

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Меркуленко Александр Александрович

**Компетенция субъектов Российской Федерации:
тенденции конституционно-правового регулирования**

РЕЗЮМЕ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Мазаев Владимир Дмитриевич
доктор юридических наук, профессор

Москва - 2024

Диссертация выполнена в департаменте публичного права факультета права
федерального государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая
школа экономики»

С текстом диссертации можно ознакомиться на сайте НИУ ВШЭ:
<https://www.hse.ru/sci/diss/>

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Развитие федерализма в нашей стране с учетом предшествующего советского опыта сопровождалось сменяющимися друг друга процессами децентрализации и централизации. Важнейшим индикатором этих изменений является объем и соотношение компетенции Федерации и её субъектов. Развитие компетенции субъектов Российской Федерации (далее в том числе – РФ) обусловлено различными этапами эволюции федеративных отношений. Если обращаться к самому очевидному критерию выделения таких исторических этапов в рамках постсоветского периода, а именно, к принятию наиболее значимых конституционно-правовых актов по вопросам федеративного устройства, то условно можно выделить четыре этапа¹.

Первый этап начался² с Декларации «О государственном суверенитете РСФСР» 1990 года³, включал в себя Федеративный договор 1992 года⁴, изменения и дополнения в Конституцию 1978 года⁵ и закончился с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года⁶. Данный период характеризуется структурными изменениями федеративного устройства, переходом сначала к трём перечням предметов ведения, а затем – к двум, спорам об особом статусе

¹ В литературе также выделяются различные критерии и виды таких этапов, см. например: Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития: монография Фонд правовых проблем федерализма и мест. самоупр. Москва: Городец, 2004. С. 220; Глигич-Золотарева М.В. Конституционно-правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики: дис. ... д.ю.н. Тюмень, 2009. 526 с.; Беленко Н.М. Становление и развитие федеративных отношений в России (90-е гг. XX-начало XXI вв.): автореферат дис.... д.и.н. Москва, 2006. С. 19–20.

² Момент начала первого этапа назвать однозначно нельзя. С одной стороны, говорить о самостоятельном российском федерализме сложно до момента формального прекращения существования Союза Советских Социалистических Республик, поскольку Россия была частью другого государства. В то же время в эпоху «перестройки» уже начали формироваться качественно новые федеративные отношения, которые стали основой построения федерализма в постсоветской России (декларации о суверенитете ряда республик, входивших в состав Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (далее – РСФСР), изменения в Конституцию РСФСР и т.д.).

³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

⁴ Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.

⁵ Закон РФ от 21.04.1992 № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Российская газета (далее – РГ). 1992 № 111; Закон РФ от 09.12.1992 № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России» // РГ. 1993. № 6.

⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // РГ. 2020. № 55.

республик, которые закончились установлением формального равенства субъектов Российской Федерации в Конституции РФ 1993 года.

Второй этап начался с принятия Конституции 1993 года. Он характеризуется договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и её субъектов, которые носили на тот момент спорный компромиссный характер, а также отсутствием как установленного полноценного механизма разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами (в то же время основы этого механизма закладывались Конституцией), так и детального федерального регулирования самой компетенции субъектов РФ.

Третий этап начался с принятием Федерального закона от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷ (далее – Федеральный закон № 119-ФЗ), в котором попытались упорядочить практику заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Также был принят Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁸ (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ). В то время Д.Н. Козак писал, что «вопрос разграничения предметов ведения и полномочий – центральный вопрос федеративных отношений»⁹, что показывает, как серьезно федеральный центр воспринимал проблемы компетенции субъектов РФ. Л.В. Андриченко также подчеркивает принципиальность вопроса разграничения полномочий: «данный

⁷ Собрание законодательства РФ (далее – СЗ РФ). 1999. № 26. Ст. 3176.

⁸ РГ. 1999. № 206.

⁹ Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 3.

механизм распределения власти характерен для любого государства, в том числе унитарного»¹⁰.

В 2003 году были внесены масштабные изменения¹¹ в Федеральный закон № 184-ФЗ, позволившие представлять его как «федеративный кодекс»¹², отменен Федеральный закон № 119-ФЗ и установлен современный механизм разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и субъектами РФ, принят Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹³, сузивший полномочия органов государственной власти субъектов РФ (далее в том числе – региональные органы)¹⁴, что в совокупности указанных законодательных новаций означало начало четвертого этапа.

Содержание четвертого этапа заключается в 20-летнем периоде действия сложившегося разграничения предметов ведения и полномочий, отражении этих тенденций в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹⁵ (далее – Закон о поправке к Конституции РФ 2020 г.), перенесении ранее наработанной модели конституционно-правового регулирования компетенции субъектов РФ в новый Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹⁶ (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ). В указанный период была наработана и продолжает обогащаться практика реализации действующей модели регулирования компетенции. В этой связи большой массив законодательного и практического материала по вопросам правового регулирования компетенции субъектов

¹⁰ Андриченко Л.В. Эволюция принципов федерализма в России в свете конституционных преобразований 2020 г. // Журнал российского права. 2022. № 3. С. 53.

¹¹ Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ // РГ. 2003. № 123.

¹² Ляпин И.Ф. Конституционная теория и практика децентрализации государственной власти в России: диссертация ... д.ю.н. Москва. 2011. С. 324.

¹³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁴ В настоящем диссертационном исследовании слова «субъект РФ» и «регион» и образованные на их основе слова и словосочетания (в частности, слово «региональный») применяются в одном значении.

¹⁵ СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

¹⁶ СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

Федерации требует пристального научного внимания и оценки, в том числе для выявления новых тенденций, проблем и перспектив в этой сфере конституционно-правового воздействия.

Осуществление и развитие компетенции субъектов РФ как предмет исследования вызывает интерес, в том числе в контексте анализа всего федеративного развития. В условиях современного высокоцентрализованного Российского государства появляются суждения о том, что «федеративные единицы превращаются в административно-территориальные, возникает опасность реформирования федеративного государства в унитарное»¹⁷. В то же время органы государственной власти субъектов РФ выполняют значительные функции, более приближенные к реальному развитию регионов, благополучию граждан, чем функции федеральных органов. В связи с этим изучение деятельности современной системы публичной власти невозможно без определения и уточнения места региональных органов в этой системе, а значит – без определения и уточнения компетенции этих органов.

Компетенция субъектов РФ, основы которой закреплены в Конституции РФ, развивается и раскрывается в положениях федерального законодательства. Она не была неизменной на протяжении всего 20-летнего изучаемого периода: в большинстве сфер она сокращалась, в некоторых – расширялась. Однако самостоятельность субъектов РФ определяется не только положениями федеральных законов, но и сложившейся конституционно-правовой и правоприменительной практикой, постоянным организационно-правовым воздействием, контролем со стороны многочисленных федеральных органов. Более того, региональный законодатель зачастую адаптируется к федеральному законодательству, создаёт своё собственное уникальное регулирование при условии, что соответствующая сфера не урегулирована федеральным законодателем и (или) федеральные органы позволяют такое уникальное регулирование. В связи с этим анализ региональной компетенции невозможен без

¹⁷ Черепанов В.А. Разграничивать или делегировать? // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1(58). С. 164.

исследования практики федерального и регионального правового регулирования этих вопросов. Кроме того, субъекты Российской Федерации не обладают одинаковым объемом полномочий. Наконец, стоит отметить появление новых чрезвычайных полномочий субъектов РФ, в том числе в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции.

Все вышеуказанные аспекты, а также накопленная за последние двадцать лет законодательная и правоприменительная база регулирования компетенции субъектов РФ обуславливают появление разнообразных и неоднозначных направлений её конституционно-правового регулирования, которые требуют обобщения и доктринальной оценки.

Степень разработанности темы исследования

Региональная компетенция является центральным вопросом федерализма, который, в свою очередь, является одним из важнейших вопросов конституционного права. В связи с этим компетенция субъектов РФ традиционно привлекает внимание как исследователей теории конституционного права, так и практиков государственного строительства.

Начиная с 1996 г. можно заметить постепенно возрастающий интерес к данной теме (И.А. Умнова-Конюхова, А.Н. Лебедев), который продолжился и усилился в первой половине 2000-ых гг. (Н.М. Добрынин, А.А. Захаров, А.В. Саленко, С.В. Нарутто, С.Н. Чернов и др.). Именно в это время было опубликовано множество до сих пор актуальных и фундаментальных работ, что, видимо, было вызвано становлением механизма разграничения предметов ведения и полномочий и желанием авторов представить своё видение на данную проблему и возможные способы её разрешения.

Однако уже после установления вышеуказанного механизма и в связи с постепенным усилением централизации Федерации в конституционно-правовой науке уменьшилось число фундаментальных исследований по проблемам регулирования компетенции субъектов РФ. Хотя нельзя не отметить наличие ряда работ по данной тематике в современный период (например, Е.В. Чурсиной). Проявилась тенденция изучения конкретных сфер (региональная компетенция в

сферах природопользования (Н.И. Костенко), контрольно-надзорной деятельности (Р.А. Кононов) и пр.) либо отдельных проблемных вопросов (например, участие субъектов РФ в развитии гражданского общества (В.Н. Пестерев)).

В настоящее время в науке в достаточной степени не представлен анализ современного механизма разграничения предметов ведения и полномочий, не дается подробная характеристика всего объемного содержания компетенции субъектов РФ, обращение к законодательству субъектов РФ осуществляется редко, а исследования новейших аспектов компетенции субъектов РФ (например, чрезвычайных полномочий) обращают основную часть внимания на другие темы (например, обеспечение прав человека), а не на собственно региональные полномочия.

Теоретической основой исследования выступили работы большого числа учёных-исследователей, среди которых необходимо отметить:

- теоретиков государства и права, специализирующихся на вопросах компетенции (не компетенции субъектов РФ, а компетенции в целом): Бахрах Д.Н., Конин Н.М., Лазарев Б.М., Манохин В.М., Тихомиров Ю.А.;

- учёных, изучавших вопросы федерализма в целом: Варламова Н.В., Гошуляк В.В., Данько А.А., Добрынин Н.М., Захаров А.А., Кравцова Е.А., Киселева А.В., Нестеренко А.В., Лебедев А.Н., Ляпин И.Ф., Михалева Н.А., Нарутто С.В., Умнова-Конюхова И.А., Чернов С.Н., Шашкова Е.М.;

- конституционалистов, изучавших компетенцию субъектов РФ: Андреева Е.М., Андриченко Л.В., Багба А.В., Глигич-Золотарева М.В., Першин Е.В., Плешивцев И.Н., Тухватуллин Т.А., Чертков А.Н., Чурсина Е.В.;

- профильных исследователей, специализирующихся на региональной компетенции в отдельных областях: Авдеева А.В., Баталин А.В., Воронцова Н.Л., Гладун Е.В., Григорьев А.А., Губейдуллин Р.Х., Кононов Р.А., Костенко Н.И., Липатов Э.Г., Любушкин В.А., Нигметзянов А.А., Колесова О.Н., Навасардова Э.С., Пестерев В.Н., Россинский Б.В., Течиев С.Р., Трубилов Г.В., Трутаева А.В., Харитонов И.К., Черкасов К.В.;

- конституционалистов, исследовавших зарубежный опыт: Борисов Я.Е., Денека И.М., Ковачев Д.А., Дымов Д.Е., Коданева С.И., Насырова Л.Ф., Плеханов М.В., Саленко А.В., Цыремпилова Е. Б.-М.;

- зарубежных учёных: Бланкенгель А., Blondeau J.M., Dhavan R., Posner Eric A., Lepine Fr., Cheung P. T.Y., Sancton A.

Нормативную правовую основу исследования составили Конституция РФ, федеральные законы, иные федеральные нормативные правовые акты (далее в том числе – НПА), относящиеся к предмету исследования, соглашения между федеральными и региональными органами, законодательство 30-ти субъектов РФ¹⁸, решения Конституционного и Верховного Судов РФ, судов нижестоящих инстанций, конституционные и законодательные акты децентрализованных государств¹⁹ и решения их судов.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения в области федеративного устройства, а именно, разграничения, уточнения и реализации полномочий субъектов РФ, а также федерального воздействия на осуществление субъектами РФ своих полномочий, чрезвычайных полномочий субъектов РФ, особенных полномочий отдельных субъектов РФ.

Предметом диссертационного исследования выступают Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законодательство субъектов РФ, иные конституционно-правовые нормы, регулирующие

¹⁸ 30 субъектов РФ подобраны по критерию репрезентативного разнообразия:

- 8 из 22 республик (Адыгья, Башкортостан, Дагестан, Карелия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Татарстан и Хакасия);

- 4 из 9 краев (Краснодарский, Красноярский, Приморский и Ставропольский);

- 11 из 46 областей (Амурская, Белгородская, Брянская, Ивановская, Курганская, Новосибирская, Псковская, Ростовская, Саратовская, Свердловская и Ульяновская);

- 3 города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь);

- Еврейская автономная область;

- 3 автономных округа (Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский).

При этом из исследованных субъектов РФ по 4 находятся в Центральном, Северо-Западном, Приволжском и Южном федеральных округах, по 3 – в Северо-Кавказском, Уральском и Сибирском, и 5 – в Дальневосточном. Были взяты различные по благосостоянию субъекты РФ: от Республики Дагестан с 231,9 тыс. рублей валового регионального продукта на душу населения (далее – ВРП на душу) до Ненецкого автономного округа с более чем 7 млн. У 14 субъектов РФ ВРП на душу превышает 500 тыс. рублей, у остальных 16 – он ниже.

Таким образом, критерии, по которым субъекты РФ были выбраны, позволяют обеспечить репрезентативность исследования.

¹⁹ В контексте настоящего диссертационного исследования под децентрализованным государством понимается государство, в котором разграничение предметов ведения и полномочий между центром и регионами устанавливается конституцией.

компетенцию субъектов РФ, решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и иных судебных и административных органов, конституционно-правовые нормы зарубежных федеративных и децентрализованных государств и решения их судебных и административных органов. В предмет исследования входят нормативная правовая база, установленная законодателем, и практика непосредственного разграничения конкретных отраслевых полномочий.

Целью исследования является выявление тенденций конституционно-правового регулирования компетенции субъектов РФ на современном (четвертом) этапе эволюции федеративных отношений и оценка возможных решений выявленных проблем.

Задачами исследования являются:

- анализ и уточнение доктринальных представлений о категориях «полномочия» и «компетенция» субъектов РФ;
- анализ современного механизма разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и субъектами РФ и выявление его особенностей;
- выявление общих проблем вышеуказанного механизма;
- изучение тенденций в изменении объёма региональной компетенции в различных областях в исследуемый период;
- определение региональной компетенции в мире исходя из конституций федеративных и децентрализованных государств;
- сопоставление региональной компетенции в конституциях федеративных и децентрализованных государств;
- характеристика важнейших направлений правового воздействия на компетенцию субъектов РФ;
- установление проблем реализации чрезвычайных полномочий субъектов РФ в условиях борьбы с пандемией новой коронавирусной инфекции;
- выявление особенностей и проблемных аспектов компетенции отдельных субъектов РФ.

Методология и методы исследования

В рамках исследования применялись общенаучные методы индукции и дедукции, анализа и синтеза, обобщения, классификации, сравнения, а также специально-юридические методы: формально-юридический, историко-правовой, системно-структурный и сравнительно-правовой.

Формально-юридический метод применялся для анализа федеральных и региональных законов, судебной практики (в том числе правовых позиций высших судов). Системно-структурный метод был необходим для построения из разрозненных положений законодательства общего механизма разграничения предметов ведения и полномочий, определения системы федерального воздействия на осуществление региональных полномочий и др. Историко-правовой метод использовался в целях сравнения действующего правового регулирования с предыдущим, выявления его тенденций, достоинств и недостатков²⁰.

Особое внимание уделено количественному сравнительно-правовому методу, причём сравнение производилось не только с зарубежными конституционно-правовыми актами (41 децентрализованное государство), но и между законодательствами различных субъектов РФ (30 субъектов РФ). В совокупности с математическим методом²¹ это позволило выявить тенденции конституционно-правового регулирования, основываясь на объективных количественных «больших данных», а не на субъективных внутренних ощущениях и убеждениях. Именно количественный сравнительно-правовой метод автор считает ключевым для выявления реальной компетенции и самостоятельности субъектов РФ.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в системном и многостороннем анализе конституционно-правового регулирования компетенции субъектов РФ и тенденций развития этого регулирования на

²⁰ В частности, сравнение перечня региональных полномочий в Федеральном законе № 184-ФЗ (утр. силу) и Федеральном законе № 414-ФЗ, а также сравнение практики заключения соглашений о передаче полномочий в 2000-ые гг. с современной практикой заключения этих соглашений.

²¹ Например, подсчет степени самостоятельности отраслевого законодательства субъектов РФ исходя из доли типовых (копирующих федеральное законодательство) региональных законов в соответствующих сферах (см. параграф 2 главы 2).

основании обобщения современного федерального и регионального законодательства, практики его реализации, в результате которого:

- показаны и обоснованы тенденции федерального регулирования и воздействия на компетенцию субъектов РФ за последние 20 лет;
- выявлены основные спорные аспекты конституционного и отраслевого законодательного регулирования компетенции субъектов РФ;
- показаны противоречия конституционно-правовой практики в исследуемой сфере;
- на основе комплексного анализа всего законодательства 30-ти субъектов РФ произведена научно обоснованная оценка самостоятельности субъектов РФ во всех отраслях регионального законодательного регулирования;
- выявлены особенности развития российской модели компетенции субъектов РФ относительно зарубежной практики федеративного строительства;
- показана неполнота регулирования региональных чрезвычайных полномочий и предложены варианты решения;
- выявлены закрепленные федеральным законодательством и соглашениями о передаче полномочий «особенные» полномочия отдельных субъектов РФ.

Таким образом, даётся более полная картина реального соотношения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, представлены важнейшие направления современного развития компетенции субъектов Российской Федерации, показывается, что, несмотря на многочисленные конституционно-правовые проблемы и тенденцию к централизации Федерации, у субъектов Федерации имеются действенные компетенционные возможности для самостоятельного решения многих вопросов жизнедеятельности своих регионов.

Положения, выносимые на защиту:

1. На основании обобщения научных позиций формулируется авторское определение компетенции субъектов РФ как системы полномочий органов субъектов РФ, осуществляемых в рамках закрепленных за субъектами РФ

предметов ведения и функций их органов, а также посредством установленных законом и иными правовыми актами форм и методов осуществления полномочий.

В этом определении подчеркивается представление о компетенции как о системе полномочий и иных элементов (предметов, функций, форм и методов), каждый из которых имеет своё место, и без понимания их взаимосвязи невозможно определить реальную компетенцию субъектов РФ. Так, формой осуществления полномочия можно считать способ его оформления и (или) акт, выступающий финальным (завершающим) этапом его реализации, а метод – это совокупность последовательных действий, которые необходимо предпринять для реализации полномочия.

2. Разработана дополнительная аргументация в поддержку того, что Конституция РФ устанавливает чрезмерно широкий и неполный механизм разграничения предметов ведения и полномочий, позволяющий федеральному законодателю без поправок в Конституцию РФ относить любой вопрос к предметам федерального или совместного ведения, сужая при этом предметы регионального ведения, и, следовательно, самостоятельно определять объем региональных полномочий.

Закон о поправке к Конституции РФ 2020 г. оставил данный механизм без изменений. На основании анализа действовавшего на тот момент федерального законодательства установлено, что семь новых предметов ведения, закрепленных этим Законом, были направлены не на наделение федерального или регионального уровня власти новыми полномочиями, а на конституирование тех изменений в разграничении компетенции между Федерацией и её субъектами, которые были ранее наработаны федеральным законодателем.

Представляется необходимым дополнить конституционный механизм разграничения предметов ведения и полномочий, а именно: закрепить в Конституции РФ перечень собственных предметов ведения субъектов РФ, уточнить предметы федерального и совместного ведения и ввести в конституционно-правовую практику принципы разграничения полномочий, в

частности принципы субсидиарности, рамочного федерального регулирования по предметам совместного ведения, благоприятного правового режима.

3. Обобщенный анализ позиций Конституционного Суда РФ по вопросам компетенции субъектов РФ позволяет рассматривать Конституционный Суд РФ как особый и важнейший элемент регулятивного воздействия на полномочия субъектов РФ, а также выделить наиболее значимые из них, оказавшие системообразующее влияние на регулирование компетенции субъектов РФ. Так, признание Конституционным Судом РФ федерального закона как способа закрепления региональных полномочий позволило применять его таким образом, что он стал доминирующим при определении региональных полномочий. Признание права субъектов РФ на «опережающее» правовое регулирование и некоторые другие позиции выделены в качестве наиболее значимых правовых позиций Конституционного Суда РФ в общей системе формирования и реализации компетенции субъектов РФ.

4. Обосновано, что в современной конституционно-правовой практике используются следующие основные способы определения принадлежности конкретных полномочий тому или иному уровню власти: закрепление полномочий в качестве «собственных» полномочий в федеральном или региональном законе, передача федеральных полномочий для их осуществления органами власти субъектов РФ федеральными нормативными правовыми актами, а также передача полномочий путем заключения соглашения.

На основании вышеуказанных способов выделяются следующие группы полномочий, входящие в компетенцию субъектов РФ:

- полномочия субъектов РФ, предусмотренные федеральными законами;
- полномочия субъектов РФ, предусмотренные законами субъектов РФ;
- федеральные полномочия, переданные субъектам РФ на основании федеральных правовых актов;
- федеральные полномочия, переданные субъектам РФ на основании соглашений;

- полномочия субъектов РФ, переданные федеральным органам на основании соглашений.

При этом доказано отсутствие сущностной разницы между закреплением (передачей) полномочия в зависимости от его принадлежности к предметам федерального, совместного или регионального ведения.

5. Подавляющая часть региональных полномочий закрепляется федеральным законом. Это подтверждается как увеличением числа этих полномочий, закрепленных в Федеральных законах № 184-ФЗ и № 414-ФЗ (с 41 до 173 за 20 лет), так и расширением федерального законодательного регулирования практически во всех сферах общественных отношений.

В то же время увеличение региональных полномочий, закрепленных в федеральных законах, не является свидетельством расширения компетенции субъектов РФ. Наоборот, это подтверждает усиление централизованного подхода к решению вопроса о пределах самостоятельности субъектов РФ. Кроме того, использование федерального закона как основного способа закрепления региональных полномочий сужает предусмотренные Конституцией РФ способы разграничения полномочий.

При этом в ст. 44 Федерального закона № 414-ФЗ, закрепляющей перечень региональных полномочий по предметам совместного ведения, выявлен и представлен в работе ряд существенных и разнородных пробелов, неточностей и коллизий с отраслевым законодательством.

Вместе с тем установление региональных полномочий в законах субъектов РФ осуществляется редко, что связано с ограниченным набором предметов исключительного ведения субъектов РФ и их узким характером (вопросы праздников, наград, почетных званий и др.). Право субъектов РФ осуществлять «опережающее» регулирование по предметам совместного ведения и создавать новые собственные полномочия региональных органов также используется во всё более ограниченном объеме. Основной причиной этого является, прежде всего, вышеуказанное расширение федерального

законодательного закрепления соответствующих полномочий в различных сферах (в последние годы – молодежная политика, пчеловодство и т.д.).

6. Федеральные полномочия, переданные субъектам Федерации федеральным законом, отличаются от региональных полномочий, закрепленных в федеральном законе, только дополнительными способами контроля со стороны федеральных органов за их реализацией. Процедуры передачи и установления полномочий и порядок их временного или окончательного изъятия являются практически идентичными. В связи с этим, в контексте современного механизма разграничения предметов ведения и полномочий федеральные полномочия, переданные субъектам Федерации федеральным законом, следует характеризовать как «особо контролируемые» полномочия.

Представляется, что именно благодаря этой характеристике практика передачи федеральных полномочий федеральными законами получила такое активное развитие. В отдельных сферах (например, лесное хозяйство и охота) основной объем регулирующего воздействия государства приходится как раз на федеральные полномочия, переданные органам субъектов РФ таким способом.

7. Институт соглашения как способ передачи полномочий используется редко. Развитая и разнообразная практика передачи федеральных полномочий субъектам РФ на основании соглашений существует только у Республики Крым, городов Севастополь и Москва, а также у Московской области. В других субъектах РФ такая практика либо отсутствует, либо значимого развития не получила. Это позволяет считать, что использование соглашений для передачи федеральных полномочий вызвано ситуативными политическими обстоятельствами, а не стремлением комплексного решения проблемы по перераспределению компетенции.

В случае передачи федеральным органам региональных полномочий такой способ как соглашение используется только для двух целей – исключения дублирования регионами функций Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС) и закрепления за Министерством внутренних дел РФ

(далее – МВД) тех установленных региональных законодателем составов административных правонарушений, которые сами регионы не имеют возможности администрировать. Последняя цель связана с тем, что региональный законодатель лишён права самостоятельно возложить на полицию полномочия по администрированию региональных составов административных правонарушений. При этом федеральный законодатель не предусмотрел обязательность заключения соглашения между МВД и региональными органами о передаче вышеуказанных полномочий. Это привело к низкой динамике заключения соглашений и, в связи с отсутствием у регионального уровня власти аналогичной системы органов с соответствующими правами, к фактическому неприменению значительной части регионального законодательства об административных правонарушениях.

8. Динамика изменений в отраслевые федеральные законы за последние 20 лет показывает, что в каждой сфере правового регулирования имеются узкоотраслевые тенденции, связанные с особенностями такой сферы. Например, в социальной сфере региональные полномочия уменьшались или ставились под федеральный контроль, но регионы дополнительно наделялись полномочиями по поддержке отдельных категорий лиц.

Помимо узкоотраслевых тенденций на основании обобщения федеральных законодательных изменений в региональные полномочия были выделены тенденции, характерные одновременно для нескольких отраслей. Так, собственные региональные полномочия активно переводились в разряд переданных субъектам РФ федеральных полномочий, что влекло установление многочисленных инструментов федерального контроля за их реализацией. Одновременно с этим переданные полномочия, установленные в соглашениях о передаче полномочий, институализировались в федеральных законах. В областях обороны, безопасности и общественного порядка было осуществлено существенное перераспределение полномочий в пользу федерального центра, например, реформа органов внутренних дел, превратившая полицию в исключительно федеральную структуру.

Основным источником новых полномочий субъектов РФ являются те федеральные законы, которые расширяют правовое регулирование в соответствующей сфере, при этом одновременно увеличиваются и федеральные полномочия в этой же сфере, в связи с чем такие случаи нельзя назвать примерам реальной децентрализации. Напротив, появление в федеральном законодательстве отраслевых региональных полномочий зачастую означает установление федерального контроля за их реализацией, поскольку до этого федеральное законодательство региональные полномочия не регулировало и оставляло соответствующую область правового регулирования на усмотрение субъектов РФ. Случаи же реальной и значимой децентрализации редки и, как правило, выражаются не в установлении собственных региональных полномочий, а в передаче субъектам РФ федеральных полномочий, что подразумевает наличие дополнительных инструментов федерального контроля, а значит, контролируруемую децентрализацию (например, лесное хозяйство).

Современный этап развития региональной компетенции также характеризуется закреплением в большинстве отраслевых федеральных законов закрытых и исчерпывающих перечней региональных полномочий, что означает отсутствие у субъектов РФ возможности создавать новые полномочия в инициативном порядке. Также многие полномочия, которые ранее были полноценными региональными полномочиями, превратились в полномочия по участию в осуществлении федеральных полномочий (особенно в сфере охраны окружающей среды). Помимо этого, необходимо отметить введение многочисленных требований, которым региональные органы должны соответствовать, и согласований, которые они должны проходить, что можно рассматривать и как признак централизации и как элемент кооперативного федерализма.

9. В результате анализа конституционных текстов 41 децентрализованного государства (27 федераций и 14 унитарных децентрализованных государств, которые закрепляют нормы о разграничении предметов ведения и полномочий в своих конституциях), а также правотворческой и судебной практики их

реализации была выявлена общая модель разграничения предметов ведения полномочий, определяющая степень централизации и децентрализации конкретной сферы правового регулирования. Исходя из сравнения этой модели с компетенцией субъектов РФ сделан основанный на количественном сравнительном анализе предметов ведения и полномочий вывод, что Россия является централизованной федерацией в сферах экономики, образования и культуры. В остальных сферах Российская Федерация, в целом, развивается в рамках вышеуказанной общей модели.

10. На основе авторской классификации региональных законов на типовые (копирующие федеральное законодательство), смешанные (принятые во исполнение общих положений федерального законодательства) и уникальные (принятые в отсутствие федерального регулирования соответствующей сферы) был проанализирован большой массив регионального законодательства в целях выявления степени самостоятельности субъектов РФ в различных сферах.

Полностью самостоятельными группами регионального законодательства, в которых законодатель субъекта РФ устанавливает правила поведения без вмешательства и активного участия федерального законодателя, являются вопросы праздников, наград, символов, административно-территориального устройства, а также организации и деятельности собственных органов власти (в том числе создание конституционных (уставных) советов). Федерация и её субъекты регулируют в кооперативном порядке социальную сферу и большую часть сфер управления и экономики. В региональном законодательстве о земле, правопорядке, юстиции, труде, выборах и местном самоуправлении значительно меньше уникального регулирования и больше дублирования федерального законодательства. В финансово-бюджетной сфере субъекты РФ реализуют в основном правоприменительные полномочия и редко устанавливают собственные региональные правила поведения.

11. Анализ регулирования региональных чрезвычайных режимов, которое было коренным образом изменено в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции, и практики применения региональных чрезвычайных режимов показал

ряд недостатков данного регулирования, в частности отсутствие законодательно установленного перечня возможных ограничений, требований об установлении срока действия чрезвычайного режима, а также контроля со стороны региональных законодательных органов, что, соответственно, повлияло на реализацию полномочий субъектов РФ по данным вопросам. В целях решения указанных проблем предлагается авторский тест пропорциональности чрезвычайных ограничений, которые вводятся субъектами РФ, в целях проверки их обоснованности, предельности, компетентности, законности, адекватности, альтернативности и соразмерности.

12. Расширяется и уточняется научное представление об асимметричности Российской Федерации. Асимметрия в настоящее время проявляется не только (и не столько) в общепризнанном в науке особом статусе республик, но и в закреплении за городами федерального значения, а также Республикой Крым особенных полномочий, не существующих у других субъектов РФ. Причины закрепления особенных полномочий за этими субъектами РФ видятся как в специфике их экономического и инфраструктурного развития (в случае городов федерального значения), так и в исторических аспектах их присоединения к России (в случае Республики Крым и города Севастополя).

При этом на город Москву помимо особенных полномочий, характерных для всех городов федерального значения, и полномочий, связанных со статусом столицы, также возлагаются иные группы особенных полномочий, а именно: связанные с изменением границ города Москвы, связанные с проведением в городе Москве правовых экспериментов (например, дистанционное электронное голосование), иные разнородные полномочия. Среди последних выделяются полномочия по реновации. Также отмечается уникальность Республики Крым и города Севастополь, которым особенные полномочия передаются не на основании федеральных законов, а на основании соглашений, заключённых с федеральными органами исполнительной власти.

Теоретическая значимость исследования

Результаты диссертационного исследования будут способствовать развитию научного знания о конституционно-правовом регулировании компетенции субъектов РФ, а также могут быть использованы в процессе преподавания юридических и политологических учебных дисциплин, затрагивающих вопросы федеративного строительства. Также изложенные в работе положения и выводы могут представлять интерес и методологическую основу для дальнейших исследований в области конституционного права.

Практическая значимость исследования

Предложения и выводы, изложенные в работе, могут быть использованы в законотворческой и иной правотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях, в качестве правовой аргументации в рамках конституционного судебного процесса.

Степень достоверности и апробация результатов исследования

Диссертационная работа выполнена на Департаменте публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ). Отдельные результаты диссертационного исследования представлены на следующих научных конференциях:

1) II Межвузовская научно-практическая Конференция студентов «Федерализм в современном публичном праве», прошедшая на базе Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, Московского государственного института международных отношений (МГИМО), Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Санкт-Петербургского государственного университета и Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, г. Москва, октябрь 2019 года. Тема доклада: «Полномочия субъектов Российской Федерации в сфере законодательства об административных правонарушениях: проблемные вопросы через призму Концепции нового КоАП РФ».

2) Всероссийская научно-практическая конференция магистров, аспирантов и соискателей «Актуальные проблемы современного права в научных исследованиях молодых ученых-юристов», прошедшая на базе Всероссийского

государственного университета юстиции (РПА Минюста России), г. Москва, май 2022 года. Тема доклада: «Разграничение предметов ведения и полномочий между центром, регионами и муниципалитетами в конституциях федеративных и децентрализованных государств».

3) Международная научно-практическая конференция «Федеративное государство: историко-правовой опыт и современные практики (к 100-летию образования СССР)» на базе Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, октябрь 2022 года. Тема доклада: «Разграничение предметов ведения и полномочий между центром, регионами и муниципалитетами в конституциях федеративных и децентрализованных государств».

4) Международная научно-практическая конференция «Административное право и процесс в условиях глобальных вызовов» на базе Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва, октябрь 2022 года. Тема доклада: «Способы федерального контроля за реализацией региональными органами своих полномочий».

5) V международная научная Конференция «Федерализм в современном публичном праве», прошедшая на базе Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова и Московского государственного института международных отношений (МГИМО), г. Москва, ноябрь 2022 года. Тема доклада: «Компетенция «особых» субъектов Российской Федерации: асимметрия налицо».

6) VI международная научная Конференция «Федерализм в современном публичном праве», прошедшая на базе Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, Московского государственного института международных отношений (МГИМО), Санкт-Петербургского государственного университета и Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, ноябрь 2023 года. Тема доклада: «Эволюция компетенции субъектов Российской Федерации в федеральном законодательстве».

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя девять параграфов, заключения, списка сокращений и условных обозначений, а также списка литературы.

Во введении обосновывается актуальность исследования. Также исследуется степень разработанности темы исследования, в том числе дается краткий анализ и классификация авторов, имеющих работы смежные с темой исследования (теоретическая основа исследования). Описывается нормативная основа исследования. Обосновывается предмет и объект исследования. Устанавливается цель исследования, а на ее основе – задачи исследования. Представлено объяснение используемых в работе методов научного исследования. Обосновывается научная новизна исследования. Изложены положения, выносимые на защиту.

Объясняется теоретическая и практическая значимость исследования, а также изложена апробация его результатов.

Глава 1 «Конституционно-правовые основы компетенции субъектов Российской Федерации и механизма разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами в практике федерального отраслевого регулирования» раскрывает общетеоретические, основные (базовые) аспекты регулирования, а также тенденции развития и реализации механизма разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами как основного элемента конституционно-правового регулирования компетенции субъектов РФ.

В параграфе 1 главы 1 *«Понятие, природа и сущность компетенции субъектов Российской Федерации»* раскрываются существующие точки зрения на понятие «компетенция».

Основной взгляд на компетенцию определяет её как набор полномочий. Другие подходы обогащают это понятие дополнительными аспектами. Автор предлагает свое понимание компетенции субъектов Российской Федерации и

проводит анализ каждого элемента этого определения и их важности для глубокого понимания компетенции субъектов РФ. Кроме того, автор раскрывает связь между компетенцией субъектов РФ и другими ключевыми понятиями, такими как их статус, юрисдикция и суверенитет.

В параграфе 2 главы 1 «Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации» исследуется роль конституционных положений о компетенции субъектов РФ. В частности, отмечено отсутствие права регионального законодателя устанавливать правовые ограничения, широкие «каучуковые» формулировки предметов ведения в статьях 71 и 72 Конституции РФ, противоречия между этими предметами и т.д. В условиях, когда перечисленные в Конституции РФ предметы ведения РФ и предметы совместного ведения весьма широко сформулированы и под них можно подвести любой вопрос, существование «собственных» региональных полномочий весьма условно.

Одним из основных способов разрешения многих упомянутых проблем называется конституционно-правовое закрепление принципов разграничения компетенции. Представлен мотивированный анализ научных позиций по поводу вышеуказанных принципов. Также в данном параграфе представлен полный анализ позиций Конституционного Суда РФ по вопросам региональной компетенции, делается вывод о роли этого органа как важнейшего элемента (института) регулятивного воздействия на установление компетенции субъектов РФ. Наконец, исследуются поправки в Конституцию РФ на предмет изменений компетенции субъектов РФ, отмечается конституционализация поправками уже существующих изменений.

В параграфе 3 главы 1 «Современный субконституционный механизм разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации» детально исследуются группы региональных полномочий, выделенные в зависимости от способа их закрепления (передачи).

1) Полномочия субъектов РФ, предусмотренные федеральными законами, являются наиболее многочисленной группой полномочий. Представлено сравнение перечней региональных полномочий в утратившем силу Федеральном законе № 184-ФЗ и в новом Федеральном законе № 414-ФЗ. Отмечено отсутствие реальных изменений в связи с изменением перечня.

2) Полномочия субъектов РФ, предусмотренные законами субъектов РФ. Отмечена незначительность данной группы, представлены примеры.

3) Полномочия РФ, переданные органам субъектов РФ на основании федеральных правовых актов. Отмечены такие способы передачи федеральных полномочий как федеральный закон и нормативные правовые акты Президента и Правительства РФ. Представлен количественный анализ переданных такими способами полномочий, указаны особенности, присущие таким способам.

4) Полномочия РФ, переданные органам субъектов РФ на основании соглашений. Произведен анализ участников данных соглашений, как со стороны федеральных органов, так и субъектов РФ (в том числе детальный анализ наиболее частых участников). Отмечен ряд типовых соглашений, а также особых соглашений с особыми субъектами РФ (анализ соглашений, заключенных с Республикой Крым и городом федерального значения Севастополем, представлены в параграфе 4 главы 2).

5) Полномочия субъектов РФ, переданные федеральным органам на основании соглашений. Региональные полномочия передаются только в пользу МВД и МЧС. Причем, МЧС заключены типовые соглашения со всеми субъектами РФ, а МВД на основании соглашений реализует полномочия по администрированию региональных составов административных правонарушений.

Кроме того, в рассматриваемом параграфе отмечены существующие проблемы применения вышеуказанных способов, в том числе в практике заключения соглашений о передаче полномочий, особенно передаче МВД полномочий по администрированию региональных составов об административных правонарушениях. Помимо этого, указаны выявленные проблемы, существующие в законодательном тексте. Так, перечень полномочий

Федерального закона № 414-ФЗ нельзя назвать полным и отражающим все полномочия, закрепленные в федеральном законодательстве за субъектами РФ.

В параграфе 4 главы 1 «Изменение объёма компетенции субъектов Российской Федерации в федеральном законодательстве» представлены основные изменения полномочий субъектов РФ в период 2003 - 2023 гг. в различных отраслях законодательства. Отмечен ряд тенденций и особенности законодательного закрепления централизации полномочий в этот период:

- постепенное урегулирование федеральным законодателем тех сфер, которые он ранее не затрагивал;
- детализация региональных полномочий в федеральном законодательстве;
- расширение региональных полномочий по участию в реализации отдельных федеральных полномочий;
- установление многочисленных требований, отчетности и согласований по реализации региональных полномочий;
- переквалификация «собственных» региональных полномочий в разряд «переданных» с одновременным ужесточением контроля за их осуществлением.

В параграфе 5 главы 1 «Разграничение предметов ведения и полномочий между центром, регионами и муниципалитетами в конституциях федеративных и децентрализованных государств» представлены результаты исследования тех конституций стран мира (всего – 41 конституционный акт), которые закрепляют разграничение предметов ведения и полномочий. Задачей этого исследования было выявить вопросы, которые конституции относят к исключительному ведению того или иного уровня власти (центрального, регионального и муниципального), а также те, что решаются совместно.

В параграфе представлен анализ разграничения компетенции между центром, регионами и муниципалитетами во всём мире в сферах организации власти, внешней политики и обороны, правопорядка и безопасности, финансово-экономической политики, средств коммуникации и энергетики, сельского хозяйства, природных ресурсов и экологии, транспорта, иных сферах экономики, социальной и коммунально-хозяйственной сферах, образования, науки, культуры.

Глава 2 «Отдельные элементы конституционно-правового регулирования компетенции субъектов Российской Федерации: тенденции и перспективы развития» направлена на изучение развития иных элементов конституционно-правового регулирования компетенции субъектов РФ, кроме механизма разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами.

В *параграфе 1 главы 2 «Институты федерального воздействия на осуществление субъектами Российской Федерации своих полномочий»* изучается практика деятельности федеральных органов власти, в функции которых входит контроль (надзор) за осуществление субъектами РФ своих полномочий (прокуратура, органы юстиции, Счетная палата РФ, Минфин, полномочные представители Президента РФ и другие). Разобраны конкретные способы воздействия и роль каждого из этих органов в общем механизме федерального воздействия на региональные органы.

Также исследуются институты федерального воздействия, не связанные с конкретными федеральными органами власти (отраслевой государственный контроль (надзор), контроль осуществления переданных полномочий, оценка эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ и другие).

В *параграфе 2 главы 2 «Реализация компетенции субъектов Российской Федерации в региональном законодательстве»* дан комплексный количественный анализ всего действующего законодательства 30-ти субъектов РФ. Данное законодательство разбито на 27 групп законодательства – по отраслям права и сферам общественной жизни.

На основании авторской классификации региональных законов на типовые, смешанные и уникальные представлены основанные на практике регионального законотворчества выводы о реальной самостоятельности субъектов РФ в различных отраслях права и сферах общественной жизни.

В *параграфе 3 главы 2 «Чрезвычайные полномочия органов власти субъектов Российской Федерации в условиях распространения новой коронавирусной инфекции»* в сравнении с зарубежными федерациями

исследуются новейшие правовые аспекты региональных чрезвычайных полномочий в контексте противодействия коронавирусной инфекции. Отмечена предшествующая региональная практика борьбы с чрезвычайными ситуациями, исследованы проблемы и недостатки регулирования чрезвычайных полномочий субъектов РФ, предложены способы их устранения, в том числе авторский тест на пропорциональность вводимых региональным органами чрезвычайных ограничений.

В параграфе 4 главы 2 «Особенности развития компетенции отдельных субъектов Российской Федерации» отмечена особенность асимметричности Российской Федерации на современном этапе, причины этой асимметричности видятся в причинах инфраструктурного характера. Проанализированы особые региональные полномочия, которыми федеральный законодатель наделяет города федерального значения и отдельно город Москву. Отдельно проанализированы случаи Республики Крым и города Севастополь, которым особые полномочия предоставлены не федеральным законодателем, а федеральными органами исполнительной власти – на основании соглашения о передаче полномочий.

В заключении подводятся итоги проведенного диссертационного исследования.

ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в изданиях, входящих в перечень рекомендованных журналов НИУ ВШЭ (Список В и D):

1) Меркуленко А.А. Чрезвычайные полномочия органов власти субъектов федерации (штатов) в России, США и Бразилии в условиях распространения новой коронавирусной инфекции // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 3(142). С. 86 – 107.

2) Чаплинский А.В., Меркуленко А.А. Субконституционная модель распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами:

централизация vs автономия регионов // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 1. С. 142 – 157.

3) *Меркуленко А.А.* Пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации и проблемы их реализации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2022. Т. 17. № 6. С. 28 – 60.

4) *Меркуленко А. А.* Становление компетенции субъектов Российской Федерации: от советских времен до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 2 (49). С. 24–36.

5) *Меркуленко А.А.* Разграничение предметов ведения и полномочий между центром, регионами и муниципалитетами в конституциях федеративных и децентрализованных государств // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. № 1(59). С. 707 – 736.