

Секция «Проблемы государственного строительства, федерализма и местного самоуправления»

Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами в свете реформы законодательства о публичной власти в субъектах Российской Федерации

Научный руководитель – Игумнов Никита Александрович

Тихонов Николай Богданович

Студент (бакалавр)

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» -
Санкт-Петербург, Юридический факультет, Санкт-Петербург, Россия

E-mail: nikotter.nik@yandex.ru

Федеративный характер Российского государства предопределяет двухуровневое осуществление государственной власти при разделении предметов ведения и полномочий между этими уровнями (федеральный уровень и уровень субъектов РФ). Согласно Конституции РФ, разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти - основа федеративного устройства России. Разграничение полномочий должно быть эффективным, так как от этого зависит обеспечение обязательств государства перед гражданами. Неопределённость в разграничении компетенций чревата нарушением принципа верховенства прав и свобод человека и гражданина (статьи 2 и 18 Конституции РФ), рискует породить ситуацию «правового вакуума»: отсутствие разграничения полномочий в наиболее чувствительных для граждан сферах (социальной, экономической и пр.) привело бы фактически к отказу государства от выполнения своих обязательств перед гражданами. Таким образом, разграничение полномочий является основой федеративного устройства России и гарантией реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Порядок разграничения предметов ведения и полномочий - сложный вопрос, чёткого ответа на который Конституция РФ не содержит. По буквальному смыслу части 3 статьи 11 оно должно осуществляться лишь Конституцией РФ и договорами (Федеративным и иными). На практике же договорный способ давно не применяется: полномочия между уровнями публичной власти разграничиваются «базовым» Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и отраслевыми законами. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 09.01.1998 № 1-П допустил использование федерального закона как инструмента разграничения полномочий, сославшись на некоторые положения статей 11, 72, 76, 94 Конституции РФ. Такое обоснование, однако, представляется несколько неполноценным, даже вызывающим вопросы о приверженности суда букве Конституции РФ. Вместе с тем имеются дополнительные аргументы в поддержку выводов Суда. Во-первых, положения статей 4 и 15 Конституции РФ позволяют говорить о том, что именно федеральный закон - основной источник правового регулирования, во-вторых, использование федерального закона наиболее целесообразно с точки зрения обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Практика же договорного регулирования в сфере разграничения полномочий, активно применявшаяся ранее, исчерпала себя ввиду противоречия многих договоров Конституции РФ [1], нарушения принципа равенства субъектов РФ [4, 5], проблематичности поддержания единства правового пространства, непроработанности вопросов содержания договоров и ответственности за их нарушение [3]. Использование договорной практики было ограничено, обращение к ней стало допустимым только при соблюдении некоторых условий, установленных «базовым» федеральным законом.

До 2021 года «базовым» федеральным законом был Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». За долгое время его применения он множество раз подвергался внесению в него изменений, его положения часто подвергались критике в научном сообществе. В 2021 году был принят новый закон - Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», от которого можно было ожидать разрешения накопившихся проблем.

Среди таких проблем старого закона следует выделить следующие три. Во-первых, терминологическая проблема, заключающаяся в неясности используемых понятий «установление» «разграничение», «определение» (полномочий), которая приводит к противоречивости содержания закона. Во-вторых, проблема «федерального вмешательства», возникающая вследствие несоответствия полномочий, отнесенных федеральным законодателем к полномочиям субъектов РФ по предметам совместного ведения, предметам совместного ведения, обозначенным в статье 72 Конституции РФ [2]. В-третьих, проблема регламентации заключения договоров: не были ясно установлены критерии допустимости заключения договора, механизм реализации права на учёт мнения других субъектов федерации, не являющихся сторонами договора [5]. Ярко продемонстрировали себя эти проблемы при заключении Договора между Российской Федерацией и Республикой Татарстан в 2007 году [5]. Сравнительный анализ положений старого и нового «базовых» законов показывает, что законодатель проигнорировал существующие проблемы, некоторые из них даже усугубились (в части ещё большего числа полномочий, приписываемых к сфере совместного ведения, а не исключительного ведения субъектов, юридико-технических аспектов изложения норм закона).

Среди возможных вариантов решения проблем представляется целесообразным обратиться к следующим. Во-первых, определить часто используемые в законе понятия «установление», «разграничение» и «определение» для наиболее ясного восприятия его норм. Во-вторых, более взвешенно и открыто подойти к распределению компетенций между федерацией и её субъектами. В-третьих, установить более чёткие правила использования договоров как способа разграничения полномочий, чтобы превратить договоры из маргинализованной формы в эффективный и соответствующий Конституции РФ инструмент построения федеративных отношений.

Источники и литература

- 1) Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. М., 2021. Т. 1.
- 2) Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1 (58). С. 153-162.
- 3) Гриценко Е.В. Роль нормативных договоров и соглашений в развитии федерализма и местного самоуправления в Российской Федерации // Договор в публичном праве: сб. науч. статей / Под ред. Е.В. Гриценко, Е.Г. Бабелюк. М., 2009. С. 21–42.
- 4) Чертков А.Н., Кистринова О.В. Договорный аспект разграничения полномочий в Российской Федерации: история и современность // Журнал российского права. 2014. № 8 (212). С. 16–24.
- 5) Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и её субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 9–13.