

# РАЗДЕЛ II. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

---

УДК 342.224

DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-79-95

## КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЁ СУБЪЕКТАМИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

**Нарутто С.В.**

*Московский государственный юридический университет имени*

*О.Е. Кутафина (МГЮА)*

*125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, Российская Федерация*

**Аннотация.** В статье исследуется эволюция конституционного разграничения компетенции в Российской Федерации. Рассмотрены вопросы, связанные с закреплением и реализацией на практике конституционного разграничения компетенции между федерацией и субъектами федерации. Обращается внимание на эволюцию конституционной модели разграничения предметов ведения. Анализируются ст. 71–73 Конституции РФ, определяющие действующую модель разграничения предметов ведения, а также конкретизируется содержание данных статей, текущее законодательство. Автор рассматривает различные мнения учёных относительно текста ст. 72 Конституции РФ, а также других конституционных положений, имеющих отношение к разграничению компетенции в федеративном государстве. Сделан вывод о позитивной роли ст. 72 Конституции РФ, закрепляющей предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Вместе с тем автор полагает, что федеральной власти необходимо самоограничение, не допускающее необоснованного вторжения в компетенцию субъектов РФ, фактического поглощения предмета регионального регулирования.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, федерализм, субъекты Российской Федерации, предметы совместного ведения, компетенция субъекта федерации, полномочия органов государственной власти, разграничение компетенции, Конституционный Суд.

## CONSTITUTIONAL DELIMITATION OF COMPETENCE BETWEEN THE FEDERATION AND ITS SUBJECTS: HISTORY AND MODERNITY

**S. Narutto**

*Kutafin Moscow State Law University (MSLA)*

*9, Sadovaya-Kudrinskaya st., Moscow, 125993, Russian Federation*

**Abstract.** The article explores the evolution of the constitutional delimitation of competence in the Russian Federation. The issues related to the consolidation and implementation in practice of the constitutional delimitation of competence between the Federation and the subjects of the Russian Federation are considered. Attention is paid to the evolution of the constitutional model of delimitation of the objects of reference. Articles 71–73 of the Constitution of the Russian Federation are analyzed, determining the current model of delimitation of the terms of reference, as well as specifying the contents of these articles in current legislation. The author considers experts' opinions regarding the text of article 72 of the Constitution of the Russian Federation, as well as other constitutional provisions relating to the delimitation of competence in a federal state. The conclusion is made about the positive role of Article 72 of the Constitution of the Russian Federation fixing the joint jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation. The author argues that the federal government needs self-restraint to prevent unreasonable intrusion into the competence of the subjects of the Russian Federation and absorption of the subjects of regional regulation.

**Key words:** Constitution, federalism, the constituent entities of the Russian Federation, subjects of joint competence, the competence of the Federation, the powers of the state authorities, distribution of powers, the Constitutional Court.

Одним из основных принципов федерализма является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и органами государственной власти её субъектов. Под предметами ведения понимаются сферы общественных отношений, регулирование которых отнесено либо к компетенции федерации, либо к компетенции субъектов федерации, либо к их совместной компетенции. Конституция любого федеративного государства содержит ту или иную модель разграничения предметов ведения между федерацией и её субъектами в зависимости от размеров государства, его национального состава, степени разнородности общества, способа об-

разования федеративного государства и т. д. В этих моделях сочетаются: предметы ведения федерации; предметы ведения субъектов федерации; предметы совместного ведения федерации и её субъектов; остаточная компетенция, не охваченная перечисленными элементами. Универсальной модели разграничения компетенции между центром и регионами, которая подходила бы всем федеративным государствам, быть не может, хотя современные государства нередко учитывают зарубежный опыт федеративного строительства.

Разграничение предметов ведения и полномочий в федеративном государстве является весьма сложной проблемой, поскольку от того, на-

сколько правильно он решён, зависит политическая и социально-экономическая обстановка в стране, а также её международное положение. Модель разграничения предметов ведения и полномочий зависит не только от объективных факторов, а также от менталитета народа, традиций в государстве. В научной литературе как прошлых, так и нынешних лет не прекращается дискуссия по вопросу оптимальной модели разграничения компетенции федерации и её субъектов. Большинство учёных полагают правильным закрепление в Конституции предметов федерального ведения, поскольку их освоение необходимо для обеспечения общих интересов всего многонационального народа России и сохранения государственного единства.

В советский период разграничение властной компетенции союзного центра и республик было впервые закреплено в Договоре об образовании СССР 1922 г. и Конституции СССР 1924 г., в соответствии с которыми союзные республики объявлялись суверенными, обладающими собственной территорией, бюджетом, конституцией, сохраняющими право свободного выхода из Союза, устанавливающими наряду с единым союзным гражданством республиканское гражданство.

Конституции России советского периода также содержали статьи, посвящённые разграничению компетенции в РСФСР, однако модель разграничения предметов ведения между федерацией и её субъектами была иной. Так, в Конституции РСФСР 1978 г. устанавливался лишь перечень предметов ведения федерации «в лице её высших органов государственной власти и управления» (ст. 72), и указывалось, что «ав-

тономная республика вне пределов прав Союза ССР и РСФСР самостоятельно решает вопросы, относящиеся к её ведению» (ст. 78). Предусматривалась возможность автономных республик участвовать в решении вопросов, отнесённых к ведению РСФСР и Союза ССР через высшие органы государственной власти и управления соответственно РСФСР и Союза ССР (ст. 79).

Отметим, что перечень предметов ведения субъектов федерации в ранее действовавших конституциях СССР и РСФСР отсутствовал.

Особое значение в период до принятия ныне действующей Конституции имел заключённый 31 марта 1992 г. Федеративный договор [19], который разграничил предметы ведения между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации с учётом их видов. Договор содержал перечни предметов федерального и совместного ведения Федерации и её субъектов. Как такового перечня предметов ведения субъектов Федерации Договор не содержал, однако два других перечня были закрытыми, что являлось определённой гарантией соблюдения прав субъектов Федерации.

Формулировки, касающиеся предметов ведения республик и иных субъектов, в текстах договоров, составляющих Федеративный договор, различались. Так, в Договоре «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» закреплялось: «Республики (государства) в

составе Российской Федерации обла- дают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей террито- рии, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение фе- деральных органов государственной власти Российской Федерации в соот- ветствии с настоящим Договором». В Договоре «О разграничении предме- тов ведения и полномочий между фе- деральными органами государствен- ной власти Российской Федерации и органами власти краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» содержалась иная формулировка: «Все полномочия государственной власти, не отнесен- ные согласно статьям I и II настояще- го Договора к ведению федеральных органов государственной власти Рос- сийской Федерации и к совместному ведению федеральных органов госу- дарственной власти Российской Феде- рации и органов государственной вла- сти краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, осуществляются органами государственной власти краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга самостоятельно в соот- ветствии с Конституцией Российской Федерации». Договор «О разграниче- нии предметов ведения и полномочий между федеральными органами госу- дарственной власти Российской Феде- рации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» содержал сле- дующее положение: «Все полномочия государственной власти, не отнесён- ные, согласно статьям I и II настояще- го Договора, к ведению федеральных органов государственной власти Рос- сийской Федерации и к совместному

ведению федеральных органов госу- дарственной власти Российской Феде- рации и органов государственной вла- сти автономной области, автономных округов в составе Российской Федера- ции, определяются законами Росий- ской Федерации об автономной обла- сти, отдельных автономных округах, принимаемыми Верховным Советом Российской Федерации по представ- лению соответствующих автономной области, автономных округов, други- ми правовыми актами Российской Фе- дерации и осуществляются органами государственной власти автономной области, автономных округов самосто- ятельно в соответствии с Конституци- ей Российской Федерации» [22, с. 221].

В апреле 1992 г. Федеративный до- говор по решению V Съезда народных депутатов РФ стал приложением, не- отъемлемой частью российской Кон- ституции. После принятия Конститу- ции РФ 1993 г. договорный процесс продолжился. С 1994 по 1997 гг. было заключено 46 договоров о разграни- чении предметов ведения, которые не соответствовали положениям Кон- ституции. Например, в Договоре с органами власти Татарстана наряду с отнесением к ведению Федерации во- просов гражданства в РФ и помилова- ния они также были предусмотрены и в числе предметов ведения республи- ки. Фактически сложилось параллель- ное конституционному договорное разграничение предметов ведения и полномочий между органами госу- дарственной власти Российской Феде- рации и органами государственной вла- сти различных субъектов РФ [16].

В конституциях республик в составе России содержались положения, отра- жающие самовольное перераспреде-

ние полномочий во многих областях, присвоение субъектами РФ предметов федерального ведения, включая оборону, международные связи, судостроительство, помилование осуждённых, федеральную собственность, природные ресурсы и пр. Так, Конституция Тывы 1993 г. предоставляла республике право принимать решения по вопросам войны и мира, объявлять военное положение, конституции Башкортостана 1993 г. и Республики Саха (Якутия) 1992 г. – законы о военной службе, Конституция Татарстана 1992 г. – участвовать в обеспечении безопасности и обороноспособности России. В этой Конституции за республикой также закрепилась абсолютная международная правосубъектность, а именно: право вступать во внешнеэкономические отношения с другими государствами; заключать международные договоры; обмениваться дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представительствами; участвовать в деятельности международных организаций, руководствуясь при этом принципами международного права [5]. Однако сфера военно-стратегических отношений, войны и мира, обеспечения национальной безопасности и обороноспособности всегда была и остаётся в исключительном ведении Федерации.

Действующая российская Конституция исходит из трёхчленной модели разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти её субъектов. В ст. 71 и 72 Конституции приводится круг вопросов, составляющих соответственно предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения.

Формулировка «в ведении Российской Федерации находятся», по сути, означает, что соответствующие сферы и отрасли хозяйства страны, виды имущества, определённые виды деятельности, связанные, например, с обороной страны, обеспечением безопасности, установлением гражданства РФ и т. п., являются предметами государственного регулирования на федеральном уровне [12]. Перечень предметов федерального ведения довольно обширен и закрепляется в 18 пунктах ст. 71.

Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» был закреплён ряд принципов разграничения компетенции Российской Федерации и её субъектов, определены важнейшие понятия: предметы ведения, компетенция и полномочия, – регламентирована договорная практика, федеральный закон определён приоритетной формой разграничения предметов ведения и полномочий. Кроме того, были установлены жёсткие пределы договорного процесса, исключаящие его широкое применение в конституционной практике. В последующем данный закон утратил силу, но основные положения, касающиеся разграничения компетенции, нашли отражение в федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

[17]. Перераспределение предусмотренных ст. 71 Конституции предметов ведения Российской Федерации означает нарушение основ конституционного строя, основ правового статуса личности в России и противоречит Конституции РФ.

В решении вопросов собственного ведения Федерации, закреплённых в ст. 71 Конституции, возможно участие субъектов РФ в тех случаях и пределах, которые предусмотрены федеральным законодательством в целях гармонизации интересов центра и регионов. Например, субъекты Федерации согласовывают представление Генерального прокурора РФ о назначении на должность Президентом прокуроров субъектов Российской Федерации (ст. 129 Конституции РФ). Хотя гражданское законодательство составляет предмет федерального ведения, субъекты Федерации принимают собственные законы, регулирующие гражданско-правовые отношения, в частности, о жилищной политике, о продаже жилых помещений государственного жилищного фонда и пр. Субъекты Федерации делегируют своих представителей для участия в работе федеральных органов государственной власти или действующих при них координационных структур, участвуют в подготовке и принятии федеральных нормативных правовых актов и пр. Субъекты заинтересованы: в том, чтобы участвовать в разработке федеральных экономических, экологических и социальных программ, затрагивающих их жизненные интересы; в регламентации межбюджетных отношений, деятельности на их территории федеральных учреждений транспорта, связи, информации и т. д. Поэтому утверждение “исключительного” ведения Федерации в отношении предметов, перечисленных в ст. 71 Конституции как в текущем законодательстве<sup>1</sup>, так и в судебных решениях [9; 10; 11; 12; 13], а также в научной и учебной литературе [14, с. 15], вряд ли является верным, как, впрочем, и утверждение о предметах “исключительного” ведения субъектов РФ [3, с. 7]. Неслучайно в ранее действовавших Конституциях и Федеративном договоре содержались положения об участии субъектов в решении общефедеральных вопросов.

Суть вопросов совместного ведения РФ и её субъектов заключается в конструктивном сотрудничестве и взаимодействии при их решении органов государственной власти двух уровней, согласовании интересов центра и регионов, несении солидарной ответственности за состояние совместных дел.

Положения ст. 72 Конституции РФ о совместном ведении в целях разграничения полномочий органов государственной власти Федерации и её субъектов конкретизируются прежде всего в текущем федеральном законодательстве. Как правило, сначала принимается федеральный нормативный правовой акт, затем – детализирующий его в пределах полномочий региональных органов акт субъекта Федерации. При этом порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов имеет ряд особенностей, которые определены федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Федерации и её субъектов».

<sup>1</sup> См., например, законы «О недрах», «Об экспортном контроле».

Российской Федерации» и, в частности, касаются правил учёта прав и законных интересов субъектов РФ в федеральном законодательном процессе. Кроме того, законом также установлены основные принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий при заключении договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче друг другу осуществления части своих полномочий. Субъекты РФ вправе осуществлять и опережающее правовое регулирование по вопросам совместного ведения.

Рациональное распределение властных полномочий между центром и регионами является самой сложной проблемой федерализма. Институт совместного ведения в научной и практической среде признаётся наиболее противоречивым из-за неопределённости, неясности разграничения конкретных полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ по предметам, перечисленным в ч. 1 ст. 72. При этом палитра взглядов учёных и практиков весьма разнообразна, вплоть до отрицания компетенции в сфере совместного ведения, её «искусственности». Основные проблемы видятся в отсутствии пределов федерального регулирования, излишней детализации федеральных законов по вопросам совместного ведения, что приводит к фактическому его размыванию. Учитывая, что преобладающее количество

законов субъектов РФ принимается по предметам совместного ведения, прежде всего, в социально-экономической сфере, можно сделать вывод об ограничении их правосубъектности в этих сферах и о тенденции централизации федеративных отношений.

В 2003 г. законодатель пошёл по пути установления двух видов полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения: 1) полномочия, перечисленные в п. 2 ст. 26.3 федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», осуществляемые органами субъекта РФ самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета); осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счёт средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов РФ, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами; 2) полномочия, осуществляемые органами субъекта РФ самостоятельно за счёт и в пределах средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам; эти полномочия субъекты РФ возлагают на свои органы власти постольку, поскольку они не отнесены к полномочиям федеральных органов или органов местного самоуправления. По первому типу полномочий, осуществление которых финансируется из бюджета субъекта

РФ, федеральные законы не должны регулировать подробно порядок их реализации. Если финансирование полномочий органов субъектов РФ осуществляется из федерального бюджета, федеральный законодатель вправе детально урегулировать порядок их реализации, а также осуществления контроля. Что касается второго вида полномочий, их регулирование субъектами РФ возможно в большем объёме и по собственному усмотрению до принятия федерального законодательства. Однако перечень полномочий региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта РФ, практически ежегодно изменяется, и ныне насчитывает порядка 80 наименований, что обоснованно подвергается критике из-за недостаточности ресурсного обеспечения, с которым непосредственно связано повышение эффективности власти субъектов РФ по реализации закреплённых за ними полномочий. В 2016 г. в 76 субъектах РФ бюджеты исполнены с дефицитом, и регионы не имеют возможности финансировать программы социально-экономического развития. Конституционным Судом сформулирована позиция о недопустимости закрепления за субъектами РФ неопределённых по своему объёму и содержанию полномочий, притом что сами эти полномочия должны быть адекватными их конституционному статусу [7].

Так, представляется неприемлемой формулировка ч. 2 ст. 41 Конституции Республики Саха (Якутия), установившая непонятное и не предусмотренное федеральным законодательством

предварительное рассмотрение Государственным Собранием Якутии федеральных законов по предметам совместного ведения либо их рассмотрение в каком-то “порядке согласительной процедуры”. Вызывает также возражение предусмотренное ч. 3 ст. 41 право Государственного Собрания Якутии ставить вопрос о приостановлении действия федеральных законов и иных нормативных правовых актов законов РФ, «если они нарушают Федеративный или иной договор либо приняты в нарушение полномочий и предметов ведения Республики Саха (Якутия)» [4]. Получается, что республика самостоятельно будет решать этот вопрос, хотя это явно выходит за пределы её компетенции.

Тот факт, что федеральный законодатель конкретно определил полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения, оставляя всё остальное Федерации, явственно свидетельствует не только о централизации федеративной системы, но и об ограничении субъектов РФ в вопросах совместного ведения, которые фактически вытесняются из неё.

Высказывается мнение о целесообразности по предметам совместного ведения установить законодательно перечень не региональных, а федеральных полномочий, оставив другие полномочия органам субъектов РФ. Такой подход видится весьма демократичным, но практически трудно реализуемым в Российской Федерации в силу различных обстоятельств. Именно на федеральном центре лежит обязанность гарантировать равные права и достойную жизнь гражданам на всей территории государства. Безусловно, правовое регулирование субъектов



РФ по вопросам совместного ведения не должно быть чрезмерно урезанным, чтобы позволять субъектам оперативно выявлять нуждающиеся в регулировании общественные отношения и эффективно восполнять законодательные пробелы, вносить коррективы в нормативные правовые акты, максимально учитывая местные особенности, интересы населения, проживающего на их территории. Федеральная политика должна быть направлена на установление разумного соотношения полномочий и финансов по предметам совместного ведения. При этом федеральной власти необходимо стимулировать принятие регионами самостоятельных решений, способствующих их экономическому и социальному развитию, а также смягчить жёсткую модель централизации налоговых доходов и обеспечить финансовое выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

В научной дискуссии по вопросу определения предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ высказывается несколько вариантов их модернизации.

Так, многие учёные считают целесообразным возвратиться к практике принятия основ законодательства как вида федерального закона, осуществляющего рамочное правовое регулирование по предметам совместного ведения [6, с. 592–623; 15, с. 138–153; 20, с. 106; 23, с. 326]. Некоторые учёные предлагают вообще отказаться от закрепления предметов совместного ведения и перейти к дуалистической модели разграничения компетенции: определению предметов ведения Федерации и предметов ведения субъектов РФ [2, с. 24] либо только фиксации

предметов ведения Федерации, подразумевая, что все иные предметы отдаются в ведение субъектов [21, с. 10; 24, с. 42–50].

И.А. Умнова, подвергая критике разграничение полномочий по предметам совместного ведения «путём детализированного и казуистического размежевания полномочий, усложняющего правоприменение и дестабилизирующего систему разделения власти по вертикали», тем не менее правильно отмечает, что «совместное ведение – это не искусственная юридическая конструкция, а результат естественной эволюции федеративных отношений, способ обеспечения совместного решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни» [16, с. 45–55], поэтому отказ от института совместного ведения нежелателен при всей поверхностной привлекательности такого подхода. Цель совместного ведения – объединение кадровых, интеллектуальных, духовных, экономических и других государственно-управленческих ресурсов на основе права как на всей территории России, так и на территории каждого отдельно взятого субъекта РФ с учётом его особенностей [1, с. 29]. Трудно представить, например, что земельное или лесное законодательство будет передано в исключительное ведение Российской Федерации, в то время как сегодня, будучи предметом совместного ведения, допускает региональное регулирование с учётом местных климатических, экономических, социальных и иных особенностей субъектов РФ при условии установления на федеральном уровне единых правил, способствующих охране природных ресурсов. При этом большое значение имеет пози-

ция Конституционного Суда РФ: «Из федеративной природы взаимоотношений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти её субъектов вытекает недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, т. е. без учёта интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти» [5].

Конституция не устанавливает перечня исключительных полномочий субъектов Федерации. Тем самым она способствует развёртыванию инициативы субъектов РФ, укреплению их самостоятельности. Формулировка данной статьи об обладании субъектами РФ всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ не означает признание за субъектами суверенных прав. Как указал Конституционный Суд РФ, положение о полноте законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, которой обладают субъекты в порядке ст. 73 Конституции, следует рассматривать в системном единстве не только с положениями ч. 2, 5 ст. 76, согласно которым по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, последние не могут им противоречить, а в случае противоречия действует федеральный закон, но с положениями ч. 1, 2 ст. 77 о том, что самостоятельное

установление субъектами РФ системы своих органов государственной власти должно соответствовать основам конституционного строя, общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом, и что в пределах ведения РФ и её полномочий по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, а, следовательно, и те, и другие должны подчиняться единым принципам и правилам функционирования этой системы [6]. Не только принадлежащая субъекту РФ полнота государственной власти, т. е. установленные ст. 73 Конституции пределы полномочий, но и приоритет нормативного правового акта субъекта РФ, изданного по вопросам его собственного правового регулирования (ст. 76), а также самостоятельное установление субъектом РФ своей системы органов государственной власти (ст. 77) не могут рассматриваться в качестве суверенных прав и суверенных полномочий субъектов РФ со всеми вытекающими последствиями.

Кроме того, из смысла ст. 73, а также положений ст. 76 Конституции вытекает запрет Федерации вторгаться в сферу собственного ведения субъектов РФ. Нарушение этой конституционной нормы влечёт за собой признание федерального закона неконституционным.

Предметы ведения субъектов Федерации определены их конституциями (уставами) на основе Конституции РФ и федеральных законов. Они

осуществляются органами законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. Вместе с тем ряд положений Конституции РФ закрепляет права субъектов РФ, к которым, в частности, относятся: образование органов власти субъектов РФ (ст. 11); принятие законов и иных нормативных правовых актов (ст. 76); право законодательных (представительных) органов субъектов РФ на законодательную инициативу (ст. 104); наличие определённой территории (ст. 67); представительство интересов субъекта в Совете Федерации (ст. 95); дача согласия на изменение статуса субъекта РФ (ст. 66); право республик устанавливать свои государственные языки (ст. 68) и др.

Перечень предметов собственного ведения субъектов Федерации, содержащийся в Конституциях республик (уставах иных субъектов), как правило, охватывает: принятие конституции (устава), внесение в них изменений и дополнений, контроль за их соблюдением; собственное законодательство; административно-территориальное устройство; защиту государственно-правового статуса субъекта; установление системы органов государственной власти, порядок их организации и деятельности, формирование государственных органов государственной власти субъекта РФ, обеспечение деятельности органов местного самоуправления; государственную собственность субъекта РФ; государственную службу субъекта РФ; государственные награды и почётные звания субъекта РФ. Субъект Федерации устанавливает региональный бюджет, налоги и сборы, фонды экономического, социального и культурного разви-

тия, осуществляет правовое регулирование политического, экономического и социально-культурного развития. Кроме того, в ведении субъекта находится осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, заключение международных соглашений.

Например, в соответствии со ст. 26 Устава Московской области в ведении области находятся: а) принятие и изменение Устава, законов и иных нормативных правовых актов области; б) административно-территориальное устройство области; в) установление системы органов государственной власти области, порядок их организации и деятельности; формирование областных органов государственной власти; г) установление основ областной политики и областные программы в области экономического, экологического, социального, культурного и иного развития области; д) финансово-кредитная, налоговая политика и организация бюджетного процесса в области; е) государственная собственность области и управление ею; ж) дороги, транспорт, пути сообщения области и связь; з) договоры с субъектами РФ, международные, внешнеэкономические и культурные связи; и) учреждение наград, премий и почётных званий области, установление условий и порядка их присвоения и награждения; к) иные вопросы, не отнесённые к ведению РФ, совместному ведению РФ и её субъектов, а также к ведению муниципальных образований области [18].

Закреплённый в Конституциях республик и уставах других субъек-

тов Федерации перечень предметов их ведения не является исчерпывающим. К компетенции субъектов РФ могут быть отнесены и другие вопросы, если это не противоречит Конституции Российской Федерации. Например, законодатель субъекта РФ, опираясь на Конституцию РФ и федеральные законы, вправе предусмотреть собственное правовое регулирование по вопросу юридической силы решений своего конституционного (уставного) суда [8].

Кроме того, федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации при согласии органов исполнительной власти субъекта Федерации могут передать этим органам осуществление части своих полномочий. В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (ст. 78 Конституции РФ).

Провозглашённая в ст. 73 в её увязке со статьями 71, 72 Конституции свобода субъектов РФ на практике воспринимается неоднозначно, приводит к путанице в разграничении полномочий и судебным спорам. Например, некоторые вопросы, не указанные в ст. 71 и 72 (в частности, ценные бумаги, банкротство, государственная служба, миграция, информационное право, дорожное движение, архивное дело, похоронное дело, трансплантация, искусственное оплодотворение и пр.), вряд ли могут составлять предметы исключительного ведения субъектов РФ.

Отсутствие в Конституции РФ перечня предметов собственного ведения субъектов Федерации нередко

воспринимается как пробел, открывающий простор для федерального вмешательства в дела субъектов РФ, позволяющий федеральному законодателю в одностороннем порядке переqualифицировать предметы ведения субъектов РФ в предметы собственного или совместного с субъектами РФ ведения. Неслучайно в настоящее время фактически треть субъектов РФ отказались от закрепления в своих основных законах перечня предметов собственного ведения (например, республики Калмыкия, Башкортостан, Кировская область, Пермский край, Еврейская автономная область и др.). Такая ситуация при молчаливом согласии федерального законодателя не может оцениваться положительно с точки зрения ответственности регионов перед населением за решение этих вопросов.

Обеспечивая равноправие граждан и недопустимость его ограничения, федеральные органы государственной власти вправе осуществлять детальное регулирование в сфере собственных предметов ведения субъектов РФ, если соответствующие вопросы не регулируются субъектом РФ. Конституционный Суд РФ подтвердил правомерность федерального нормотворческого вмешательства в предметы регулирования субъектов РФ [12]. Отметим, что и в зарубежных федерациях суды также расширяют федеральную компетенцию, например, Верховный Суд США внёс значительный вклад в расширение федеральных компетенций [25]. Вследствие возрастающей в современных условиях взаимозависимости федеральных и региональных проблем приходится признать объективную невозможность чёткого, раз

и навсегда заданного каталога компетенций федерации и её субъектов. Он всегда будет подвергаться корректировке, и отнюдь не в сторону усиления компетенции субъектов РФ.

Итак, конституционная модель разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами вполне работоспособна, однако федеральной власти необходимо

самоограничение (особенно при регулировании предметов совместного ведения), не допускающее необоснованного вторжения в компетенцию субъектов РФ, фактического поглощения предмета регионального регулирования.

*Статья поступила в редакцию: 12.09.2018 г.*

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование совместного ведения России и её субъектов: понятие и предмет. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2010. 204 с.
2. Карасев М.Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьёзные изменения // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 21–25.
3. Кириенко Г.С. Исключительное ведение субъектов Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. 22 с.
4. Конституция Республики Саха (Якутия) (утверждён Законом РС(Я) от 17.10.2002 54-3 № 445-II) (ред. от 10.07.2003) [Электронный ресурс] // Законы и Право: [сайт]. URL: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1604> (дата обращения: 01.09.2018).
5. Михалева Н.А. Эволюция конституционного (уставного) законодательства в субъектах Российской Федерации // Современный российский конституционализм. Проблемы теории и практики. М.: МГЮА, 2008. С. 156–172.
6. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О [Электронный ресурс] // Конституция РФ: [сайт]. URL: [http://main-law.ru/ksrf/250-o\\_ot\\_06-12-2001](http://main-law.ru/ksrf/250-o_ot_06-12-2001) (дата обращения: 11.09.2018).
7. Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 № 452-О-О [Электронный ресурс] // Сейчас.ру. URL: <https://www.lawmix.ru/prof/32570> (дата обращения: 11.09.2018).
8. Поленина С.В. Система законодательства // Общая теория государства и права: академ. курс: в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. 4-е изд., перераб и доп. Т. 2. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11.12.2012 № 30 «О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 2.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.12.2013 № 26-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 4 закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области // Собрание законодательства РФ. 2013. № 50. Ст. 6669.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 № 10-П по делу о проверке конституционности ч. 4.1 ст. 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и ст. 23 федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты

- Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга // Собрание законодательства РФ. 2017. № 15 (Ч. VII). Ст. 2284.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 № 15-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 2 федерального закона от 26.11.1996 «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда // Собрание законодательства РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.
  13. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П по делу о проверке конституционности федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко // Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 868.
  14. Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. О.Е. Кутафина. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2003. 336 с.
  15. Сафина С.Б. Предмет толкования в решениях конституционных судов республик по делам о толковании конституции // Российский судья. 2018. № 2. С. 13–19.
  16. Студеникина М.С. Виды и формы федеральных и региональных законов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2003.
  17. Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 45–55.
  18. Устав Московской области от 11.12.1996 № 55/96-ОЗ (принят решением Московской областной Думы от 05.11.1996 № 5/108 и решением Московской областной Думы об отклонении заключения Главы администрации от 04.12.1996 № 6/112) (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Правительство Московской области: [сайт]. URL: <http://mosreg.ru/upload/iblock/dd4/ustav-moskovskoy-oblasti.pdf> (дата обращения: 01.09.2018).
  19. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
  20. Федеративный договор: Документы: комментарий. М.: Республика, 1994. 125 с.
  21. Черепанов В.А. О проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 105–111.
  22. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. 448 с.
  23. Чиркин В.Е. Новый российский федерализм: стратегия и тактика // Право и политика. 2000. № 12. С. 42–50.
  24. Чиркин В.Е. Предметы ведения федерации и её субъектов: разграничение, сотрудничество и субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 5–12.

25. The Division of Competences in the European Union [Электронный ресурс] // EuroParliament: [сайт]. URL: [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/poli/w26/confron\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/poli/w26/confron_en.htm) (дата обращения: 30.08.2018).

#### REFERENCES

1. Anikin S.B. *Administrativno-pravovoe regulirovanie sovmestnogo vedeniya Rossii i ee sub'ektov: ponyatie i predmet* [Administrative-Legal Regulation of Joint Jurisdiction of Russia and Its Subjects: The Concept and the Subject]. Saratov, Saratov State Academy of Law, 2010. 204 p.
2. Karasev M.N. [Institute of Joint Jurisdiction of the Russian Federation and Federal Subjects: In Need of Serious Changes]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2001, no. 9, pp. 21–25.
3. Kirienko G.S. *Isklyuchitel'noe vedenie sub'ektov Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovaya teoriya i praktika: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [The Exclusive Jurisdiction of the Constituent Entities of the Russian Federation: Constitutional Legal Theory and Practice: Abstract of PhD Thesis in Juridical Sciences]. Belgorod, 2010. 22 p.
4. [Constitution of the Republic of Sakha (Yakutia) (as amended on 10.07.2003) (approved by the Law RS (I) dated 17.10.2002 54-W no. 445-II)]. In: *Zakony i Pravo* [Regulations and Law]. Available at: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1604> (accessed: 01.09.2018).
5. Mikhaleva N.A. [The Evolution of the Constitutional (Authorised) Legislation of the Constituent Entities of the Russian Federation]. In: *Sovremennyyi rossiiskii konstitutsionalizm. Problemy teorii i praktiki* [Modern Russian Constitutionalism. Problems of Theory and Practice]. Moscow, MSYuA Publ., 2008, pp. 156–172.
6. [The Statement of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 06.12.2001 no. 250-O]. In: *Konstitutsiya RF* [The Constitution of the Russian Federation]. Available at: [http://main-law.ru/ksrf/250-o\\_ot\\_06-12-2001](http://main-law.ru/ksrf/250-o_ot_06-12-2001) (accessed: 11.09.2018).
7. [The Statement of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 17.06.2008, no. 452-O-O]. In: *Seichas.ru* [Today.ru]. Available at: [www.lawmix.ru/prof/32570](http://www.lawmix.ru/prof/32570) (accessed: 11.09.2018).
8. Polenina S.V. [The System of Law]. In: *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. T. 2* [General Theory of State and Law. Vol. 2]. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2013.
9. [The Resolution of the Plenum of the Supreme Court dated 11.12.2012 no. 30 “On Court Practice of Considering the Cases Involving the Rights of Citizens to Labor Pensions”]. In: *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF* [Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation], 2013, no. 2.
10. [The Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 02.12.2013 no. 26-P Concerning the Case on Checking the Constitutionality of Paragraph 2 of Article 4 of the Law of Chelyabinsk Region “On Transport Tax” in Connection with the Request of the Legislative Assembly of Chelyabinsk Region]. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2013, no. 50, art. 6669.
11. [The Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 28.03.2017 no. 10-P Concerning the Case on Checking the Constitutionality of Part 4.1 of Article 63 of Town Planning Code of the Russian Federation and Article 23 of the Federal Law “On Amendments to the Russian Code of Administrative Offences and Certain Legislative Acts of the Russian Federation and on Invalidating Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with Specification of Powers of State Bodies And Municipal Bodies in the Execution of State Control (Supervision) and Municipal Control” in Connection with the Request of the Legislative Assembly of St. Petersburg]. In:

- Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2017, no. 15 (p. VII), art. 2284.
12. [The Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 03.11.1997 no. 15-P Concerning the Case on Checking the Constitutionality of Paragraph 1 of Article 2 of the Federal Law dated 26.11.1996 "On Ensuring the Constitutional Rights of the Russian Federation Citizens to Elect and Be Elected to the Bodies of Local Self-Government" in Connection with the Inquiry of the Tula Regional Court]. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 1997, no. 45, art. 5241.
  13. [The Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 14.02.2013 no. 4-P Concerning the Case on Checking the Constitutionality of the Federal Law "On Amendments to the Russian Code of Administrative Offences and the Federal Law "On Assemblies, Rallies, Demonstrations, Processions and Picketing" in Connection with the Inquiry of the Group of Deputies of the State Duma and the Complaint of the Citizen E.V. Savenko]. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2013, no. 8, art. 868.
  14. Kutafin O.E., ed. *Postateyniy nauchno-prakticheskii kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii* [Annotated Theoretical and Practical Commentary to the Constitution of the Russian Federation]. Moscow, Library of the *Rossiyskaya Gazeta* Publ., 2003. 336 p.
  15. Safina S.B. [The Subject of Interpretation in the Decisions of the Constitutional Courts of the Republics in Cases Concerning the Interpretation of the Constitution]. In: *Rossiiskii sud'ya* [Russian Judge], 2018, no. 2, pp. 13–19.
  16. Studenikina M.S. [The Types and Forms of Federal and Regional Laws]. In: *Sootnoshenie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii i zakonodatel'stva sub'ektov Rossiiskoi Federatsii* [The Ratio of the Legislation of the Russian Federation and Legislation of the Constituent Entities of the Russian Federation]. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of Russian Federation Publ., 2003. 775 p.
  17. Umnova I.A. [The problem of De-Federalization and Prospects of Optimization of the Modern Russian Model of Differentiation of Subjects in their Jurisdiction according to the Principle of Subsidiarity]. In: *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2012, no. 2, pp. 45–55.
  18. [The Charter of Moscow Region dated 11.12.1996 no. 55/96-OZ (adopted by the decision of the Moscow Region Duma on 05.11.1996 no. 5/108 and the decision of the Moscow Region Duma to Reject the Resolution of the Head of Administration dated 04.12.1996 no. 6/112) (with Amendments and Supplements)]. In: *Pravitel'stvo Moskovskoi oblasti* [The Government of Moscow Region]. Available at: <http://mosreg.ru/upload/iblock/dd4/ustav-moskovskoy-oblasti.pdf> (accessed: 01.09.2018).
  19. [Federal Law dated 06.10.1999 no. 184-FZ (as amended on August 3, 2018) "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive State Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation"]. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 1999, no. 42, art. 5005.
  20. *Federativnyi dogovor: Dokumenty* [The Federal Agreement: Documents]. Moscow, *Respublika* Publ., 1994. 125 p.
  21. Cherepanov V.A. [The Draft of the Federal Law "On Normative Legal Acts in the Russian Federation"]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2014, no. 3, pp. 105–111.
  22. Chirkin V.E. [Constitutional Law: Russia and Foreign Experience]. Moscow, 1998. 448 p.
  23. Chirkin V.E. [The New Russian Federalism: Strategy and Tactics]. In: *Pravo i politika* [Law and Policy], 2000, no. 12, pp. 42–50.



24. Chirkin V.E. [Jurisdiction of the Federation and its Subjects: Differentiation, Cooperation and Subsidiarity.]. In: *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2002, no. 5, pp. 5–12.
25. The Division of Competences in the European Union. In: *Europarlament*. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/poli/w26/confron\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/poli/w26/confron_en.htm) (accessed: 30.08.2018).
- 

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

*Нарутто Светлана Васильевна* – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почётный работник высшего образования России;  
e-mail: [svetanarutto@yandex.ru](mailto:svetanarutto@yandex.ru)

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

*Svetlana V. Naruto* – Doctor in Law, professor, professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Moscow State Juridical University named after O.E. Kutafin (MSAL), Honorary worker of higher education of Russia;  
e-mail: [svetanarutto@yandex.ru](mailto:svetanarutto@yandex.ru)

---

#### ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Нарутто С.В. Конституционное разграничение компетенции между федерацией и её субъектами: история и современность // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 79–95.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-79-95

#### FOR CITATION

Narutto S.V. The Constitutional Distribution of Powers between Federation and its Subjects: History and Modernity. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2018, no. 3, pp. 79–95.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-79-95