанавливать соб-

¹ Фарукшин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений ... С. 230.

² Конституция штата Иллинойс // Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 128.

³ Цит. по: Kaye T. Tax Discrimination: A Comparative Analysis of US and EU Approaches // Comparative Fiscal Federalism: Comparing the European Court of Justice and the US Supreme Court's Tax Jurisprudence. Kluwer Law International. 2007. P. 206-207.

⁴ Фарукшин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений ... С. 226-227.

ственные налоги для того, чтобы проводить особую социальную политику в области социального обеспечения отдельных категорий населения и принятия необходимых мер для организации соответствующей социальной службы¹. Интересна в этом отношении практика последних десятилетий в ФРГ. Как отмечают исследователи, в 50-90-х гг. наблюдалась тенденция на полную или частичную отмену собственных налогов федеральных земель Германии в обмен на доли в более важных федеральных налогах (подходном, налоге на добавленную стоимость и т.д.). Средства от налогов, в установлении которых земли были самостоятельны, по оценкам экспертов, составляли незначительные части доходов бюджетов. Однако в настоящее время всё возвращается на свои места, и проводимая в ФРГ финансовая реформа направлена в первую очередь на «сокращение доли регулирующих федеральных налогов в бюджетах земель и расширение полномочий земель по установлению собственных налогов и регулированию их ставок»². Одним из принципов, которым руководствуются немецкие власти, увеличивая долю региональных налогов, является принцип субсидиарности. При этом, по мнению одного из немецких авторов, не столь важно, что такие принципы, как лояльность, солидарность и субсидиарность напрямую не упоминаются в Основном законе ФРГ, а разработаны судами³.

Приведённая в качестве примера конституционная практика отдельных зарубежных стран является диаметрально противоположной российской. Причем, как показала практика, принципиально иные подходы к решению налогового вопроса не только не подорвали экономику США, Швейцарии или Германии, не нарушили «единое экономическое пространство», не ограничили свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств в пределах «единого экономического пространства», а наоборот, сделали экономики данных стран сильнейшими в мире, а жизнь граждан – достойной и самодостаточной. Соответственно, можно утверждать, что предоставление субъектам федерации права устанавливать собственные налоги и сборы является положительным примером проявления принципа субсидиарности. Внесение изменений в действующее налоговое законодательство России, направленное на разрешение установления субъектами РФ налогов, а не только возможности регламентировать отдельные элементы регио-

¹ Фляйнер Т. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов // Казанский федералист. 2002. № 4. С. 129.

² Лексин И. В. Указ. соч. С. 131-132.

³ Schneider H.-P. Three Principles of a Judge Made Federalism in Germany // Loyalty – Solidarity. 2009. P. 99.

нальных налогов, например, льготы или ставку¹, может отразить сбалансированное применение принципа единства государственной власти и субсидиарности в современный период развития России, который отличается от периода 90-х гг., характеризовавшихся острыми политическими и социально-экономическими кризисными явлениями, когда объективно требовалось «собрание камней» российской государственности.

Вопрос о налогообложении – далеко не единственный пример, иллюстрирующий ситуацию, в которой, вопреки принципу субсидиарности, происходит сужение установленных вопросов совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении России и её субъектов. Однако Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Федеральный закон от 30.12.2001) устанавливает не только основы административного законодательства, общие принципы законов об административных правонарушениях, но и составы конкретных правонарушений, ответственность за которые установлена на федеральном уровне. В связи со всеохватывающим действием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях понятно стремление федерального законодателя избавиться от десятка кодексов, принятых на уровне субъектов РФ. Но нельзя, да и невозможно полностью в этой сфере закрыть дорогу региональному законодателю. Видимо, поэтому в настоящее время в субъектах РФ имеются законы об административной ответственности за совершение административных правонарушений на соответствующей территории. Однако они незначительны по своему содержанию и ограничены лишь теми составами административных правонарушений, за которые в качестве наказания применяется предупреждение или штраф. К тому же неясно, почему к исключительному регулированию Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях отнесено регулирование административно-процессуальных отношений: процессуальные правила рассмотрения дел об административных правонарушениях, их подведомственность, подсудность и т.д. Подобное нормативное регулирование прямо противоречит Конституции РФ. Однако, несмотря на указанное противоречие, оно не вызывает сомнения даже у высших судебных органов. В качестве примера можно обратиться к определению судебной коллегии по гражданским делам Верховного

¹ Тарада В.В. Становление и развитие налоговой службы Алтайского края в 1990-2003 гг.: в 2 ч. Барнаул, 2004. Ч. 2. С. 24-25.

Суда РФ от 05.10.2005, в котором рассматривался нормативный акт субъекта РФ (постановление губернатора Рязанской области № 42-пг от 18.02.2005 «Об утверждении порядка помещения на специализированную стоянку и хранения задержанных транспортных средств»), устанавливающий порядок реализации одной из мер обеспечения производства по административным делам – задержание транспортного средства. Верховный Суд РФ отнёс меры процессуального обеспечения и вопросы их регулирования к исключительному ведению Российской Федерации, т.к. это указано Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Соответственно, постановление губернатора Рязанской области было признано (в большей его части) противоречащим федеральному законодательству¹. В связи с этим некоторые учёные делают вывод о том, что в данной области наблюдается явное игнорирование конституционного предписания².

Достаточно характерным и показательным подтверждением ограничения компетенции субъектов РФ в области административного законодательства является недопущение административно-правового регулирования субъектами РФ отдельных видов деятельности. Показательным примером этого может быть постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений статей 6 и 7 Закона Краснодарского края “Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае” в связи с жалобой граждан В.А. Береснева, В.А. Дудко и других». Закон Краснодарского края устанавливал требование для перевозчиков пассажиров иметь удостоверение соответствия – документ, удостоверяющий соответствие перевозчика требованиям осуществления безопасности пассажирских перевозок, и карточку соответствия, т.е. документ, подтверждающий соответствие конкретного транспортного средства требованиям безопасности³. Законодатель Краснодарского края, настаивая на конституцион-

¹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 05.10.2005 № 6-Г05-8 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2006. № 11.

² Невинский В.В. Преобразование конституционных основ российского федерализма // Право и государство: приоритеты XXI века: мат-лы Всерос. научно-практ. конф-ции. Барнаул, 2007. С. 193-194.

³ Об организации транспортного обслуживания населения легковыми такси в Краснодарском крае: закон Краснодарского края от 27.03.2007 № 1217-КЗ // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2007. № 52.

ности принятого закона, подчеркивал, что он, прежде всего, действует в рамках совместной компетенции и с учётом наибольшей осведомленности о положении дел в сфере транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае, в т.ч. считает необходимым наличие вышеназванных документов у перевозчиков. Руководствуясь принципом subsidiarity, Законодательное Собрание Краснодарского края указывало, что Закон «Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае» принят с учётом интенсивности и специфики транспортных потоков в этом субъекте РФ, являющимся курортным регионом, и призван в условиях повышенной угрозы безопасности дорожного движения, согласно его преамбуле, обеспечить безопасность пассажирских таксомоторных перевозок¹. Однако Конституционный Суд РФ не принял во внимание эти доводы и признал положения закона неконституционными в связи с тем, что субъект Федерации вторгся в исключительную компетенцию Российской Федерации, которая в данном случае проявляется в п. «ж» ст. 71 Конституции России (правовое регулирование основ единого рынка). Соответственно, по мнению Суда, административное регулирование отдельных сфер рынка путём установления «барьеров» на уровне субъекта недопустимо². С позицией Конституционного Суда РФ трудно согласиться, т.к. субъект РФ действовал в пределах совместной компетенции, руководствуясь принципом subsidiarity, исходя из особенностей территории и реальных потребностей населения. Если следовать логике «стража» федеральной Конституции, то к ведению Федерации можно отнести любой вопрос экономики. Иначе принцип subsidiarity будет принесен в «жертву» принципу единства государственной власти (через единство, централизацию регулирования экономических отношений), и тогда не будет речи ни о каком сбалансированном действии этих принципов.

Это выглядит особенно негативно при сравнении со способами административно-правового регулирования в зарубежных странах. Например, принятый в США в 1984 г. федеральный закон в области административного права, направленный на обуздание пьянства на дорогах, предусматривал, в частности, повышение возраста лиц, которым

¹ По делу о проверке конституционности положений статей 6 и 7 Закона Краснодарского края «Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае» в связи с жалобой граждан В.А. Береснева, В.А. Дудко и других: постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 16-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 5.

² Там же.

могли продаваться спиртные напитки, до 21 года. Если штат эту меру не поддерживал, то лишался федеральной помощи на строительство и содержание дорог. Штат Южная Дакота оспорил законность данного акта, ссылаясь на 21-ю поправку к Конституции США. Так как 21-я поправка отменяла действие 18-й поправки Конституции США (более известной как «сухой закон») и устанавливала, что все вопросы, касающиеся регулирования административно-правовых ограничений в отношении алкоголя, регламентируются законодательством штатов, то Верховный Суд США признал, что Конгресс США, согласно 21-й поправке, не имеет права устанавливать в общенациональном масштабе минимальный возраст, начиная с которого лицо может приобретать спиртные напитки. Но Суд признал право Конгресса, в рамках осуществления полномочий по расходованию средств, лишать федеральных средств на содержание и строительство дорог те штаты, которые разрешают покупку спиртных напитков лицам моложе 21 года. Следовательно, федеральная власть США вправе обставлять свои трансферты (переводы из федерального бюджета, т.е. вопрос исключительного ведения федерации) определёнными условиями. Но сохраняется абсолютное право штата – соглашаться или не соглашаться с указанными условиями¹. В приведённой ситуации наблюдается реализация принципа subsidiarity: власти штата, будучи приближенными к населению, исходя из знаний его реальных потребностей, принимают соответствующее решение.

Особое значение в определении соотношения принципа единства государственной власти и принципа subsidiarity играет разграничение компетенции в области пользования и распоряжения недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами. Согласно п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ данные вопросы находятся в совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов. Однако анализ дел в этой сфере, проведённый Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что данный вопрос к концу 2000-х гг. был фактически исключен из предметов ведения субъектов РФ².

В частности, вопросы водных ресурсов регламентируются Водным кодексом Российской Федерации, согласно которому все водные объекты находятся в федеральной собственности, за исключением прудов

¹ Фарукшин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений ... С. 231.

² Более подробно см.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М., 2009. С. 396-400.

и обводненных карьеров (ст. 8)¹. Субъекты РФ были исключены из водных правоотношений, оказавшись приравненными к физическим и юридическим лицам. Аналогичная ситуация сложилась и с лесными правоотношениями, из которых субъекты РФ де-факто оказались, по существу, «вычеркнутым», а все основные лесные ресурсы были объявлены федеральной собственностью². К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере лесных правоотношений относятся, согласно Лесному кодексу РФ, 42 полномочия, а к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ – всего 8, да и то незначительных³. Схожая ситуация наблюдается и в регламентации правоотношений в области недр и других природных ресурсов⁴. Как отмечается в научной литературе, в результате внесения комплексных изменений в Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» совместная компетенция в данной сфере исчезла как таковая⁵. Фактически упразднено совместное владение, пользование и распоряжение недрами: компетенция субъектов РФ в этой сфере сведена к минимуму, распространена, главным образом, на участки недр, содержащие месторождения общераспространённых полезных ископаемых (песок, гравий)⁶. Всё это не способствует решению задач по охране окружающей среды и рационализации природопользования. Данная сфера общественных отношений может быть успешно регламентирована только с учётом принципа subsidiarity. Централизация правового регулирования в ней не способствует учёту особенностей регионов (фактическое состояние ресурсной базы, климатические условия, ландшафт и т.д.), в частности, не позволяет эффективно управлять лесами, водными объектами из центра⁷.

Другим примером игнорирования принципа subsidiarity и превалирования федерального регулирования в сфере совместной компетенции является ярко выраженная тенденция к всеохватывающему, де-

¹ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

² Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма ... С. 462.

³ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

⁴ Довбня В.Б. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ в отношении владения, пользования и распоряжения природными нефтяными и газовыми ресурсами // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 49-50.

⁵ Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма ... С. 463.

⁶ О недрах: закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁷ О состоянии законодательства в Российской Федерации: доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года ... С. 397.

тальному (а не «рамочному») правовому регулированию¹. Следует отметить, что в России подобная ситуация особо актуальна в силу многонациональности и многоконфессиональности её населения, проживающего в различных субъектах РФ. К сожалению, федеральный законодатель зачастую игнорирует данные обстоятельства и стремится к максимальной унификации регулирования вопросов совместного ведения. Одним из таких примеров может служить семейное законодательство. Семейный кодекс РФ достаточно подробно регулирует семейно-брачные отношения, оставляя за субъектам РФ незначительные вопросы, связанные с возможностью изменения возраста вступления в брак, изменения фамилии, имени, отчества, отдельные положения опеки и попечительства и некоторые другие². Иные же значимые для семейной жизни человека вопросы в различных субъектах РФ не допускают регулирования региональным законодательством. Так, в Семейном кодексе РФ закреплён принцип моногамии (единобрачия), который неоднократно оспаривался представителями отдельных республик и других субъектов РФ, где подавляющая часть населения исповедует ислам. В Республике Ингушетия Президент республики даже принял в 1999 г. Указ о легализации многоженства. В обоснование указа было заявлено, что для «исламского» субъекта РФ многоженство является нормой и существует фактически; соответственно, необходимо юридическое разрешение на несколько браков, чтобы отношения между супругами имели правовой характер³. Правда, в последующем указ был отменен в силу противоречия федеральному законодательству. Представляется необходимым присоединиться к мнению, высказываемому некоторыми исследователями о том, что субъект РФ лишь формально способен создавать нормы семейного права, а на практике имеется «слишком узкий круг вопросов, которые “доверены” субъектам РФ»⁴ в области семейного законодательства. Не вдаваясь в спор об обоснованности либо необоснованности подобной ситуации, отметим лишь, что излишне детализированное федеральное законодательство не позволяет регулировать субъекту РФ брачно-семейные отношения с учётом культурно-национальных особенностей.

¹ Невинский В.В. Преобразование конституционных основ ... С. 193.

² Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

³ Коммерсантъ. Газета. 1999. 27 июля.

⁴ Михеева Л.Ю. Семейное законодательство субъекта РФ – миф или реальность // Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации: мат-лы научно-практ. семинара. Барнаул, 2003. С. 144.

Очевидно, что детальное регулирование вопросов, относящихся к совместному ведению, недопустимо, т.к. идёт вразрез не только с рядом конституционных принципов (в т.ч. принципом субсидиарности), но и подрывает саму суть федерализма, гипертрофирует принцип единства государственной власти в многонациональной, с устоявшимися особенностями отдельных регионов, России. Очевидно, и в этом случае может оказаться полезным опыт зарубежных федеративных государств. Например, Федеральный Конституционный Суд ФРГ неоднократно принимал решения о сбалансировании объёма компетенции федерации и федеральных земель¹. Своеобразное сбалансирование федеральной и региональной компетенции (двух конституционных начал – единства государственной власти и субсидиарности) наблюдается, в частности, в решении о введении должности ассистента профессора. Федеральный законодатель Германии ввел должность ассистента профессора, указав на определённые требования для её замещения: наличие университетского диплома, способность преподавать и вести научную работу. Предусматривался квалификационный период в шесть лет, в течение которого ассистенты должны были доказать свою способность к научной работе и преподаванию без дальнейшего руководства со стороны профессора. Квалификационный период должен был оценивать комитет из независимых специалистов, приглашённых университетом. Ряд земель (Тюрингия, Бавария и Саксония) сочли федеральный закон неконституционным и не внесли изменения в свои земельные законы о высшем образовании, а обратились в Федеральный конституционный суд. Последний признал федеральный закон неконституционным, т.к. он предусмотрел детальное регулирование вопроса, не оставив землям места для собственного регулирования. При этом суд указал, что детальное регулирование вопроса, относящегося к совместной компетенции, допустимо лишь как исключение, когда это необходимо для того, чтобы сделать закон эффективным. В данном же случае закон содержал настолько детальные нормы, что землям оставалось лишь скопировать федеральный закон, но при этом их собственное усмотрение по вопросам высшего образования сошло бы на нет².

Необходимо отметить, что практика Конституционного Суда РФ, в отличие от Федерального конституционного суда Германии, не только не препятствует распространению такого явления, как детализация фе-

¹ Меллингхофф Р. Задачи и статус Федерального конституционного суда Германии и его отношение с другими европейскими судами // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61). С. 128.

² Фарушкин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений ... С. 199-200.

деральным законодателем вопросов совместного ведения, но и способствует этому. В качестве примера можно привести возникшую в судебной практике проблему иерархии федеральных правовых актов в вопросах регулирования по предметам совместного ведения. В частности, могут ли федеральные органы государственной власти издавать по вопросам совместного ведения, кроме федеральных законов, другие подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и пр.). Возражая в одном из процессов в Конституционном Суде РФ против принятия по вопросам совместного ведения подзаконных нормативных правовых актов федеральных органов власти, Правительство Республики Карелия подчеркнуло: из ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, согласно которой по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, чётко следует, что по предметам совместного ведения не могут издаваться никакие иные федеральные нормативные правовые акты, кроме законов. Конституционный Суд РФ занял противоположную позицию. В постановлении от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» он указал, что по предметам совместного ведения федеральные органы государственной власти могут принимать не только законы, но и подзаконные нормативные акты¹. Подобная позиция Конституционного Суда РФ актуальна и в наши дни, когда существенно ущемляются права субъектов РФ и создаётся ситуация, в которой принцип единства действует в ущерб принципу субсидиарности.

Реализация принципа субсидиарности в рамках совместной компетенции, без ущерба принципу единства государственной власти, может принести значительные позитивные плоды, которые будут характеризоваться как взвешенные управленческие решения. Так, среди положительных примеров реализации принципа субсидиарности можно назвать правовую позицию Конституционного Суда РФ, выраженную им в определении Конституционного Суда РФ от 27.01.2011 № 63-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Живодеровой Тамары Владимировны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 9 Закона Камчатского края “О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Камчатского

¹ По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

края и должности государственной гражданской службы Камчатского края”». Суд указал, что в целях реализации совместной компетенции по вопросу, предусмотренному п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, субъект Российской Федерации имеет право предоставлять отдельным категориям граждан дополнительные меры социальной защиты, дополнительные социальные гарантии, что при этом не будет являться нарушением принципа равенства граждан¹. Речь шла о предоставлении дополнительных социальных гарантий Законом Камчатского края государственным служащим края. Реализуя свою компетенцию по этому вопросу, законодатель Камчатского края рационально руководствовался принципом subsidiarity, учитывая особенности географического, ландшафтного характера, а также условия резко континентального климата, в связи с которыми труд государственных служащих Камчатского края является более «тяжёлым» по сравнению с иными субъектами РФ.

К примерам в сфере совместной компетенции, в которых проявляется сбалансированная реализация принципа единства государственной власти и принципа subsidiarity, следует отнести некоторые вопросы законодательного регулирования вопросов обеспечения общественного порядка (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Согласно данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, одной из самых распространённых причин нарушения общественного порядка (совершения административных правонарушений и преступлений) является распитие спиртных напитков и нахождение правонарушителя в состоянии алкогольного опьянения². Например, 80% убийств и 60% административных правонарушений в сфере дорожного движения совершаются в состоянии алкогольного опьянения и т.д.³ При этом ряд правонарушений совершается в вечернее и ночное время в местах реализации

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Живодеровой Тамары Владимировны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 9 Закона Камчатского края «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Камчатского края и должности государственной гражданской службы Камчатского края»: определение Конституционного Суда РФ от 27.01.2011 № 63-О-О // Сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx>.

² Злоупотребление алкоголем в Российской Федерации: социально-экономические последствия и меры противодействия: доклад Общественной палаты Российской Федерации // Общественная палата РФ, комиссия по социальной и демографической политике, общественный совет Центрального федерального округа. М., 2009. С. 4-6.

³ Там же.

алкогольной продукции либо на территории, прилегающей к таким местам. В целях предотвращения правонарушений федеральный законодатель установил ряд особых требований к розничной продаже алкогольной продукции. Данные требования установлены ст. 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Одним из требований, согласно ч. 5 ст. 16 Закона, является полный запрет продажи алкогольной продукции в период с 23 часов до 8 часов. Установленный временной промежуток является минимальным. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право увеличивать данный промежуток времени, вплоть до круглосуточного запрета на продажу алкоголя¹. Следовательно, исходя из принципа субсидиарности, реального знания властями ситуации с правонарушениями, каждый субъект РФ устанавливает собственное время продажи алкоголя. Так, Алтайский край установил запрет на продажу алкоголя с 21 часа до 9 часов, что привело к уменьшению правонарушений в вечернее и ночное время². Именно в подобных ситуациях принцип субсидиарности проявляет весь свой позитивный потенциал, когда более низкий уровень власти, будучи более «осведомлённым» о потребностях населения, осуществляет эффективное правовое регулирование.

Следовательно, только эффективное разграничение предметов ведения и полномочий между российским федеральным центром и субъектами РФ позволит предотвратить установление монополии на государственную власть путём разделения её по вертикали; разгрузить федеральные органы государственной власти за счёт передачи на региональный уровень предметов ведения и полномочий, которые наиболее рационально могут быть реализованы самими субъектами федерации; устранить из системы управления, с одной стороны, параллелизм в деятельности органов государственной власти, а с другой стороны, не допустить пробелы в этой системе; обеспечить баланс интересов и полномочий обеих сторон федеративных отношений; максимально

¹ О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

² Вечером надо делать детей, а не пить пиво!: алтайские младоединороссы протестуют против продления сроков продажи алкоголя // БанкФакс: информационное агентство. URL: <http://www.bankfax.ru/news/88341/> (дата обращения: 01.06.2013).

приблизить реализацию функций государственных органов к населению¹.

Вместе с тем в настоящее время наблюдается отчётливая тенденция к централизации государственно-правового регулирования, обеспечению приоритета принципа единства государственной власти в соотношении с принципом субсидиарности. Централизация российской государственности и безусловный приоритет принципа единства государственной власти в ущерб принципу субсидиарности приводят к дублированию в законах субъектов РФ положений соответствующего федерального закона, отсутствию правовых норм, отражающих специфику конкретного региона, невысокому качеству понятийного аппарата, откровенной «боязни» политической элиты соответствующего субъекта РФ принимать законы, не имеющие аналогов на общедоказательном уровне². Всё это приводит к загромождению правового регулирования при нулевой эффективности, что в конечном счёте снижает авторитет регионального законодательства³. Характерен пример Закона Республики Башкортостан от 12.12.2006 № 395-з «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения Республики Башкортостан». Стремление копировать федеральные нормы имеет место уже в преамбуле закона, которая практически идентична преамбуле Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и отличается лишь несколькими словами⁴. Идентичные положения об ограничительных мероприятиях (карантине) содержатся в ст. 6 Закона Республики Башкортостан и ст. 31 Федерального закона. Полностью совпадают положения о гигиеническом воспитании и обучении граждан, пропаганде здорового образа жизни ст. 9 Закона Республики Башкортостан и ст. 36 Федерального закона соответственно. Это совершенно недопустимо, поскольку у федерального закона и закона субъекта РФ разное назначение. Федеральный закон должен установить основы для всех субъектов

¹ Фарукшин А.М. Судебное регулирование федеративных отношений ... С. 203-204.

² Чертков А.Н. Законодательное регулирование ... С. 168.

³ Гайда А.В., Казанцева М.Ф., Киселев К.В. и др. Законодательство и правотворческий процесс в Свердловской области: состояние, проблемы, совершенствование. Екатеринбург, 1999. С. 33.

⁴ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения Республики Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 12.12.2006 № 395-з // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2007. № 3 (249). Ст. 86; О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 19.07.2011, с изм. от 07.12.2011) // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

РФ, а закон субъекта – конкретизировать эти основы. Более того, с точки зрения юридической техники, не всякий закон должен иметь преамбулу, которая является необходимой скорее для конституций, уставов, кодексов, а также законов, возглавляющих отрасль законодательства, но не для специального закона субъекта РФ¹.

Нагляден пример содержания Закона Брянской области от 20.12.2007 № 173-З «Об охране здоровья населения Брянской области», дублирующего положения недавно утративших силу «Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан», утверждённых Верховным Советом Российской Федерации 22.07.1993. Дублируя утратившие силу «Основы» в части принятия мер по охране здоровья населения Брянской области, закон не предусмотрел региональную специфику охраны здоровья населения в связи с радиационным воздействием на территорию. Лишь однажды (в ст. 24) он упоминает об особенностях охраны граждан, подвергшихся воздействию в результате аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 г.² Приведённые примеры свидетельствуют о стремлении региональных законодателей быть в том ряду субъектов РФ, которые в «миниатюре» повторяют федеральное законодательство, зачастую необоснованно дублируя его³.

Сложившаяся ситуация в сфере реализации совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов стала предметом критического анализа в высших органах государственной власти России. Так, председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко указывает, что в целом сложившаяся система позволила сохранить российскую государственность, единое экономическое и политическое пространство, остановить процессы сепаратизма и создать единое правовое поле. Однако на повестку дня встал вопрос о децентрализации власти, передачи большего объёма полномочий субъектам Федерации в целях повышения самостоятельности и активности регионов⁴. По мнению Председателя Правитель-

¹ Законодательная техника: научно-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000. С. 126-127.

² Об охране здоровья населения Брянской области: закон Брянской области от 20.12.2007 № 173-З // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». 2007. № 18.

³ Тихомиров Ю.А., Андриченко Л.В. Проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 4.

⁴ Матвиенко В.И. В России выстроена устойчивая система федеративных отношений // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/press-center/news/33607/> (дата обращения: 30.07.2013).

ства РФ Д.А. Медведева, в регионах лучше знают, что им подходит. Соответственно, каждый регион должен решать отдельные, специфические для него вопросы, и «если кто-то построил экономику на лесном хозяйстве, это можно будет отдать региону, если на минерально-сырьевых ресурсах – другие полномочия. Если регион сельскохозяйственный, то полномочия должны быть совершенно другими, чем там, где добывают золото»¹.

Очевидно, что реализация подобных предложений не может происходить без учёта принципа субсидиарности. В качестве основного способа их реализации могут стать основы законодательства по вопросам совместного ведения, которые выступали бы в качестве рамочных законов. Основы законодательства позволили бы обеспечить единство государственной власти (регулируя основы в экономической, социальной, культурной, политической и международной областях) при учёте самобытности отдельных регионов и их прав на принятие своих законов в развитие установленных федерацией основ. Пока же повсеместное применение федеральных норм в регулировании общественной жизни создает определённые трудности для самостоятельной деятельности субъектов РФ. Ведь как сказал в свое время Томас Джефферсон, «правительство становится хорошим не в результате консолидации или концентрации власти, а в результате её распределения. Если бы указания о том, как сеять и когда жать поступали к нам из Вашингтона, то мы вскоре остались бы без хлеба»².

Анализ значения принципов единства государственной власти и субсидиарности в реализации совместной компетенции Российской Федерации и субъектов РФ позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, необходимо согласиться с мнением о том, что в основе института совместной компетенции лежит сочетание принципа единства государственной власти и принципа субсидиарности³. Так, право федерального центра определять основы правового регулирования предметов совместного ведения в сочетании с верховенством федерального законодательства даёт возможность обеспечить единство государственности власти, а право субъектов РФ детализировать и уточнять соответствующие законы с учётом региональной специфики, исходя из реальных нужд населения, позволяет говорить о субсидиарности в осуществлении государственной власти. Во-вторых, последние десять лет развития российской государственности свидетельствуют об отходе от

¹ Коммерсантъ. 2013. 24 сент.

² Джефферсон Т. Автобиография. Заметки о штате Виргиния. Л., 1990. С. 78.

³ Чертков А.Н. Законодательное регулирование ... С. 26.

принципа субсидиарности и стремительном усилении централизации под предлогом обеспечения единства государственной власти. Действующее законодательство, судебная практика и особенно практика зарубежных стран позволяют увидеть, что федерация должна определять в различных сферах жизни общества общенациональные стандарты, призванные создавать равные условия жизни для всех граждан федеративного государства. Степень централизации власти и управления может быть высокой только тогда, когда есть угроза сепаратистских тенденций и подрыва целостности государства, как это было в девяностые годы минувшего столетия. Но во всех других случаях приоритет должен отдаваться принципу субсидиарности. В-третьих, тенденция на укрепление единства государственной власти не должна сопровождаться сокращением перечня вопросов ведения, находящихся в совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов. В противном случае федерализация уступит место унитаризации и, разрушив «ядро» государственно-правовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, превратит Россию в «унитарное федеративное государство». Такая ситуация опасна для России, поскольку унитарная Россия всегда будет тяготеть к авторитарному политическому режиму, тем более традиции страны и доминирующая политическая культура способствуют движению общества именно в этом направлении. В-четвёртых, в настоящее время Российская Федерация достигла в сфере совместной компетенции предельной степени централизации и единства государственной власти, в связи с чем у государства нет иного пути, кроме как пути развития, основанного на принципе субсидиарности. В противном случае нарастающая в обществе тревога по поводу ущемления достигнутых демократических завоеваний на фоне экономической и политической нестабильности может стать питательной средой для борьбы нового поколения за предсказуемое и благополучное общественное развитие.

§ 3. Субсидиарность государственной власти и её единство в реализации исключительной компетенции субъектов Российской Федерации

Помимо исключительной компетенции Российской Федерации и совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов, ключевое и государствообразующее для федеративного государства значение имеет остаточная (исключительная) компетенция субъектов РФ. В науке конституционного права под остаточной компетенцией субъектов Российской Федерации понимаются предметы ведения и полномочия органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемые ими вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ)¹. Остаточная компетенция субъектов РФ занимает особое место в схеме разграничения компетенции в федеративном государстве, в т.ч. под углом зрения обеспечения определённого сбалансированного соотношения принципов единства и subsidiarity государственной власти.

Конституция России устанавливает, что в сфере остаточной компетенции субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73) и осуществляют, в рамках Конституции РФ, собственное правовое регулирование (ч. 4 ст. 76). В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам остаточного ведения, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ). Вместе с тем в случае противоречия принятого в порядке остаточного ведения правового акта субъекта РФ Конституции РФ и принятым в соответствии с ней федеральным законом такие акты субъектов РФ должны быть приведены в соответствие с федеральным законодательством. Из настоящего конституционного положения вытекает, что остаточная компетенция субъектов РФ одновременно выступает в качестве их исключительной компетенции².

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 648. Некоторые авторы ошибочно включают в определение только полномочия, что нельзя считать верным. См.: Добрынин Н.М. Универсальный энциклопедический словарь ... С. 357.

² Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. В.А. Кряжков. М.: Городец-издат, 2002. С. 128-129.

Большинство современных федеративных государств установило исключительную компетенцию субъектов федерации¹. Однако способы закрепления сферы остаточной компетенции и перечень отнесенных к ней вопросов разнятся. Можно выделить три способа конституционного закрепления исключительной компетенции субъектов федерации².

Первый способ. Исключительная компетенция установлена непосредственно в тексте конституции в форме подробного перечня предметов ведения субъектов федерации. Примером тому может быть закрепление исключительной компетенции субъектов федерации в конституциях Малайзии, Индии и Швейцарии. Так, в перечне № 2 приложения № 9 Конституции Малайзии 1957 г. подробно перечисляются вопросы, относящиеся к исключительной компетенции штатов Малайзии, среди которых, наряду с отдельными отраслями законодательства (например, семейное, лесное, сельскохозяйственное), названы и очень узкие вопросы, например, загоны для скота и черепаший промысел³. Аналогичным образом в приложении № 7 Конституции Индии 1950 г. установлен перечень вопросов из 66 пунктов, отнесённых к исключительной компетенции штатов⁴. При этом и в Малайзии, и в Индии сверх того оговорена остаточная компетенция: в Малайзии она закрепляется за субъектами федерации, а в Индии – за федерацией. Тем самым подчеркивается сравнительно децентрализованный характер малазийской федерации и централизованный характер индийской федерации. Что касается Конституции Швейцарии 1999 г., то, в отличие от Индии и Малайзии, в ней нет одной статьи или одного приложения, в котором содержались бы все вопросы ведения кантонов: вопросы исключительной компетенции перечисляются в статьях, касающихся определённой сферы регулирования. Например, ст. 69 Конституции Швейцарии, регулирующая вопросы культуры, указывает, что в сфере культуры компетентны кантоны; ст. 78 закрепляет компетенцию кантонов в решении некоторых вопросов природы и родного края⁵. Ис-

¹ Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства. Новосибирск, 2010. Т. 1. С. 194-196.

² Ковачев Д.А. Разграничение предметов ведения ... С. 28.

³ Конституция Малайзии // Конституции государств (стран) мира: интернет-библиотека Романа Пашкова. URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/655/11> (дата обращения: 28.01.2013).

⁴ Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств ... С. 420.

⁵ Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации // Конституции государств (стран) мира: интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/135> (дата обращения: 28.01.2013).

ключительная компетенция кантонов распространяется на довольно обширные сферы их деятельности. Так, кантоны полномочны определять свою структуру и структуру входящих в них общин; самостоятельно организовывать отдельные виды судопроизводств; создавать систему здравоохранения и социального обеспечения; регулировать вопросы, связанные с деятельностью церкви, образованием (исключая высшее) и пр.¹ Подобное распределение компетенции позволяет утверждать, что в Швейцарской Конфедерации, помимо традиционного принципа единства государственной власти, значительную роль играет принцип субсидиарности, в соответствии с которым кантоны обладают столь значительной компетенцией.

Второй способ. Исключительная компетенция субъектов федерации определяется конституцией посредством установления перечня вопросов, изъятых из возможного регулирования субъектами федерации². В этом случае у субъектов федерации остаётся право регулировать только те вопросы, которые не урегулированы федерацией и не запрещены для регулирования самому субъекту. То есть речь идёт об остаточной компетенции субъектов федерации, которая одновременно становится исключительной компетенцией субъектов федерации. Подобное конституционно-правовое регулирование исключительной компетенции субъектов федерации установлено конституциями Мексики и США. Конституция Мексики 1917 г. закрепляет перечень вопросов, которые не могут быть предметом законодательного регулирования штатов (ст. 117-118)³. Конституция США 1787 г., во-первых, устанавливает перечень вопросов, по которым ни один штат не может осуществлять регулирование (разд. 10 ст. 1), а во-вторых, устанавливает, что «полномочия, не предоставленные настоящей Конституцией Соединённым Штатам и не запрещённые для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатом и народом» (поправка X к Конституции США)⁴. При этом, как отмечает Н.М. Добрынин, благодаря подобной модели закрепления исключительных полномочий, в штатах принимается значительное количество законов. Этим и объясняются существенные раз-

¹ Столяров М.В. Компетенция власти: разграничение предметов ведения ... С. 296-297.

² Дымов Д.Е. Конституционные гарантии целостности федерации в зарубежных странах. М., 1996. С. 11-12.

³ Конституция Мексики // Конституции государств (стран) мира: интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/51/6> (дата обращения: 28.01.2013).

⁴ Страшун Б.А. Избранные конституции зарубежных стран ... С. 413.

личия гражданского, семейного, наследственного, договорного, земельного и многих других отраслей права в зависимости от конкретного штата¹. Обширная исключительная компетенция штатов обусловила реальность принципа субсидиарности в США. В связи с этим в литературе неоднократно отмечалось, что осуществление органами государственной власти США своих полномочий по различным предметам ведения всегда базируется на американской традиции осуществлять власть «ближе к дому»².

Третий способ. К исключительной компетенции субъектов федерации относят всё, что не вошло в исключительную компетенцию федерации и совместную компетенцию федерации и её субъектов³. В качестве примера можно привести ст. 15 Федерального конституционного закона Австрийской Республики от 10.11.1920 (в ред. ФКЗ № 175 от 02.03.1983): если какой-либо вопрос не отнесён определённо к компетенции федерации в области законодательной или исполнительной деятельности, то он относится к сфере собственной компетенции земель⁴. Как отмечает В.Е. Чиркин, подобная модель закрепления исключительной компетенции характерна также для ФРГ, Нигерии, Пакистана и некоторых других стран⁵. При этом важно отметить, что какими бы различными, на первый взгляд, ни казались по форме и содержанию названные модели, главная цель, на которую направлено их действие – освобождение федерации от тех вопросов, компетентное и оперативное решение которых может быть осуществлено только самими субъектами федерации⁶. Эта цель и является одним из проявлений принципа субсидиарности.

Последний способ закрепления исключительной компетенции субъектов Федерации установлен также Конституцией РФ 1993 г. (ст. 73). В российской конституционно-правовой науке отношение к установленной модели противоречивое. Так, по утверждению

¹ Добрынин Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005. С. 153.

² Там же. С. 154.

³ Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997. С. 60.

⁴ Окуньков Л.А. Конституции государств Европы ... С. 37-38.

⁵ Конституция Нигерии 1960 // Конституции государств (стран) мира: интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/762> (дата обращения: 28.06.2013); Конституция Исламской Республики Пакистан // Конституции государств (стран) мира: интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/34> (дата обращения: 28.06.2013).

⁶ Ковачев Д.А. Разграничение предметов ведения ... С. 28.

Н.М. Добрынина, для современной России подобный подход к закреплению компетенции субъектов РФ во многом порождает перманентные диспропорции и кризисы в развитии федеративных отношений в России, которая фактически пытается функционировать как федерация без чёткого конституционно-правового закрепления статуса её субъектов. Неясность того, какие именно вопросы ведения находятся в исключительной компетенции субъектов РФ, порождает целый ряд проблем в области финансов, экономики, собственности, вопросов социального обеспечения и т.д.¹ Некоторые авторы считают, что необходимо было закрепить примерный перечень вопросов исключительной компетенции субъектов РФ². Отсутствие последнего приводит на практике к возникновению множества проблем, связанных с реализацией данного института конституционного права³. Дdiamетрально противоположной точки зрения придерживаются А.Н. Чертков и В.Е. Чиркин. Так, А.Н. Чертков признаёт установленную в Конституции РФ модель закрепления исключительной компетенции субъектов прогрессивной и демократичной, отмечая, что «в российской модели “остаточные” предметы ведения распределяются децентрализованно. Признание полноты власти субъектов Федерации вне пределов ведения Федерации и федеральных полномочий по предметам совместного ведения свидетельствует о существенной децентрализации российской модели вертикального разделения власти, характеризующей более высокий уровень демократии федерализма»⁴. В.Е. Чиркин также отмечает, что способ закрепления Конституцией РФ исключительной компетенции субъектов РФ является оптимальным и более предпочтительным, нежели другие. Он учитывает невозможность закрепления исчерпывающего перечня всех вопросов, относящихся к ведению субъектов федерации. При любой тщательности составления подобного перечня «что-то может быть упущено, забыто, а жёсткий перечень делает очень трудным поиск выхода из этой ситуации. Отсутствие такой классификации даёт возможность отнести все неназванные в конституции вопросы к ведению субъектов, что одновременно способствует расшире-

¹ Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления ... С. 147.

² Кириенко Г.С. Государственно-правовой потенциал «опережающего» правотворчества субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 2. С. 35.

³ Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления ... С. 147.

⁴ Чертков А.Н. Законодательное регулирование ... С. 25.

нию их прав и укреплению самостоятельности в рамках федеральной конституции»¹.

В целом среди множества мнений исследователей-конституционалистов необходимо поддержать точку зрения В.Е. Чиркина, А.Н. Черткова и других российских исследователей по вопросу об оптимальности избранного способа закрепления остаточной (исключительной) компетенции субъектов РФ. Необходимо всё же заметить, что вопрос о «закрытом» или «открытом» перечне предметов исключительного ведения субъекта РФ как государствовподобного территориального образования является актуальным для российского конституционализма. В современных научных дискуссиях разброс мнений достаточно велик: от непризнания исключительной компетенции субъекта РФ в различном объёме до выделения 10-20 предметов ведения, по которым республики и иные субъекты РФ осуществляют компетенцию исключительно по собственному праву. Тем самым делается попытка сбалансировать эффективность действия принципа единства государственной власти и конституционного принципа субсидиарности.

Подтверждением оптимальности закреплённой в России модели исключительной компетенции на момент принятия Конституции РФ может служить не только довод о том, что составители Конституции, закрепляя детальный перечень, могли забыть что-либо или упустить, но и то, что исчерпывающий перечень вопросов просто невозможно было составить в силу постоянного развития общественных отношений (перехода от социалистических отношений к рыночным) и появления таких предметов правового регулирования, которые на момент разработки Конституции либо не существовали, либо не были достаточно развиты. Обращаясь к истории создания Конституции РФ, необходимо акцентировать внимание на том, что практически все проекты конституций, которые предлагались для обсуждения общественности с конца 1991 по 1993 г., регламентировали вопрос исключительной компетенции субъектов РФ аналогично действующей Конституции РФ². Более того,

¹ Чиркин В.Е. Современное федеративное государство ... С. 60-61.

² Проект Конституции Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: подготовлен Российским съездом Совета рабочих 18-19 апреля 1992 г. Документы и материалы. С. 25; Проект Конституции Российской Федерации: сб. мат-лов. М.: Республика, 1992. С. 24; Проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации: док-ты и мат-лы. М.: Республика, 1993. С. 6-7; Проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Российским Движением демократических реформ. М.: Позитив, 1992. С. 14-15.

как отмечает С.М. Шахрай, разработчики альтернативных проектов конституций попросту не были уверены в том, каковы будут государственные границы новой России и какие именно субъекты в неё войдут¹.

Процессе реализации закреплённых в Конституции РФ положений уже в первые годы её действия на практике породил множество проблем. Ключевой причиной проблем можно назвать отсутствие в России исторического опыта реализации подлинно федеративного государственно-территориального устройства. В этой связи справедливо мнение И. Яковлева и С. Попова о том, что «желанную модель федерализма, пригодную на все времена, куда проще придумать, чем осуществить на практике»². Центральной проблемой в реализации исключительной компетенции субъектов РФ становится проблема отхода от положений ст. 71-72 Конституции РФ и закрепление за субъектами федерации таких вопросов ведения, которые напрямую противоречили данным статьям Конституции. Причём это происходило как преднамеренно, в силу политических причин, так и непреднамеренно, в силу непонимания региональным законодателем вопросов разграничения компетенций³. Подобные противоречия обозначились в двух видах нормативных правовых актов: во-первых, в содержании договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами; во-вторых, в конституциях (уставах) субъектов РФ. Как уже отмечалось, в 90-х гг. Россией было заключено 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий с 46 субъектами РФ⁴. Ряд их положений в части определения исключительной компетенции были антиконституционными⁵. Например, в перечень исключительных вопросов ведения субъектов Российской Федерации включались вопросы, относящиеся к исключительной компетенции Российской Федерации либо относящиеся к совместной компетенции Федерации и её субъектов: 1) осуществление помилования лиц, осужденных судами отдельных республик (п. 5

¹ Шахрай С.М. Конституционное правосудие в системе российского федерализма ... С. 85-86.

² Яковлев И. Проблемы моделирования взаимоотношений центра и регионов // Федерализм: теория. История. Практика. 1998. № 3. С. 39.

³ Гайда А.В., Казанцева М.Ф., Киселев К.В. и др. Законодательство и правотворческий процесс в Свердловской области ... С. 28.

⁴ Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий ... С. 10.

⁵ Болтенкова Л.Ф. Российская Федерация и статус её субъектов // Российская государственность: состояние и перспективы развития. М.: Республика, 1995. С. 73-77.

ст. II договора с Татарстаном¹, п. 11 ст. 3 договора с ном²); 2) вопросы республиканского гражданства (п. «к» ст. 3 договора с Кабардино-Балкарией³, п. 10 ст. 3 договора с Башкортостаном⁴); 3) охрана памятников природы, истории и культуры (п. 13 ст. 3 договора с Северной Осетией⁵); 4) здравоохранение, образование, культура, физическая культура и спорт (п. «п» ст. 3 договора с Кабардино-Балкарией⁶); 5) формирование и использование республиканского фонда драгоценных металлов и драгоценных камней (п. «ж» ст. 1 договора с Якутией⁷).

Оригинальность антиконституционных положений заключалась в том, что они появлялись в двух- и многосторонних договорах и соглашениях, одной из сторон в которых выступало само федеративное государство. Подобные антиконституционные нормы находили отражение и

¹ О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан: договор между Российской Федерацией и Республикой Татарстан от 15.02.1994 // Вестник ВАС РФ. 1994. № 6.

² О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан: договор между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан от 03.08.1994 // Российские вести. 1996. № 35.

³ О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики: договор между Российской Федерацией и Кабардино-Балкарской Республикой от 01.07.1994 // Российские вести. 1996. № 40.

⁴ О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан: договор между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан от 03.08.1994 // Российские вести. 1996. № 35.

⁵ О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания: договор между Российской Федерацией и Республикой Северная Осетия-Алания от 23.03.1995 // Российские вести. 1996. № 40.

⁶ О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики: договор между Российской Федерацией и Кабардино-Балкарской Республикой от 01.07.1994 // Российские вести. 1996. № 40.

⁷ О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха (Якутия): договор между Российской Федерацией и Республикой Саха (Якутия) от 29.06.1995 // Российские вести. 1996. № 48.

в текстах конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. При этом сам факт закрепления в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации перечней вопросов, относящихся к исключительной компетенции субъекта федерации, являлся положительным, соответствующим практике некоторых зарубежных федераций¹. Например, вторую часть Конституции штата Массачусетс 1780 г. (США) составляют вопросы, посвящённые регламентации исключительной компетенции штата²; в Конституции штата Иллинойс 1980 г. 13 из 14 статей прямо или косвенно устанавливают компетенцию штата³.

Противоречие норм конституций (уставов) субъектов Российской Федерации нормам Конституции России было крайне отрицательным явлением⁴. Одной из причин этого процесса являлось то, что конституции (уставы) субъектов формально не требовали одобрения (утверждения) со стороны Российской Федерации. Федеральные органы государственной власти (например, Главное государственно-правовое управление Администрации Президента Российской Федерации) имели лишь «рекомендательное» воздействие на субъекты РФ⁵. В результате, как отмечает И.А. Умнова, конституциями и уставами были в значительной мере превышены установленные на федеральном уровне пределы правового регулирования⁶. К наиболее типичным примерам вымывания суверенных прав Федерации относились следующие положения конституций и уставов субъектов РФ: 1) установление субъектами Федерации права приостанавливать действие законов и иных актов Российской Федерации в случае их противоречия конституции (уставу) или законам субъектов Российской Федерации (п. 9 ст. 95 Конституции Республики Башкортостан⁷, п. 15 ст. 73 Конституции Республики Ко-

¹ Ковачев Д.А. Разграничение предметов ведения ... С. 34.

² Конституция штата Массачусетс // Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под ред. О.А. Жидкова. М., 1993. С. 50-97.

³ Конституция штата Иллинойс // Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под ред. О.А. Жидкова. М., 1993. С. 98-137.

⁴ Умнова И.А. Устав области (края): первый опыт. М., 1995. С. 103-104.

⁵ Невинский В.В. Остаточная (исключительная) компетенция субъектов Российской Федерации: понятие, содержание и проблемы реализации // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность: сборник. М., 2000. С. 71.

⁶ Умнова И.А. Современная российская модель разделения власти между федерацией и её субъектами. М., 1996. С. 26.

⁷ Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 № ВС-22/15 // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 4 (22). Ст. 146.

ми¹); 2) закрепление права объявлять военное положение, а также принимать иные решения по вопросам войны и мира (п. 11 ст. 63 Конституции Республики Тува², которая, правда, в настоящее время утратила силу в связи с принятием новой Конституции Республики Тува); 3) установление порядка введения чрезвычайного положения на территории субъекта Российской Федерации (ст. 74 и 86 Конституции Республики Бурятия³, п. 10 ст. 28 и п. 9 ст. 30 Степного Уложения (Основного Закона) Республики Калмыкия⁴); 4) согласие субъекта Российской Федерации на дислокацию на его территории воинских формирований (п. «щ» ст. 71 Конституции Республики Северная Осетия-Алания⁵); 5) объявление природных ресурсов исключительной собственностью субъекта Российской Федерации (ст. 10 Конституции Республики Ингушетия⁶); 6) регулирование вопросов внешней политики и международных отношений, закрепление права самостоятельно выступать участником международных отношений (ст. 6 Устава Новгородской области⁷, ст. 31 Устава Свердловской области⁸); 7) регулирование вопросов судостроительства, формирование судебной системы (глава VII Конституции Республики Дагестан⁹ (ныне утратила силу)).

Подобные антиконституционные положения были нормой для большинства республик Российской Федерации в 90-е гг. XX в.¹⁰ При этом основной причиной таких положений являлось то, что процесс законотворчества в ряде субъектов РФ (особенно в республиках) носил, прежде всего, не юридический, а политико-идеологический харак-

¹ Конституция Республики Коми от 17.02.1994 // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. № 2. Ст. 21.

² Конституция Республики Тува от 21.10.1993 // Тувинская правда. 1993. 3 нояб.

³ Конституция Республики Бурятия от 22.02.1994 // Бурятия. 1994. № 43.

⁴ Степное Уложение (Основной Закон) от 05.04.1994 // Известия Калмыкии. 1994. № 60.

⁵ Конституция Республики Северная Осетия-Алания от 12.11.1994 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Конституция Республики Ингушетия от 27.02.1994 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Устав (Основной Закон) Новгородской области от 03.09.1994 № 2-ОЗ // Новгородские ведомости. 1994. № 139.

⁸ Областной закон от 05.12.1994 № 13-ОЗ «Об Уставе Свердловской области» // Областная газета. 1994. № 137.

⁹ Конституция Республики Дагестан от 26.07.1994 // Дагестанская правда. 1994. № 152.

¹⁰ Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации / отв. ред. Н.В. Постовой. М., 1995. С. 8-38.

тер¹. В связи с этим, особенно на фоне проходивших в Чеченской Республике военных действий, в научной литературе нередко высказывались опасения о перерастании подобных антиконституционных актов субъектов Российской Федерации в «региональную суверенизацию», имевшую место в 1990-1993 гг.² Такое положение дел в России вызвало откровенную обеспокоенность центральной власти. С 2000 г. был взят курс на централизацию и укрепление единства государственной власти. Как отмечалось выше, договоры о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами отменялись, конституции и уставы субъектов РФ приводились в соответствие с Конституцией РФ либо путём внесения изменений, либо в результате принятия новых конституций и уставов субъектов Федерации³.

На современном этапе развития конституционного права и уставного права субъектов Российской Федерации региональное законодательство практически полностью соответствует Конституции РФ. В итоге в ходе противостояния процессу суверенизации отдельных регионов в последнее десятилетие удалось в известной мере нивелировать гипертрофированное увеличение объёма исключительной компетенции многих субъектов РФ. Но вместе с тем в борьбе за учреждение монополющего суверенитета Российского государства не удалось удержаться в рамках сбалансированных полномочий Федерации и её субъектов. Усиленная централизация и унификация всего государственного механизма приводит к размыванию самой природы федерализма. Конечно, как отмечает В.В. Невинский, этот процесс можно объяснить политикой «собирания камней» российской государственности и ответом на новые общественные вызовы. Но он затронул одновременно и те ростки демократии и принципа субсидиарности, которые были привиты Конституцией России 1993 г. и только-только стали проникать в политическую культуру общества⁴.

¹ Мисрокова М.З. Законотворчество субъекта РФ: политико-правовые проблемы (на примере Кабардино-Балкарии) // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 4. С. 5.

² Лебедев А.Н. Указ. соч. С. 128-130; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. С. 106-109.

³ Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий ... С. 10.

⁴ Невинский В.В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: мат-лы междунар. научно-практ. семинара 1-2 октября 2004 г. Барнаул, 2004. С. 31-32.

Современные российские реалии свидетельствуют о том, что постепенно исключительная компетенция субъекта Российской Федерации сводится к минимуму. Председатель Законодательного Собрания Красноярского края А.В. Усс отмечает, что в России наблюдается фактический дефицит законодательной компетенции у представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, следовательно, в скором времени органы законодательной власти столкнутся с сокращением законодательной активности¹.

Очевидной на этом фоне является тенденция постепенного снижения темпов принятия новых самостоятельных законов субъектами Российской Федерации. Преимущественно в субъектах РФ принимаются законы об изменении и дополнении ранее принятых законов субъектов РФ². Анализ структуры законодательства 2008-2017 гг. республик Бурятия и Саха (Якутия), Алтайского, Камчатского и Красноярского краев, Амурской, Вологодской, Калининградской, Магаданской, Мурманской, Новосибирской и Пензенской областей позволяет обнаружить тенденции на сокращение самостоятельных (базовых) законов и увеличение законов о внесении изменений и признании утратившими силу, преимущественно по причине принятия или изменения федеральных законов. В качестве иллюстрации можно привести пример структуры законов Республики Бурятия, Красноярского края, Вологодской области. В период с 2008 по 2016 г. в Бурятии количество базовых законов составляло от 18% (2008 г.) до 17% (2016 г.), а законов о внесении изменений и признании утратившими силу от 82% (2008 г.) до 83% (2016 г.)³. В Красноярском крае количество базовых законов составляло от 26,4% (2008 г.) до 17,5% (2017 г.), а законов о внесении изменений и признании утратившими силу от 73,6% (2008 г.) до 82,5% (2017 г.)⁴. В Вологодской области количество базовых законов составляло от 27,7% (2008 г.) до 11% (2017 г.), а законов о внесении измене-

¹ Шишкин С.И., Лаврик М.А. Кризис регионального парламентаризма в России: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 16.

² Тихомиров Ю.А., Андриченко Л.В. Указ. соч. С. 4.

³ О состоянии законодательства Республики Бурятия в 2016 году и перспективах его совершенствования: доклад Народного Хурала // Сайт Народного Хурала Республики Бурятия. URL: http://hural-rb.ru/deaytelnost/otchet/otchet_nh (дата обращения: 01.07.2018).

⁴ О состоянии законодательства Красноярского края в 2017 году и перспективах его совершенствования: доклад Законодательного Собрания Красноярского края // Сайт Законодательного Собрания Красноярского края. URL: <http://www.sobranie.info/files2018/586508308230118.pdf/> (дата обращения: 01.07.2018).

ний и признании утратившими силу от 72,3% (2008 г.) до 89% (2017 г.)¹. Представленные данные подтверждают вывод о том, что законодательная активность в субъектах Российской Федерации постепенно снижается. Более того, если по состоянию на 2009 г., по мнению исследователей, доля новых законов в субъектах Российской Федерации составляла около 30%², то по состоянию на 2017 г. этот показатель не превышает 20%. При этом, если учесть, что в ряде регионов значительное число из новых законов составляют законы о статусе и границах муниципальных образований³, а также о бюджете субъекта Российской Федерации, то, собственно, доля нового законодательства, как показывает анализ, составит не более 10%.

Соответственно, в такой ситуации актуальным становится вопрос о возможности изменения данных тенденций. В связи с этим целесообразно присоединиться к мнению о том, что какие-либо изменения в ближайшей перспективе маловероятны по ряду причин, основной из которых является отсутствие нормативно закреплённых предметов ведения субъекта Российской Федерации⁴. В связи со сложившейся ситуацией и теоретики-конституционалисты, и практики государственного управления столкнулись с определенной проблемой: какие именно вопросы ведения должны в такой ситуации относиться к исключительной компетенции субъекта Российской Федерации. Существует несколько вариантов перечня вопросов исключительного ведения субъектов Российской Федерации, начиная от минимального до максимального, требующего изменения действующей Конституции России. Так, некоторые исследователи указывают, что, исходя из самой природы федерации, можно выделить два основных вопроса исключительной компетенции субъектов федерации – организация собственных органов законодательной и исполнительной власти и формирование собственной

¹ О состоянии законодательства Вологодской области в 2017 году // Сайт Законодательного Собрания Вологодской области. URL: <https://www.vologdazso.ru/actions/information-material/doklad/> (дата обращения: 01.07.2018).

² Гусева Т.С. Проблемы реализации права на социальное обеспечение семьями, имеющими детей, в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2012. № 1. С. 129.

³ О состоянии законодательства Алтайского края в 2017 году и перспективах его совершенствования: доклад Алтайского краевого Законодательного Собрания // Сайт Алтайского краевого Законодательного Собрания. URL: http://www.akzs.ru/cache/6316-Dokladosostoyaniizakonodatelstvaza2017_sajt.pdf (дата обращения: 01.07.2018).

⁴ Личичан О.П. Современные тенденции развития региональных правовых систем // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 12-13.

системы права путём принятия законов и подзаконных актов. Именно эти два вопроса составляют минимальный объём исключительной компетенции. В случае если данные вопросы не регулируются самими субъектами федерации, говорить о государстве как государстве с федеративным государственно-территориальным устройством, не приходится¹. С другой стороны, известный конституционалист России С.М. Шахрай в качестве оптимального перечня вопросов исключительного ведения субъектов Российской Федерации, основываясь на анализе конституций и уставов субъектов РФ), предлагает считать таковыми 13 позиций: а) принятие и изменение конституции (устава) субъекта, контроль за их соблюдением; б) установление системы органов государственной власти субъекта и её формирование; в) административно-территориальное устройство; г) принятие и исполнение бюджета; д) заключение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ; е) делегирование осуществления части полномочий федеральным органам государственной власти; ж) обеспечение деятельности органов местного самоуправления; з) представительство в федеральных органах государственной власти; и) государственная служба в органах государственной власти субъекта Российской Федерации; к) регулирование программ социально-экономического развития; л) установление местных налогов и сборов; м) государственные награды и почётные звания субъекта Российской Федерации; н) научные и культурные связи с зарубежными странами.

Несмотря на то, что подобный перечень вопросов отчасти противоречит Конституции РФ и федеральному законодательству, он, по мнению С.М. Шахрая, должен быть принят во внимание². Другой исследователь исключительной компетенции субъектов РФ, И.Н. Плешивцев, на основании анализа Конституции РФ и федерального законодательства относит к исключительной компетенции вопросы ведения, «санкционированные» самой Федерацией. К данным вопросам относятся: 1) учредительная компетенция субъекта федерации (каждый субъект федерации имеет право на принятие и изменение своего основного закона); 2) установление субъектами федерации собственной системы

¹ Плешивцев И.Н. Остаточная компетенция субъектов Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2005. С. 177-178.

² Шахрай С.М. Конституционное правосудие в системе российского федерализма ... С. 114-117.

права путем принятия законов и подзаконных актов; 3) регулирование субъектами федерации собственного конституционно-правового статуса; 4) регулирование отдельных вопросов в сфере формирования и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (определение наименования и структуры законодательного (представительного) органа государственной власти с учётом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ; установление гарантий депутатской деятельности; установление условий осуществления депутатом депутатской деятельности; установление порядка обнародования конституции (устава), закона субъекта федерации); 5) одобрение (или неодобрение) закона РФ о поправке к Конституции РФ; 6) решение вопроса об установлении государственного языка и наделение конкретного языка статусом государственного (только для республик) и некоторые другие¹.

В результате противоречивого понимания вопросов исключительной компетенции в субъектах РФ, отсутствия единого систематизированного (хотя бы в общих чертах) перечня вопросов исключительной компетенции возникают проблемы законодательного регулирования и правоприменительной практики в этой области. Следствием этого выступает размытость сферы ведения субъектов Российской Федерации, порождающая возможность нарушения Федерацией прав субъектов Федерации. Более того, в России неопределённость компетенции субъектов РФ порождает также проблемы в разрешении коллизий между федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Конституция РФ устанавливает, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам, отнесённым к ведению субъекта, действует нормативный правовой акт субъекта РФ (ч. 6 ст. 76). Следовательно, нормативные правовые акты, принятые по предметам ведения субъектов федерации, обладают большей юридической силой, чем федеральные законы, и должны применяться в первоочередном порядке, казалось бы, учитывая то, что перечни предметов ведения, приведенные в ст. 71 и 72 Конституции РФ, являются исчерпывающими, и, пользуясь ст. 73 Конституции РФ, к предметам ведения субъекта РФ можно отнести то, что не перечислено в ст. 71 и 72 Конституции РФ. Однако формулировки ст. 71 и 72 Конституции РФ, отсутствие целого ряда федеральных законов или, наоборот, их наличие не позволяют чётко определить, относятся ли те или иные предметы ведения к предметам ведения субъекта РФ или нет². Более того, как

¹ Плешивцев И.Н. Остаточная компетенция субъектов ... С. 99-101.

² Там же. С. 58.

было проиллюстрировано выше, перечисленные в Конституции РФ предметы совместного ведения и предметы исключительного ведения Федерации подвергаются на федеральном уровне расширительному толкованию, исключаящему, по сути, наличие предметов исключительного ведения субъектов РФ¹.

Современная административная и судебная практика лишь подтверждает тезис о лишении субъектов РФ права на решение вопросов их исключительной компетенции. Так, если рассмотреть определение Конституционного Суда РФ от 01.12.2005 № 468-О², то можно увидеть довольно спорную правовую ситуацию. Согласно ч. 3 ст. 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации³ законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить данному Кодексу. В своём запросе в Конституционный Суд РФ Московская городская Дума просит признать данную норму Градостроительного кодекса Российской Федерации противоречащей ст. 71, 72, 73 и 76 Конституции РФ. По мнению заявителя, законодательство в области архитектуры и градостроительства – поскольку оно не указано в Конституции РФ в качестве предмета ведения Российской Федерации или предмета совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (ст. 71 и 72) – относится, по смыслу ст. 73 Конституции РФ, к ведению субъектов РФ, по предметам которого субъекты РФ в силу ч. 4 и 6 ст. 76 Конституции РФ осуществляют собственное правовое регулирование, имеющее приоритет перед федеральным. Однако Конституционный Суд РФ определил следующее: в силу того, что отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный, межотраслевой характер, а их содержание составляет преимущественно предметы совместного ведения Российской Федерации и её субъектов,

¹ Вольфсон И.Б. Разграничение предметов ведения и полномочий: проблемы и варианты их решения // Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации: мат-лы научно-практ. семинара. Барнаул, 2003. С. 85.

² Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 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 1 декабря 2005 г. № 468-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2.

³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 16.

законодательство о градостроительной деятельности в своей основе находится, как и административное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Таким образом, Конституционный Суд РФ своим решением изъял градостроительную сферу общественных отношений из исключительной компетенции субъектов РФ. Как отмечается в научной литературе, в связи с подобным решением у органов государственной власти субъектов РФ были изъяты полномочия по разработке и утверждению территориальных строительных норм. При этом на федеральном уровне до настоящего времени технические регламенты по данному вопросу не приняты, что создает пробел в праве и негативно влияет на правоприменительную практику¹.

Наука конституционного права неоднократно разрабатывала предложения об изменении Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»². В целях разрешения вышеназванной проблемы предлагается, если не в Конституции РФ, то хотя бы в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дать минимальный, стандартизированный перечень исключительных предметов ведения субъектов (например, дополнением данного закона статьей 3.2). С учётом вышеизложенных позиций различных исследователей в данный перечень можно было бы включить следующие вопросы: 1) в сфере государственного строительства и управления – принятие и изменение устава субъекта РФ, контроль за его соблюдением, формирование системы органов государственной власти, административно-территориальное устройство, региональный референдум и другие формы прямой демократии, награды, почётные звания, символика субъекта РФ; 2) в сфере социально-экономической политики – вопросы бюдже-

¹ Кириенко Г.С. О некоторых теоретических аспектах опережающего правотворчества субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 14.

² Невинский В.В. Конституционно-правовые основы разграничения компетенции в сфере осуществления законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации: формальные противоречия и пути их преодоления // Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации: мат-лы научно-практ. семинара. Барнаул, 2003. С. 38.

та, финансовых средств и собственности субъектов РФ, региональных программ и проектов в сфере социальной инфраструктуры, коммунального хозяйства; 3) в сфере культурной жизни – обеспечение сохранения и развития памятников культуры, имеющих региональное значение, обеспечение условий сохранения и комфортного развития культуры представителей различных национальностей, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ.

Подобный перечень содержит минимум вопросов, необходимых для реализации принципа субсидиарности в осуществлении государственной власти. Идеальным же было бы внесение поправок в ст. 71-73 Конституции РФ с целью перераспределения ряда вопросов (в первую очередь в сфере экономики) в пользу исключительной компетенции субъектов РФ. При этом не стоит опасаться угрозы распада Российского государства. Наоборот, расширение исключительной компетенции субъектов Российской Федерации раскроет все положительные черты принципа субсидиарности, поднимет экономику страны и благополучие её граждан на новый, более высокий уровень.

Подтверждением этого является история развития всего человечества. Так, крупнейшие государства (с территориальной точки зрения), когда-либо существовавшие на планете (Римская империя, Византия, Арабский халифат, Британская империя), как правило, строились на принципах абсолютного единства государственной власти и централизации. При этом чем жёстче была централизация, тем разрушительней был процесс распада, тем меньше положительного следа оставляли империи в судьбах новых государств. Более же гибкая система управления позволяла империи дольше сохраняться и оставлять след в развитии народов других государств¹. Н.М. Мириханов отмечает: «Мировой опыт показывает, что прочными и стабильными бывают те федерации, в которых центральная власть оставляет за собой небольшой круг стратегических функций. Передача полномочий субъектам федерации не ослабляет, а, напротив, укрепляет государство, ибо снимает с федерального правительства множество мелких задач и сосредотачивает его внимание на ключевых проблемах страны»². Наличие подлинно значимой собственной исключительной компетенции у субъекта федерации позволяет проявить весь положительный потенциал принципа субсидиарности. Законодательный орган субъекта федерации, являясь пред-

¹ Болтенкова Л.Ф. Российская Федерация и статус её субъектов ... С. 25-26.

² Мириханов Н.М. Федерализм, этничность, государственность: новый курс российской власти. М., 2002. С. 167.

ставителем народа, проживающего в конкретном субъекте РФ, более осведомлён о его реальных нуждах. Именно он имеет возможность осуществлять собственное правовое регулирование, которое может отличаться от правового регулирования схожих вопросов, осуществляемого другими субъектами.

Подобное самостоятельное правовое регулирование позволяет осуществлять эффективное и гибкое управление регионом с учётом его экономической развитости, территориального положения, обеспеченности природными ресурсами, наличия специфических видов производства. Как показывает мировая практика, результатом такого собственного управления является экономическое благосостояние субъекта федерации. Так, например, в США штат Невада, будучи «бесплодным, гористым и пустынным», нашёл, тем не менее, возможность извлекать прибыль, используя право издания собственных законов в рамках своего ведения. Самой крупной индустрией штата является индустрия азартных игр и всего того, что с нею связано. А другой штат – Делавэр ввёл крайне мягкие законы о корпорациях, которые притягивают компании, размещающие головные конторы в штате, как правило, в небольших помещениях с большой вывеской (реальные же штаб-квартиры располагаются в других местах). Их налоги, весьма низкие, и являются благом для экономики Делавэра¹. В свете данных примеров обращает на себя внимание порядок регулирования тех же азартных игр в России. Известно, что в настоящее время «в целях защиты нравственности, прав и законных интересов граждан»² установлены жёсткие ограничения в сфере организации и проведении азартных игр. Не вдаваясь в спор о целесообразности или нецелесообразности подобных ограничений, отметим принципиальный момент. В Российской Федерации Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» допускает организацию азартных игр только в четырёх субъектах РФ. Мало того, что Федерация самостоятельно определила вопрос о конкретных субъектах, так ещё и согласно ч. 3 ст. 9 данного закона «порядок создания и ликвидации игорных зон, а

¹ Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург, 1998. С. 479-480.

² О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 1. Ч. 1. Ст. 7.

также их наименования, границы, иные параметры игорных зон определяются Правительством Российской Федерации»¹. Вопрос о конкретном месте нахождения игровой зоны на территории субъекта РФ решается высшим федеральным органом исполнительной власти. Безусловно, это недопустимо не только с точки зрения принципа субсидиарности, но и с точки зрения федерализма в целом. Результатом этого является то, что с 2007 г. (начало действия закона) до настоящего времени в Алтайском крае отсутствует игорная зона «Сибирская монета», за исключением, безусловно, одного-единственного казино и гостиницы при нём «Altai Palace». Вполне очевидно, что данную сферу необходимо передать для регламентации на уровень субъекта Российской Федерации. В том случае, если бы подобный вопрос регламентировался самим регионом, то игорная зона была бы расположена на территории города-курорта Белокуриха, который уже имеет минимальную инфраструктуру, определённую известность и постоянный поток туристов. Однако этого не произошло: на протяжении 10 лет вместо дополнительного дохода в бюджет субъекта, новых рабочих мест, развития туристической привлекательности Алтайский край имеет лишь «пустырь» с одним казино, к которому нет асфальтированной дороги. Подобные факты свидетельствует о том, что федеральные органы не могут и не должны решать узконаправленные, конкретные вопросы на территории субъектов Российской Федерации.

Учитывая вышеизложенное, необходимо отметить, что в науке конституционного права имеются противоречивые мнения относительно соотношения принципа единства государственной власти и принципа субсидиарности в части приоритета одного из них с целью улучшения качества жизни в стране. Так, некоторые исследователи отмечают, что приоритеты обеспечения единства государственной власти в значительной мере обусловлены экономическим фактором. В частности, Ю.В. Бурбина полагает, что государство рассматривает обеспечение единства государственной власти, централизацию как условия достижения экономического роста, т.к. оно заинтересовано в стабильном развитии национальной экономики и эффективном внутреннем рынке². Соответственно, рассуждения Ю.В. Бурбиной приводят к мысли, что

¹ О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 1. Ч. 1. Ст. 7.

² Бурбина Ю.В. Перспективы российского федерализма // Юридический мир. 2009. № 7. С. 16.

принцип единства государственной власти позволяет обеспечить экономический рост для регионов, а субсидиарность порождает диспропорции. Однако если обратиться к ряду статистических данных, то можно увидеть, что если в 1990 г. на долю десяти наиболее развитых субъектов Федерации приходилось 40% общего объема валового продукта, в 2000 г. – 48%, то после реформ, направленных на укрепление единства государственной власти к 2005-2006 гг. – 52%. На долю же 20 регионов с наименьшими объемами валового регионального продукта (ВРП) приходилось всего 4% суммарного ВРП в 2000 г. и 2% в 2005 г.¹ Следовательно, ряд авторов делает выводы, противоположные взглядам Ю.В. Бурбиной, указывая, что приоритет единства государственной власти и централизация не дают ожидаемого экономического эффекта. Государства, в которых отдается приоритет принципу субсидиарности и политики децентрализации, во-первых, «обходятся» меньшей долей государственных расходов в ВВП, чем централизованные, что свидетельствует о повышении эффективности государственных расходов, а во-вторых, возникает определённая конкуренция между субъектами федерации, что способствует более оптимальному распределению ресурсов, и каждый конкретный гражданин получает возможность выбрать тот регион, который наиболее полно удовлетворяет его конкретные потребности². Более того, как показывает практика, меры, направленные на обеспечение единства государственной власти и централизацию, не позволяют решить эту проблему, а лишь усугубляют её.

Зарубежный опыт показывает, что государства, отдающие приоритет принципу субсидиарности и политике децентрализации, достигают большего благополучия для своего населения. Причём происходит это достаточно равномерно на территории всей федерации, а не только в её отдельных субъектах. Так, в США региональный продукт на душу населения в самом процветающем штате Делавэр (\$69,7 тыс. в 2011 г.) превышает этот показатель в замыкающем список Айдахо (\$34,3 тыс.) лишь в два раза (не берётся в расчёт округ Колумбия с показателем \$174,5 тыс.). В Бразилии, стране с одним из самых высоких в мире коэффициентов имущественного неравенства, ВРП (валовой региональный продукт) на душу населения в штате Сан-Паулу (25,8 тыс. реалов) превышает показатель самого бедного штата Мараньян (5,9 тыс. реалов) в 4,4 раза (тут тоже не учитывается столичный округ с подушевым

¹ Региональное управление в федеративном государстве ... С. 63.

² Там же. С. 21.

ВРП 49,2 тыс. реалов). В Швейцарии и Канаде разница между субъектами меньше чем в два раза¹. В России же разница в ВРП между самыми богатыми регионами (Тюменская и Сахалинская области с 987 тыс. и 970 тыс. рублей на человека соответственно) и самыми отстающими (Чечня и Ингушетия с 55 тыс. и 52 тыс. рублей соответственно) составляет 18-19 раз. Даже если исключить эти четыре региона из списка и сравнить, например, Москву с Пензенской или Кировской областью, разрыв будет превышать 6 раз, хотя от столицы до этих регионов, по российским меркам, не так уж и далеко. Более того, субъекты Российской Федерации всё больше и больше зависят от субвенций и дотаций из центра². В целом, как отмечается в литературе, стремление федеральной власти за счёт обеспечения единства государственной власти обеспечить макроэкономическую стабильность и социальную справедливость посредством централизации нормативно-правового регулирования общественных отношений в основных сферах жизни общества принесли совершенно противоположный результат, а именно по состоянию на 2017 г. 72 из 85 субъектов Российской Федерации стали дотационными регионами, оставшиеся регионы либо удерживают шаткое бюджетное равновесие, либо являются донорами³. Реализация же принципа субсидиарности в части принятия собственного законодательства субъектами Российской Федерации в различных отраслях права, исходя из особенностей субъекта, изменило бы подобное положение дел⁴. Например, в Южном федеральном округе и Северо-Кавказском федеральном округе существуют оптимальные условия для винного производства. Соответственно, было бы целесообразно предоставить право субъектам самостоятельно регламентировать земельных правоотношения посредством собственных законов для предоставления земель, организации лизинга оборудования, кредитования в данной отрасли, не прибегая при этом к налоговым послаблениям или прямым дотационным трансфертам. В центральной части России имеются десятки брошенных усадеб, которые некогда были «дворянскими гнёзда-

¹ Зубов В., Иноземцев В. Дотации никогда не порождают богатства // Официальный сайт Коммерсантъ. Власть. 2013. № 17. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2177322> (дата обращения: 01.07.2018).

² Там же.

³ В России всего три региона-донора // Официальный сайт информационного агентства Царьград. URL: https://tsargrad.tv/articles/v-rossii-vsego-tri-regiona-donora-ostalnye-dotacionnye-ili-bankrotu_131121 (дата обращения: 01.07.2018).

⁴ Бутенко А.В. К вопросу о современной модели российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 28.

ми» и центрами провинциальной жизни. Если на уровне регионов поддержать прозрачный и открытый выкуп данных объектов в частную собственность с обязательным восстановлением под соответствующим надзором, возможно сформировать базу для развития села и привлечения туристов. Подобные примеры в очередной раз иллюстрируют, что приоритет принципа единства государственной власти и политики централизации в ущерб принципу субсидиарности и политике децентрализации не только не дает экономический рост в субъектах Российской Федерации, но и порождает всё более сильные диспропорции в качестве жизни населения этих регионов.

Заключение

Конституция новой России принималась в ситуации глубокого экономико-политического кризиса, однако, несмотря на это, может оцениваться как «лучший» вариант, по крайней мере потому, что государственный кризис был разрешён. Абсолютно верно утверждает А.Н. Кокотов, что российское общество в силу глубинного внутригосударственного противостояния разносторонних политических сил не было способно вернуться к прежней легитимной конституции, в связи с чем оно вправе и даже обязано использовать все имеющиеся силы и средства для возобновления полноценной жизнедеятельности, в частности принятие новой конституции¹. Вместе с тем такая точка зрения допустима в экстраординарных обстоятельствах, т.к. первичное назначение Конституции заключается в определении системы поступательного развития и функционирования системы права и укреплении законности во всех сферах жизни общества.

При этом вполне очевиден тот факт, что фундаментальная трансформация конституционных основ российской государственной власти в 90-е гг. XX века поставила вопрос и о теоретическом осмыслении, и о практической значимости конституционных принципов устройства Российского государства, реализации его функций с целью обеспечения прав и свобод личности. К числу подобных принципов необходимо отнести и занимающие особое место принципы субсидиарности и единства государственной власти. Нестабильность экономики и политической системы России последних двадцати пяти лет и объясняет целесообразность исследования принципов единства государственной власти и субсидиарности в целях эффективной, гибкой деятельности органов публичной власти в интересах населения, с одной стороны, а с другой стороны, обеспечения суверенитета и целостности Российского государства.

Материал, представленный в данном учебном пособии, позволил разрешить ряд научных проблем, имеющих определенное значение для современного конституционного права. Прежде всего, описаны основные черты соприкосновения действия принципов субсидиарности и единства государственной власти, выражающиеся в разграничении компетенции между исполнительными и законодательными органами государственной власти России её субъектов на основе Конституции РФ. Определено, что принцип единства государственной власти позво-

¹ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 139.

ляет обеспечить минимальную устойчивость государственной системы России, вопреки дисбалансу и сепаратистским проявлениям ряда частей России, а принцип субсидиарности требует глубокой проработки и целенаправленного введения в конституционную практику осуществления публичной власти. К числу важных выводов стоит отнести то, что региональное и федеральное законодательство, а также практика его применения позволили увидеть очевидный приоритет принципа единства государственной власти в сравнении с принципом субсидиарности при осуществлении исключительной компетенции Российской Федерации, возможность согласованного осуществления законодательства Российской Федерацией и её субъектов, нормативного регулирования и исполнения законов в рамках обобщенных предписаний Федерации с последующей детализацией этого законодательства субъектами. Анализ совместной компетенции составных частей Федерации и России в целом позволяют утверждать, что принципы субсидиарности и единства государственной власти действуют достаточно сбалансированно. Именно в реализации совместной компетенции в большей степени проявляется сбалансированность принципов субсидиарности и единства государственной власти при удовлетворении потребностей населения, проживающего в отдельных субъектах федерации и муниципальных образованиях. Закреплённая Конституцией России остаточная компетенция субъектов РФ, не подрывая принцип единства государственной власти, создает правовую основу для реализации принципа субсидиарности в процессе взаимодействия между региональными и федеральными органами власти. Отсутствие конкретизированного перечня вопросов собственного ведения субъектов Российской Федерации (их исключительного ведения) делает зависимым реализацию принципа субсидиарности от характера политико-правовых и экономических отношений между Федерацией и субъектами. В целом практика реализации принципов субсидиарности и единства государственной власти в осуществлении государственной власти предполагает переоценку общественных отношений в контексте наибольшей автономии, поиска равновесия между свободой личности, самостоятельностью социальных образований и объемом полномочий органов различного уровня власти. Соответственно, взаимосвязь принципов субсидиарности и единства государственной власти представляет собой концептуальную идею, которая чётко сочетается с современными обществами, для которых характерны сложные, многоуровневые, взаимосвязанные управленческие структуры, что особо значимо для формирования и укрепления демократического правового государства в России.

Список литературы

1. Специальная литература: монографии, сборники научных статей, учебные издания

1. Амплеева А.А. Субсидиарность и демократия: введение в тему. М.: ИНИОН РАН, 1996. 36 с.
2. Арним Г., Бартльшпергер Р. Государственное право Германии: в 2 т. / пер. С.А. Реутова. М.: Ин-т государства и права РАН. Т. 2. 320 с.
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 9-е изд. М.: Норма, 2011. 768 с.
4. Бернам У. Правовая система Соединенных Штатов Америки. М.: РИО «Новая юстиция», 2006. 1216 с.
5. Бурбулис Г.Э. Профессия политик. М.: ИД «Стратегия», 1999. 318 с.
6. Бусыгина И.М. Политическая география. Формирование политической карты мира: учебник. М.: Проспект, 2010. 384 с.
7. Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск: Наука, 2009. 640 с.
8. Добрынин Н.М. Универсальный энциклопедический словарь для всех и каждого. Современная версия новейшей истории государства. Новосибирск: Наука, 2012. 606 с.
9. Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России. М.: ДМК Пресс, 2010. 304 с.
10. Страшун Б.А. Избранные конституции зарубежных стран / пер. И. Алебастрова, В. Кикоть. М.: Юрайт, 2011. 800 с.
11. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. 1056 с.
12. Лексин И.В. Государственное устройство федераций в составе Европейского Союза. М.: Инфра-М, 2011. 272 с.
13. Невинский В.В. Конституционно-правовые основы разграничения компетенции в сфере осуществления законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации: формальные противоречия и пути их преодоления // Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации: мат-лы научно-практ. семинара / под ред. С.В. Землюкова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2003. С. 32-38.
14. Невинский В.В. Преобразование конституционных основ российского федерализма: избранные аспекты // Право и государство: приоритеты XXI века: мат-лы Всерос. научно-практ. конф-ции / отв.

ред. В.Я. Музюкин, Е.С. Аничкин. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007. С. 190-194.

15. Столяров М.В. Компетенция власти: разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами в условиях реформирования: учеб. пособие. М.: РАГС, 2005. 324 с.

16. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: учебно-практ. пособие; науч. ред. Г.А. Гаджиева. М.: Дело, 1998. 280 с.

17. Collins C. English Dictionary / ed. J. Sinclair. Birmingham, 2000.

18. Colombo A. Principle of Subsidiarity and Lombardy: Theoretical Background and Empirical Implementation // Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models. New York, 2012. P. 333.

19. Kaye T. Tax Discrimination: A Comparative Analysis of US and EU Approaches // Comparative Fiscal Federalism: Comparing the European Court of Justice and the US Supreme Court's Tax Jurisprudence: Kluwer Law International. 2007. P. 206-207.

20. Lord Mackenzie-Stuart Assessment of the Views Expressed and Introduction to a Panel Discussion in Subsidiarity: The Challenge of Change / Lord Mackenzie-Stuart. Maastricht, 1991.

21. McKay D. Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience. Oxford, 2001.

22. Praxiswörterbuch Europarecht / K. Lachmayer, L. Bauer. N.Y.: Wien, 2008. 847 s.

23. Quadagesimo A. Encyclical of Pope Pius XI on reconstruction of the social order to our venerable brethren, the patriarchs, primates, archbishops, bishops, and other ordinaries in peace and communion with the apostolic see, and likewise to all the faithful of the catholic world // Официальный сайт Ватикана. URL: http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_pxi_enc_19310515_quadagesimo-anno_en.html.

24. Schneider H.P. Three Principles of a Judge Made Federalism in Germany // Loyalty – Solidarity. 2009. P. 99.

II. Научные статьи

25. Бельский К.С. О реформе губернаторской должности // Государство и право. 2001. № 1. С. 5-13.

26. Бланкенгель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1. С. 153-162.

27. Божок В.А. Проблема разграничения института аналогии и субсидиарного применения правовых норм // Нотариус. 2006. № 5. С. 31-33.
28. Бурбина Ю.В. Перспективы российского федерализма // Юридический мир. 2009. № 7. С. 15-19.
29. Довбня В.Б. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ в отношении владения, пользования и распоряжения природными нефтяными и газовыми ресурсами // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 49-50.
30. Заметина Т.В. Проблемы конституционно-правовой регламентации договорной формы разграничения предметов ведения и полномочий в России // Юридический мир. 2010. № 1. С. 29-31.
31. Кириенко Г.С. Государственно-правовой потенциал «опережающего» правотворчества субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 2. С. 33-36.
32. Макру Ж. Распределение властных полномочий в Российской Федерации в свете существующей практики федеративных государств – членов Совета Европы // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 117-118.
33. Мусалова З.М. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами: конституционный аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 9-13.
34. Невинский В.В. Централизация государственно-правового регулирования в России: условия, пределы // Российский юридический журнал. 2006. № 1. С. 68-73.
35. Примова Э.Н. Правовые основы субсидиарности во взаимоотношениях между федеральным центром и субъектами федерации // Власть. 2008. № 7. С. 16-17.
36. Плотникова Г.Н. Становление и развитие института совместного ведения в Российском государстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 10. С. 29-34.
37. Романовская О.В. Нотариальное право: региональный аспект // Нотариус. 2010. № 1. С. 27-28.
38. Чеботарев Г.Н., Панфилов А.Н. Предметы совместного ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Вестник ТюмГУ. 2011. № 3. С. 21-28.
39. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и её субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 5-12.

Содержание

Введение	3
§ 1. Субсидиарность государственной власти и её единство в реализации исключительной компетенции Российской Федерации	7
§ 2. Единство государственной власти и subsidiарность в реализации совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов	28
§ 3. Субсидиарность государственной власти и её единство в реализации исключительной компетенции субъектов Российской Федерации.....	58
Заключение.....	81
Список литературы.....	83

Учебное издание

Баньковский Артур Евгеньевич

**Принципы единства и субсидиарности в системе
разграничения компетенции между Российской
Федерацией и субъектами Российской Федерации**

Учебное пособие

Редактор	Е.Г. Авдюшкин
Корректурa, компьютерная верстка	С.В. Калининой
Дизайн обложки	Е.О. Ифутиной

Лицензия ЛР № 02213552 от 14.07.1999 г.
Лицензия Плр № 020109 от 05.07.1999 г.

Подписано в печать 14.11.2018. Формат 60x90 1/16.
Ризография. Усл. п.л. 5,4. Тираж ___ экз. Заказ ___.
Барнаулский юридический институт МВД России.
Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.
656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49; www.бюи.мвд.рф.

