

## РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: НАУЧНЫЕ ВОЗЗРЕНИЯ Н. А. МИХАЛЁВОЙ

**Аннотация.** Статья посвящена анализу теоретического наследия профессора Н. А. Михалёвой о проблемах федеративного устройства российского государства, сохранения государственного единства и разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. Отмечаются различные подходы ученых к характеристике этапов развития федеративных отношений в последние десятилетия.

Исследуются позиции по вопросу оптимальной модели разграничения компетенции Федерации и ее субъектов, основу которой составляет принцип конституционности и другие принципы. Характеризуется использование «компетенционных» терминов в научной литературе, федеральном и региональном законодательстве.

Особое внимание уделяется анализу взглядов Н. А. Михалёвой и других исследователей на определение содержания конституционно-правового статуса субъектов Федерации, проблемы понимания совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и определения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения, недостатки института опережающего правотворчества, а также мнениям о вариантах усовершенствования предметов совместного ведения. Формулируется, в частности, вывод о том, что закрепление в федеральном законодательстве основ нормативного регулирования не лишает субъектов Федерации возможности конкретизировать порядок и способы осуществления полномочий их органов государственной власти. Анализ вопроса о предметах собственного ведения субъектов РФ приводит к выводу о том, что практически любой вопрос ведения субъекта Федерации имеет соприкосновение с предметами совместного ведения, позволяя тем самым Федерации осуществить регулирование по своему усмотрению.

**Ключевые слова:** федерализм, предметы ведения, совместное ведение, компетенция, полномочия, разграничение, органы государственной власти, региональный, субъект федерации, конституционность.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.011-023**

Среди различных проблем науки конституционного права, привлекавших внимание Н. А. Михалёвой, можно выделить федеративное устройство Российского государства, проблемы сохранения государственного единства и оптимизации разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

Как отмечается в коллективной монографии «Проблемы суверенитета в Российской Федерации», в числе соавторов которой и Надежда Александровна, федерация является «сложной многомерной социальной системой, представляющей собой, с одной стороны, совокупность составляющих ее элементов (государств, государственно-территориальных и территориаль-

© Нарутто С. В., 2017

\* Нарутто Светлана Васильевна, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ, действительный государственный советник РФ 3-го класса  
svetanarutto@yandex.ru  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ных образований), а с другой — определенную целостность, государственное единство»<sup>1</sup>. Н. А. Михалёва, имея в виду особенности России как многонационального государства, называет федерацию «юридической формой государственности многонационального общества, которая дает возможность в рамках единого суверенного государства обеспечить жизнедеятельность многочисленных этносов, исторически обосновавшихся на территории России и составляющих российскую нацию»<sup>2</sup>.

Современное федеративное устройство России отличается не только от устройства советского периода, но и того федерализма, который складывался непосредственно до и после принятия Конституции РФ 1993 г. Практика развития федеративных отношений в последние 20 с небольшим лет свидетельствует об их неоднородности, разнонаправленности — от стихийной децентрализации к довольно жесткой централизации<sup>3</sup>. В последние годы наметилась тенденция к обеспечению равновесия федерального и регионального законодательства на основе принципов субсидиарности в правовом регулировании общественных отношений<sup>4</sup>.

На развитие современного федерализма оказали влияние базовые начала российской федеративной государственности, закрепленные в Конституции РФ:

1) государственная целостность, предполагающая государственный суверенитет Федерации;

- 2) равноправие и самоопределение народов России;
- 3) единство системы государственной власти;
- 4) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- 5) юридическое равноправие субъектов РФ.

Данные принципы, по мнению Н. А. Михалёвой, «обуславливают закономерности, динамику и тенденции развития суверенной России как единого целостного организма, а также ее составных частей — субъектов (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов)»<sup>5</sup>. В литературе выделяются и другие принципы федерализма.

Разграничение предметов ведения и полномочий как один из конституционных принципов федерализма является весьма сложной проблемой, поскольку правильность ее решения влияет на политическую и социально-экономическую обстановку в стране, ее международное положение. Модель разграничения предметов ведения и полномочий в конкретной стране, безусловно, зависит от многих объективных факторов, а также от менталитета народа, традиций в государстве.

В научной литературе не прекращается дискуссия об оптимальной модели разграничения компетенции Федерации и ее субъектов. По словам Н. А. Михалёвой, федерализм обуслов-

<sup>1</sup> Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994. С. 105.

<sup>2</sup> Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010. С. 39.

<sup>3</sup> К примеру, А. В. Зуйков выделяет четыре этапа трансформации российского федерализма: федерализм стихийный (1993—1995); федерализм направляемый (1996—1999); федерализм управляемый (2000—2003); федерализм административный (2004—2008) (Зуйков А. В. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12. С. 21—25). Н. М. Добрынин предлагает более простую периодизацию: дореволюционный федерализм (с разрушения СССР в конце 1980-х — начале 1990-х гг. и до 2000 г.); федеративная модель интеграционного типа с весьма жестким централистским содержанием (с 2000 г.) (Добрынин Н. М. Российский федерализм: генезис, эволюция: избранные публикации : 2 т. Новосибирск, 2008. Т. 1. С. 132).

Н. Н. Арзамаскин выделяет три периода в развитии российского федерализма: создание политических и идеологических предпосылок федерализма (1991—1993); построение новых вертикальных и горизонтальных связей (от принятия Конституции РФ 1993 г. до 1997 г.) поиск новых, отвечающих времени путей укрепления федеративного устройства (с 1997 г. по настоящее время (Арзамаскин Н. Н. Этапы и современные тенденции становления российского федерализма // Право и политика. 2007. № 4. С. 34).

<sup>4</sup> Институты конституционного права / под ред. Л. В. Андриченко и А. Е. Постникова. М., 2011.

<sup>5</sup> Михалёва Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1308.

ливаает поиск рационального распределения властных полномочий между центром, регионами и муниципалитетами<sup>6</sup>.

Некоторые советские ученые, например С. М. Равин, отрицали компетенцию в сфере совместного ведения. А. В. Радвогин отвергал исключительную компетенцию как у Федерации, так и у ее субъектов. Б. Л. Манелис высказывался о затруднительности или даже невозможности разграничения компетенции Федерации и ее субъектов. Большая заслуга в научной разработке и обосновании трехчленного разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов принадлежит А. И. Лепешкину и М. А. Шафиру. В настоящее время большинство авторов, в числе которых и Н. А. Михалёва, высказались в поддержку именно этого трехчленного разграничения, закрепленного в Конституции РФ.

К федеральному ведению Конституция РФ относит те предметы, освоение которых необходимо для обеспечения общих интересов всего многонационального народа России и сохранения государственного единства. Сформулированные Конституцией предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов предполагают реализацию по ним полномочий как федеральных органов государственной власти, так и органов государственной власти субъектов РФ с учетом региональных и общенациональных интересов, с использованием механизмов согласования действий. За пределами предметов ведения Российской Федерации и полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Основу такого разграничения предметов ведения составляют определенные принципы — исходные нормативно-руководящие начала, главенствующее место среди которых занимает принцип конституционности разграничения компетенции, означающий, что конституционный способ разграничения пред-

метов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами имеет бесспорный приоритет перед другими правовыми способами — законодательным, договорным<sup>7</sup>.

К критериям принципа конституционности разграничения компетенции можно отнести критерии, сформулированные Ю. А. Тихомировым в отношении правовых актов:

- 1) отражение конституционных идей и принципов;
- 2) правильное использование конституционных понятий и терминов;
- 3) принятие акта правомочным субъектом;
- 4) учет места акта в правовой системе и требований к его форме;
- 5) соблюдение установленной процедуры подготовки, принятия и вступления акта в силу;
- 6) корреляция смысла норм правового акта и соответствующих норм Конституции;
- 7) устойчивое правоприменительное толкование и разъяснение смысла правовых норм<sup>8</sup>.

Необходимо отметить, что в Федеральном законе 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»<sup>9</sup>, утратившем силу в 2003 г.<sup>10</sup>, помимо принципа конституционности разграничения предметов ведения и полномочий, указывались и другие принципы — верховенства Конституции РФ, а также федеральных законов по предметам федерального и совместного ведения; равноправия субъектов РФ при разграничении предметов ведения и полномочий; недопустимости ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации; согласованности интересов Российской Федерации и интересов ее субъектов; добровольности и гласности заключения договоров, соглашений; обеспеченности полномочий финансовыми, материально-техническими и иными ресурсами, необходимыми для их осуществления.

<sup>6</sup> Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 47.

<sup>7</sup> Нарутто С. В. Принцип конституционности разграничения компетенции государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в судебной практике // Право и политика. 2012. № 9. С. 1471—1477.

<sup>8</sup> Тихомиров Ю. А. Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2000. С. 257.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

Одним из главных положений, которые вытекают из принципов конституционности и верховенства федеральных законов, является возможность разграничения не предметов ведения, что уже осуществлено на конституционном уровне и не подлежит изменению законодательными актами или договорами, а полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ. В связи с этим важно предельно точно оперировать терминами «предметы ведения», «полномочия», «компетенция». По справедливому утверждению Л. М. Карапетяна, «отождествление этих понятий вносит разночтение в определении сфер деятельности разных ветвей власти и диссонанс в законотворческий процесс, а в итоге приводит к отрицательным последствиям в практической деятельности федеральных органов и органов субъектов федерации»<sup>11</sup>.

Предметы ведения — это области общественных отношений, сферы деятельности, круг дел, вопросы, которые решаются посредством закрепленных за органами власти полномочий. Под полномочиями понимаются права и обязанности органа государственной власти в отношении определенного предмета ведения. Б. М. Лазарев рассматривает предметы ведения как структурный элемент компетенции, представляющий собой способ юридического обозначения тех сфер жизни Федерации или ее субъекта, которые определяются в качестве предмета властных действий их органов государственной власти. При этом предметы ведения опосредуют полномочия, поскольку, «если нет предметности» в определении полномочия, то, по сути, нет и самого полномочия<sup>12</sup>. Таким образом, термин «компетенция» — более емкий, включающий и предметы ведения Федерации и субъектов РФ, и полномочия их органов государственной власти по этим предметам ведения. По мнению Ю. А. Тихомирова, компетенция — это возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел<sup>13</sup>.

В литературе и законодательстве нередко можно увидеть небрежное отношение к «компетенционным» терминам, использование их как идентичных, хотя они отличаются между собой как по объему, так и по содержанию. Отдельные авторы, например, пишут о «совместных полномочиях» Федерации и субъектов РФ, хотя совместных прав и обязанностей федеральных и региональных органов государственной власти не может быть, у каждого органа власти они должны быть конкретны по тому или иному предмету ведения. Вполне приемлемыми представляются термины «компетенция Федерации», «компетенция субъектов Федерации», хотя некоторые авторы полагают, что компетенцией обладают лишь органы власти, а в отношении Федерации и ее субъектов применим лишь термин «предметы ведения»<sup>14</sup>. Вместе с тем представляется не вполне точным также словосочетание «совместная компетенция»<sup>15</sup>: понимая под компетенцией предметы ведения и полномочия, к совместным относят только предметы ведения, полномочия же не могут быть совместными. Как справедливо замечает Б. А. Страшун, один и тот же предмет ведения может быть объектом полномочий и федеральных органов, и органов субъектов федерации, только полномочия эти различны. «Поэтому применительно к взаимоотношениям центра с субъектами федерации правильнее говорить о распределении именно компетенции»<sup>16</sup>. Вполне приемлемыми представляются словосочетание «совместное ведение» и его близость к термину «компетенция».

В федеральном и региональном законодательстве встречается неточное использование «компетенционных» терминов. Например, в ст. 1.3 КоАП РФ закреплены «предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях», к которым отнесено установление:

- 1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;

<sup>11</sup> Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 29.

<sup>12</sup> Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 241.

<sup>13</sup> Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55.

<sup>14</sup> Федерация в зарубежных странах. М., 1993. С. 17—18; Козлова Н. Ю. Федерализм как форма государственной жизни // Политико-правовые ценности: история и современность. М., 2000. С. 160.

<sup>15</sup> Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1997. С. 187.

<sup>16</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 1993. Т. 1. С. 374.



- 2) перечня видов административных наказаний и правил их применения;
- 3) административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;
- 4) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- 5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний. В статье 1.3.1 перечислены «предметы ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях», к которым отнесены определенные области правового регулирования, а также создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и административных комиссий.

Вместе с тем в Конституции РФ установлен исчерпывающий перечень предметов ведения Российской Федерации в ст. 71 и предметов совместного ведения в ст. 72. Пунктом «к» ст. 72 административное, административно-процессуальное право отнесены к совместному ведению Федерации и ее субъектов. В указанных статьях КоАП, на наш взгляд, перечисляются не предметы ведения (они уже определены в Конституции), а конкретные нормотворческие полномочия федеральных и региональных органов власти в области административного права и полномочия органов субъектов РФ по созданию комиссий.

Наиболее проблемными большинство ученых признает предметы совместного ведения из-за неопределенности, неясности разграничения по ним конкретных полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. При этом палитра взглядов исследователей весьма раз-

нообразна. Например, Б. С. Крылов полагал, что к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ отнесено то, что, исходя из федеративного устройства нашего государства, предусматривающего разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, должно решаться не только федеральными органами, но и органами субъектов РФ<sup>17</sup>.

Н. А. Михалёва отмечала излишнюю детализацию федеральных законов по вопросам совместного ведения, которая негативно сказывается на регламентации федеральных и региональных полномочий: «Практически субъектам Федерации не остается возможности осуществлять собственное правовое регулирование»<sup>18</sup>. 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.

Как известно, федеральный законодатель<sup>19</sup> в 2003 г. установил перечень полномочий региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ<sup>20</sup>. Этот перечень полномочий практически ежегодно изменяется, ныне насчитывает порядка 80 наименований и постоянно подвергается критике со стороны ученых и практиков. За пределами этого перечня допускается осуществление органами субъектов РФ иных полномочий, не отнесенных к полномочиям федеральных органов власти. Можно утверждать, что детализация в федеральном законе полномочий органов субъектов РФ свидетельствует о тенденции централизации федеративных отношений, ограничении деятельности субъектов РФ по предметам совместного ведения. А. Н. Кокотов по этому поводу написал, что в таких условиях сфера совместного ведения за рам-

<sup>17</sup> Крылов Б. С. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 1998. С. 69.

<sup>18</sup> Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 48.

<sup>19</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>20</sup> Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ 9.

ками названного перечня, по сути, превратилась в придаток исключительных федеральных полномочий (ст. 71), а субъекты в рамках такой политики потеряли право комплексного правового регулирования<sup>21</sup>. А. А. Кондрашевым сделан вывод о том, что значительная часть таких полномочий не относится к категории «осуществляемых самостоятельно», поскольку основы нормативного регулирования содержатся именно в федеральных актах<sup>22</sup>. На наш взгляд, невозможно согласиться с этим мнением, поскольку федеральный законодатель, по сути, определил направление полномочий, а их конкретизация, порядок и способы осуществления отданы на откуп субъектам Российской Федерации.

Высказывается также мнение о целесообразности по предметам совместного ведения установить законодательно перечень не региональных, а федеральных полномочий, оставив другие полномочия органам субъектов Российской Федерации. 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, поскольку оно позволяет 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 территории субъекта РФ. Кроме того, как отмечает С. В. Поленина, различия в законодательстве субъектов Федерации можно рассматривать в качестве своеобразного резерва дальнейшего совершенствования регионально-

го законодательства и легального эксперимента в сфере нормотворчества, облегчающего всем субъектам поиск оптимального решения конкретного вопроса<sup>23</sup>.

Н. М. Добрынин выделяет несколько проблем, связанных с предметами совместного ведения:

- 1) отсутствуют пределы законодательного регулирования по предметам совместного ведения, что приводит к фактическому его размыванию;
- 2) рамочные по своей природе федеральные законы стали детально регулирующими все сферы общественных отношений, что Конституцией РФ не подразумевается;
- 3) подзаконные акты были признаны Конституционным Судом РФ фактически одним из способов разграничения компетенции, что явно идет вразрез со ст. 11 Конституции РФ<sup>24</sup>.

В литературе предлагаются разные варианты усовершенствования предметов совместного ведения. Например, И. А. Умнова предложила закрепить в Конституции РФ принципы, конкретизирующие возможность федеральной регламентации по предметам совместного ведения (критерии рамок регулирования), а именно:

- 1) регулирование законом отношений, которые должны решаться одинаково всеми субъектами;
- 2) введение общих рамочных норм по вопросам совместного ведения;
- 3) недопустимость регулирования законом субъекта РФ вопросов компетенции федеральных органов, даже если правовой акт субъекта РФ принимался по предметам совместного ведения ранее, чем федеральный закон;
- 4) соблюдение принципа благоприятного правового режима, разрешающего субъекту улучшать, но не ухудшать правовой статус участника правовых отношений, определенный на федеральном уровне<sup>25</sup>. А. А. Кондра-

<sup>21</sup> Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий РФ и субъектов РФ // Российское право: образование, практика, наука. 2005. № 1. С. 20—21.

<sup>22</sup> Кондрашев А. А. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 35.

<sup>23</sup> Поленина С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979. С. 198—199.

<sup>24</sup> Добрынин Н. М. Конституционная реформа в России: миф или очевидность // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 3—4.

<sup>25</sup> Умнова И. А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 32.

шев предлагает заимствовать германский опыт, где законодательствование Федерации по предметам совместного ведения (конкурирующей компетенции) блокирует законодательную деятельность субъектов<sup>26</sup>.

Отечественный законодатель пошел 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 субъектов РФ самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета). Осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов РФ, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами;
- 2) полномочия, осуществляемые органами субъектов РФ самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Эти полномочия субъекты Российской Федерации 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, то федеральный законодатель вправе детально урегулировать порядок их реализации, а также осуществления контроля. Что касается второго вида полномочий, то их регулирование субъектами РФ возможно в большем объеме и по собственному усмотрению до принятия федерального законодательства.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» допускает опережающее правовое регулирование субъектов РФ по предметам совместного ведения в отсутствие соответствующих федеральных норм при условии финансирования полномочий региональных органов государственной власти по этим предметам за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 26.3). По мнению отдельных авторов, право опережающего правового регулирования отражает сущность федеративной природы Российского государства, является важнейшим инструментом нахождения оптимального баланса между различными уровнями государственной власти<sup>27</sup>. Другие авторы сомневаются в правомерности субъектов РФ осуществлять правовое регулирование по предметам совместного ведения в отсутствие федерального регулирования<sup>28</sup>; некоторые — вообще отказывали субъектам Российской Федерации в праве такого регулирования, полагая, что «нормы, закрепляющие компетенцию государства государственных образований, государственных органов и должностных лиц, основаны на разрешительном принципе правового регулирования. Суть его сводится к тому, что перечисленным субъектам, в отличие от граждан, разрешено лишь то, что прямо предписано»<sup>29</sup>. Неприятие на современном этапе развития федерализма опережающего нормотворчества субъектов в сфере их совместного ведения с Федерацией и предложение ограничения законодотворческих полно-

<sup>26</sup> Кондрашев А. А. Современные проблемы и перспективы разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации // Государство и право в условиях глобализации: проблемы и перспективы: материалы Международной научно-практической конференции (22—23 апреля 2004 г.). Екатеринбург, 2005. С. 90—91.

<sup>27</sup> Чурсина Е. В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005. С. 120.

<sup>28</sup> Лысенко В. Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995. С. 45.

<sup>29</sup> Сергеевнин С. Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. СПб., 1999. С. 96—97.

мочий субъектов РФ инициированием конкретизации существующих федеральных законов выразила В. В. Лапаева<sup>30</sup>.

Понимая важность закрепления правомочия субъекта РФ на опережающее регулирование по вопросам совместного ведения, тем не менее подчеркнем, что этот институт как вынужденный и вызванный медлительностью федерального законодателя не может применяться в нормальных условиях стабильного развития государства, так как постоянно порождает новые проблемы, связанные с возникновением коллизий между федеральным и региональным законодательством<sup>31</sup>. Эту точку зрения разделяла и Н. А. Михалёва, отмечая, что «институт опережающего правотворчества не лишен недостатков. В частности, законодательно не определены пределы опережающего правового регулирования субъектов. Безусловно, оно не может затрагивать предметы исключительного ведения Федерации, ущемлять права и свободы личности, нарушать единство экономического пространства, устанавливать нормы, имеющие общее значение для всей Федерации»<sup>32</sup>. В литературе высказано предложение о разработке частных принципов, ограничивающих правовую активность регионального законодателя в рамках опережающего правового регулирования по отдельным предметам совместного ведения<sup>33</sup>.

Некоторые ученые предлагают отказаться от закрепления предметов совместного ведения. Например, М. Н. Карасев предлагает перейти к двусторонней модели распределения предметов ведения (предметы ведения Федерации — предметы ведения субъектов Федерации), считая закрепленный в Конституции РФ институт

совместного ведения в определенной мере искусственным, изначально порождающим правовые конфликты<sup>34</sup>. Сходное мнение высказал и В. Е. Чиркин, считая целесообразным закрепить в Конституции РФ только исключительную компетенцию Российской Федерации и исключительную компетенцию субъектов РФ, остаточные полномочия передав Федерации<sup>35</sup>.

На первый взгляд такие предложения весьма привлекательны своей четкостью, однако, во-первых, никаких исключительных предметов ведения и компетенции не существует и использование в научной литературе словосочетаний «исключительные предметы ведения», «исключительное ведение», «исключительные полномочия» вряд ли удачно<sup>36</sup>. В Конституции РФ термин «исключительные» не употребляется, речь может идти только о предметах «собственного» ведения. И в рамках предметов собственного ведения допустимо участие субъекта РФ в решении общефедеральных вопросов, как, впрочем, и участие Федерации в решении вопросов собственного ведения субъектов РФ, если они уклоняются от их решения. Во-вторых, совместное ведение позволяет, с одной стороны, установить единые для всей территории правила, с другой — учесть исторические, климатические, социально-экономические особенности, а также особенности, связанные с бытом, традициями, национальным составом и численностью населения. Можно поддержать вывод о том, что «природа предметов совместного ведения требует большего применения субсидиарных подходов к их реализации... Между тем положения Конституции РФ вовсе не препятствуют их использованию»<sup>37</sup>. Однако это не должно отрицать

<sup>30</sup> Лапаева В. В. Законодательство об общественных объединениях: правовая концепция разграничения полномочий Федерации и субъектов // Законодательство и экономика. 2002. № 10.

<sup>31</sup> Нарутто С. В. Разграничение компетенции и единство системы государственной власти Российской Федерации. Владивосток, 2001. С. 121—122.

<sup>32</sup> Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 48.

<sup>33</sup> См.: Чурсина Е. В. О нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации по вопросам совместного ведения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 17.

<sup>34</sup> Карасев М. Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 41—42.

<sup>35</sup> Чиркин В. Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество и субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 10.

<sup>36</sup> Кириенко Г. С. Исключительное ведение субъектов Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 12.

<sup>37</sup> Андриченко Л. В., Юртаева Е. А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 5—16.



дальнейшее разграничение полномочий органов власти двух уровней в случае такой необходимости, а также и ответственности за их выполнение.

Конституция РФ не содержит специальной статьи с перечнем предметов ведения субъектов РФ. Согласно ст. 73 вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Таким образом, субъекты Федерации должны самостоятельно определять конкретный перечень данных предметов ведения. Предметы ведения субъектов Российской Федерации четко обозначают региональные основные законы: конституции Бурятии (ст. 63), Кабардино-Балкарии (ст. 69), Хакасии (ст. 60); уставы Забайкальского края (п. 4 ст. 3); Ивановской (ст. 18), Иркутской (ч. 5 ст. 10), Тверской (ст. 17), Томской (ст. 13) областей и др.<sup>38</sup> При этом большинство основных законов субъектов РФ используют в отношении своих предметов ведения не слово «исключительные», а слова «предметы ведения» (например, ст. 12 Устава Санкт-Петербурга, ст. 23 Устава Приморского края, ст. 58 Конституции Республики Мордовия и др.).

К предметам ведения субъектов относятся, как правило, следующие:

- 1) принятие и конституции (устава), и поправки к ней (к нему), законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ;
- 2) установление системы органов государственной власти субъекта РФ, порядка их формирования, организации и деятельности;
- 3) административно-территориальное устройство субъекта РФ;
- 4) бюджет субъекта РФ;
- 5) государственная собственность субъекта РФ и управление ею;
- 6) установление налогов и сборов субъекта РФ;
- 7) организация государственной гражданской службы субъекта РФ;

- 8) установление государственной символики субъекта РФ и порядка ее использования;
- 9) учреждение наград субъекта РФ (почетных званий, премий, стипендий) и другие вопросы. В конституциях (уставах) субъектов РФ наблюдаются разные подходы к определению собственных предметов ведения. Ряд субъектов вообще отказались от установления их перечня (Конституция Республики Башкортостан и др.).

Предметы собственного ведения субъектов Российской Федерации также не составляют его исключительной компетенции «в чистом виде». Как верно отмечается в литературе, регламентация предметов собственного ведения субъектов РФ может производиться на основе либо в соответствии с положениями федеральных законов<sup>39</sup>. Добавим, что практически любой вопрос из ведения субъекта РФ имеет соприкосновение с предметами совместного ведения, давая тем самым Федерации возможность осуществить регулирование по своему усмотрению. Более того, Федерация вправе урегулировать отношения в сфере ведения субъектов РФ в том случае, если они своевременно не осуществляют регулирование, нарушая тем самым права граждан. Согласно позиции Конституционного Суда РФ, если субъект РФ не принял закон, отнесенный к его компетенции, то федеральный законодатель в случае необходимости вправе осуществить правовое регулирование в этой сфере<sup>40</sup>.

Особое внимание в трудах Н. А. Михалёвой уделяется конституционно-правовому статусу субъектов РФ, отмечается, что этот вопрос является предметом ряда научных исследований<sup>41</sup>. Понятие «статус субъекта Федерации» включает в себя всю систему его признаков, предметы ведения, правомочия и обязанности, ответственность и гарантии, которые определяют правовое положение субъекта. Статус субъекта РФ обусловлен конституционными принципами федеративного устройства Российской Федерации.

<sup>38</sup> Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 62.

<sup>39</sup> Штурнев А. Е. Конституционные (уставные) основы законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации // URL: [http://pravmisl.ru/index.php?id=1574&option=com\\_content&task=view](http://pravmisl.ru/index.php?id=1574&option=com_content&task=view).

<sup>40</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” в связи с запросом Тульского областного суда» // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.

<sup>41</sup> Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 50.

В соответствии со ст. 66 Конституции РФ статус субъекта Федерации определяется Конституцией РФ и конституцией (уставом) субъекта РФ. Как отмечает Н. А. Михалёва, решающая роль в определении конституционно-правового статуса субъектов принадлежит федеральному центру. Нормы региональных основных законов, определяющие конституционно-правовой статус субъектов, вторичны по отношению к нормам федеральной Конституции, воспроизводят их содержание и должны точно соответствовать Основному Закону России<sup>42</sup>. Наряду с этим Н. А. Михалёва утверждает, что «установление конституционно-правового статуса субъекта Федерации — исключительная конституционная компетенция Федерации»<sup>43</sup>, с чем сложно согласиться. Определить статус означает его установить<sup>44</sup>, и в федеральной Конституции, как указано выше, статус субъекта РФ определяется двумя актами — Конституцией РФ и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Следовательно, это предмет совместного ведения, а не исключительного ведения Федерации. Не случайно в Конституции также указано, что статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта, из чего следует, что изменение статуса субъекта Федерации находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов, хотя именно таких формулировок нет в ст. 72 Конституции РФ. Вместе с тем п. «а», относящий к предмету совместного ведения обеспечение соответствия конституций республик, уставов иных субъектов Конституции РФ, позволяет сделать выше-названный вывод.

Элементами конституционно-правового статуса субъектов РФ Н. А. Михалёва называет:

- 1) учредительный характер региональной государственной власти;
- 2) территориальное верховенство;
- 3) региональную правовую систему;

- 4) собственные предметы ведения и полномочия;
- 5) систему региональных органов публичной власти;
- 6) ограниченную международную правосубъектность;
- 7) официальный государственный язык;
- 8) региональную государственную символику<sup>45</sup>.

На наш взгляд, этот перечень может быть дополнен за счет следующих элементов: официальное наименование субъекта Российской Федерации.; принадлежность к определенному виду субъектов (республика, край, область, автономная область, автономный округ, город федерального значения); административно-территориальное устройство; государственная собственность, бюджет и налоги субъекта. Данные элементы статуса субъекта Федерации закрепляются в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации., анализу которых Н. А. Михалёва уделяла пристальное внимание, исследуя историю развития субъектов Федерации, получившую отражение в их основных законах<sup>46</sup>.

Подводя итоги анализа проблем разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, конституционно-правового статуса субъектов Федерации и других проблем российского федерализма, Н. А. Михалёва писала: «В Российской Федерации созданы необходимые предпосылки для гармонизации федерального и регионального конституционного (уставного) законодательства и обеспечения его стабильности. Это соответствует интересам многонациональной России, всех проживающих в ней народов; обеспечивает высшую юридическую силу федеральной Конституции, ее прямое действие на всей территории России; гарантирует интересы как Федерации в целом, так и ее субъектов — республик, краев, областей, городов федерального значения, автономий, а также

<sup>42</sup> Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 51.

<sup>43</sup> Михалёва Н. А. Указ. соч. С. 52.

<sup>44</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 367.

<sup>45</sup> Ожегов С. И. Указ. соч. С. 61.

<sup>46</sup> Михалёва Н. А. Эволюция конституционного (уставного) законодательства в субъектах Российской Федерации // Современный российский конституционализм. Проблемы теории и практики. М., 2008. С. 156—172; Она же. Юридические свойства конституций и уставов субъектов Российской Федерации как системная целостность // Право и государство. 2009. № 1. С. 15—22; Она же. Структура конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2008. № 5. С. 13—22.

граждан России, способствует построению правового государства»<sup>47</sup>. Нет сомнения в том, что исследования Н. А. Михалёвой отечественного опыта федерализма обогатили современную отечественную науку конституционного права.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андриченко Л. В., Юртаева Е. А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. — 2013. — № 6.
2. Добрынин Н. М. Российский федерализм: генезис, эволюция : избранные публикации : в 2 т. — Т. 1. — Новосибирск, 2008.
3. Зуйков А. В. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 12.
4. Институты конституционного права / под ред. Л. В. Андриченко и А. Е. Постникова. — М., 2011.
5. Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российской Федерации. — М., 2001.
6. Карасев М. Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. — 2001. — № 9.
7. Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий РФ и субъектов РФ // Российское право: образование, практика, наука. — 2005. — № 1.
8. Кондрашев А. А. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 1.
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. — М., 1993. — Т. 1.
10. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — М., 1988.
11. Лапаева В. В. Законодательство об общественных объединениях: правовая концепция разграничения полномочий Федерации и субъектов // Законодательство и экономика. — 2002. — № 10.
12. Лысенко В. Н. Развитие федеративных отношений в современной России. — М., 1995.
13. Михалёва Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. — 2013. — № 12.
14. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2010.
15. Михалёва Н. А. Юридические свойства конституций и уставов субъектов Российской Федерации как системная целостность // Право и государство. — 2009. — № 1.
16. Михалёва Н. А. Эволюция конституционного (уставного) законодательства в субъектах Российской Федерации // Современный российский конституционализм. Проблемы теории и практики. — М., 2008.
17. Михалёва Н. А. Структура конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. — 2008. — № 5.
18. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. — М., 1998.
19. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М., 2001.
20. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. — М., 1997.
21. Чиркин В. Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество и subsidiarность // Государство и право. — 2002. — № 5.
22. Чурсина Е. В. О нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации по вопросам совместного ведения // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 4.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2015 г.

<sup>47</sup> Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 38.

## RUSSIAN FEDERALISM: SCIENTIFIC VIEWS OF NADEZHDA A. MIKHALEVA

**NARUTTO Svetlana Vasilevna** — Doctor of Law, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Class 3 Active State Advisor of the Russian Federation  
svetanarutto@yandex.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Review.** *The article is devoted to the analysis of theoretical heritage of Prof. Nadezhda A. Mikhaleva with regard to the problems of the federal structure of the Russian State, preservation of national unity and separation of powers between the Russian Federation and RF constituent entities. The author highlights different approaches of scholars to the characterization of the stages of the federal relations development in recent decades.*

*The paper examines views concerning an optimal model of separating the Federation jurisdiction from the jurisdiction of constituent entities of the Russian Federation, which is based on the principle of constitutionality and other principles. Also, it characterizes the implementation of "competency" in scientific literature, federal and regional legislation.*

*Particular attention is paid to the analysis of the views of Nadezhda A. Mikhaleva and other researchers concerning the content definition of a status of constituent entities of the Federation in accordance with constitutional law, the problem of understanding the joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities and separation of the powers between Federal and regional state authorities in the matters of joint competence, the shortcomings of the institute of advanced lawmaking, as well as views on ways of improving the spheres of joint jurisdiction. The author draws a conclusion, inter alia, that consolidation of regulatory frameworks in the federal legislation does not preclude the RF constituent entities from specifying the order and mechanisms for their public authorities to exercise their powers. The analysis of the spheres where the RF constituent entities exercise their separate jurisdiction leads to the conclusion that almost every matter referred to the jurisdiction of the Federation is connected with the areas of joint jurisdiction, thereby allowing the Federation to implement the regulation at its sole discretion.*

**Keywords:** *federalism, jurisdiction, joint jurisdiction, competence, powers, separation, state authorities, regional, constituent entity of the Federation, constitutionality.*

## BIBLIOGRAPHY

1. *Andrichenko, L. V., Yurtaeva E. A. Constitutional Foundations of Russian Federalism // Russian Law Journal. — 2013. — № 6.*
2. *Dobrynin, N. M. Russian Federalism: the Genesis, evolution: selected publications: in 2 volumes. Vol. 1. — Novosibirsk, 2008.*
3. *Zuykov, A. V. Reflections on Russian Federalism // State Power and Local Self-government. — 2008. — № 12.*
4. *Institutes of constitutional law / ed. by L.V. Andrichenko and A.E. Postnikov. — M., 2011.*
5. *Karapetyan, L. M. Federal Structure of the Russian State. — M., 2001.*
6. *Karasev, M. N. The Institute of Joint Jurisdiction of the Russian Federation and constituent entities of the Russian Federation: major changes are needed // Russian Law Journal. — 2001. — № 9.*
7. *Kokotov, A. N. Differentiation and harmonization of powers of the Russian Federation and the RF constituent entities // Russian Law: education, practice, and science. — 2005. — № 1.*
8. *Kondrashev, A. A. Separation of powers between the Russian Federation and its constituent entities: contemporary problems and the practice of their legislative regulation // Constitutional and Municipal Law. — 2005. — № 1.*
9. *Constitutional (State) Law of foreign countries: in 4 volumes. Vol. 1 / Ed. by B. A. Strashun. — M., 1993.*
10. *Lazarev, B.M. State Governance at the stage of reorganization. — M., 1988.*
11. *Lapaeva, V. V. Legislation on public associations: the legal concept of separation of powers between the Federation and its constituent entities // Legislation and Economics. — 2002. — № 10.*
12. *Lyseko, V. N. The development of federative relations in modern Russia. — M., 1995.*
13. *Mikhaleva, N. A. The Constitution of 1993 — the legal model of the present and the future of Russia // Lex Russica. — 2013. — № 12.*
14. *Mikhaleva, N. A. The Constitutions and Charters of the constituent entities of the Russian Federation (comparative-juridical research). — M., 2010.*



15. *Mikhaleva, N. A.* Legal features of the constitutions and charters of the constituent entities of the Russian Federation as a systematic value // *Law and the State*. — 2009. — № 1.
16. *Mikhaleva, N. A.* The evolution of the constitutional (charter) legislation in the constituent entities of the Russian Federation // *Modern Russian Constitutionalism. Problems of the theory and practice*. — M., 2008.
17. *Mikhaleva, N. A.* The structure of constitutions (charters) of the constituent entities of the Russian Federation // *Law and the State: the theory and practice*. — 2008. — № 5.
18. The balance between the legislation of the Russian Federation and the legislation of the constituent entities of the Russian Federation. — M., 1998.
19. *Tikhomirov, Yu. A.* The theory of jurisdiction. — M., 2001.
20. *Umnova, I. A.* Constitutional foundations of modern Russian federalism. — M., 1997.
21. *Chirkin, V. E.* Jurisdiction of the Federation and its constituent entities: separation, cooperation and subsidiarity // *State and Law*. — 2002. — № 5.
22. *Chursina, E.V.* The rule-making activity of the Russian Federation in matters of joint jurisdiction // *Constitutional and Municipal Law*. — 2005. — № 4.