

УДК 342.24/25

DOI: 10.12737/jrl.2022.011

Субконституционная модель распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами: централизация vs автономия регионов

Александр Владимирович Чаплинский¹, Александр Александрович Меркуленко²

¹Институт государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Москва, Россия, avchaplinski@hse.ru

²Правительство Москвы, Москва, Россия, al.merkulenko@yandex.ru

Аннотация. Конституция Российской Федерации разграничивает компетенцию между федеральным и региональным уровнями власти только в самом общем виде: на конституционном уровне закреплены весьма абстрактно сформулированные предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также некоторые инструменты уточнения и перераспределения компетенции. Федеральное законодательство не только детально раскрывает, какие полномочия скрываются в каждом предмете ведения, но и создает новый, не упомянутый в Конституции России способ перераспределения компетенции — передачу регионам федеральных полномочий на основе федеральных нормативных актов. Сложившаяся на субконституционном уровне модель распределения компетенции между Федерацией и ее субъектами довольно далеко эволюционировала от модели, закрепленной в Конституции России, что требует комплексного научного осмысления.

Цель исследования — определение сформировавшейся к настоящему времени субконституционной модели распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Задачами являются: выявление базовых элементов субконституционной модели; построение ее общей схемы; анализ каждого элемента указанной модели.

Дизайн исследования определен трехзвенной моделью разграничения предметов ведения, фактом передачи полномочий между органами различных уровней власти, способами их закрепления или передачи. Исследование включает анализ 11 элементов, входящих в модель распределения компетенции. Авторами применены формально-юридический, исторический и статистический методы.

Результаты исследования: Россия является высокоцентрализованной федерацией. Предметы ведения Российской Федерации доминируют над предметами совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Предметы ведения регионов практически отсутствуют. Не имеющая конституционной основы практика передачи федеральных полномочий для осуществления органам субъектов Российской Федерации путем принятия федерального закона получила крайне активное развитие, что фактически превращает данные органы в территориальные подразделения федеральных органов. Создание собственных региональных полномочий ограничено как в связи с бездействием большинства субъектов Российской Федерации, так и ввиду сокращения сфер, не урегулированных федеральным законодательством.

Ключевые слова: федерализм, централизация, компетенция Российской Федерации, компетенция субъектов Российской Федерации, разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации, передача полномочий, соглашение о передаче полномочий

Благодарности. Авторы выражают благодарность С. М. Плаксину, А. В. Кнутову и Л. Х. Сиянтуллиной (ИГМУ НИУ ВШЭ) за помощь в сборе эмпирических данных, И. Г. Шаблинскому (факультет права НИУ ВШЭ) за ценные советы при подготовке статьи.

Для цитирования. 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. DOI: 10.12737/jrl.2022.011

The Sub-Constitutional Model of Distribution of Competence Between the Russian Federation and Its Subjects: Centralization vs Autonomy of Regions

Alexander V. Chaplinskiy¹, Alexander A. Merkulenko²

¹Institute of Public and Municipal Administration, National Research University "Higher School of Economics", Moscow, Russia, avchaplinski@hse.ru

²Government of Moscow, Moscow, Russia, al.merkulenko@yandex.ru

Abstract. The Constitution of the Russian Federation distributes the competence between the federal and regional levels of power only in the most general way: the constitutional level provides very abstractly formulated subjects of jurisdiction of the Federation and its constituent units, as well as some tools for the distribution of competence. Federal legislation not only reveals in detail what powers are hidden under each subject of jurisdiction, but also creates a new method of redistributing competence — delegating federal powers to the regions on the basis of federal normative acts, which is not mentioned in the Constitution of the Russian Federation. The sub-constitutional model of the distribution of competence between the Federation and its constituent units has evolved quite far compared to the model described in the Constitution of the Russian Federation, and thus requires a comprehensive scientific understanding.

The goal is to determine the current sub-constitutional model of the distribution of competence between the Russian Federation and its constituent units. The tasks are: identification of the basic elements of this model; a description of its general scheme; analysis of each element of this model.

The design of the study is determined by a three-tier model of differentiation of subjects of reference, the fact of the transfer of powers between bodies of different levels of government, ways of their consolidation or transfer. The study includes an analysis of 11 elements included in the competence distribution model. The authors applied formal legal, historical and statistical methods.

Research results: Russia is a highly centralized federation. The subjects of jurisdiction of the Russian Federation dominate over the subjects of joint jurisdiction of the Russian Federation and its subjects. The subjects of the regions are practically absent. The practice of transferring federal powers for implementation to the bodies of the constituent entities of the Russian Federation through the adoption of a federal law, which has no constitutional basis, has received extremely active development, which actually turns these bodies into territorial divisions of federal bodies. The creation of their own regional powers is limited both due to the inaction of the majority of the subjects of the Russian Federation, and due to the reduction of areas not regulated by federal legislation.

Keywords: federalism, centralization, competence of the Russian Federation, competence of the constituent units of the Russian Federation, delimitation of spheres and powers in the Russian Federation, delegation of powers, devolution agreements

For citation. Chaplinskiy A. V., Merkulenko A. A. The Sub-Constitutional Model of Distribution of Competence Between the Russian Federation and Its Subjects: Centralization vs Autonomy of Regions. *Journal of Russian Law*, 2022, vol. 26, no. 1, pp. 142—157. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2022.011

Введение. Базовым признаком федеративного государства является наличие у субъектов, входящих в его состав, самостоятельной компетенции. Ее отсутствие говорит о том, что перед нами не федеративное, а унитарное государство. Как правило, распределение компетенции между центром и регионами закрепляется в конституции.

При этом нельзя считать, что установленная в конституции компетенция является навсегда застывшей и не предполагающей из-

менений. Как правило, субъекты федерации отличаются разнообразием: у каждого региона есть свои особенности и нужды, те вопросы, решение которых он готов передать центру, и те, которые он желает регулировать самостоятельно. Внеконституционное перераспределение компетенции между федерацией и ее субъектами не должно считаться нарушением федеративной природы государства, но только до тех пор, пока субъекты федерации сохраняют реальную, а не ил-

люзорную область самостоятельной компетенции.

Закрепленная в Конституции России модель распределения компетенции не является полной. Она уточняется прежде всего в законодательных актах и соглашениях. В то же время характер такого уточнения ставит вопрос о сохранении федеративной природы Российского государства. Такие сомнения становятся вполне очевидными, если выстроить субконституционную модель распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, оценив с использованием методов количественного анализа каждый элемент такой модели.

Базовые элементы модели. Модель распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами базируется на двух понятиях: предметы ведения и полномочия.

Предмет ведения — это «круг конституционно зафиксированных вопросов, по которым... государственные органы федерации и ее субъектов компетентны принимать решения»¹. Конституция РФ предусматривает наличие трехзвенной системы. Она включает закрытые перечни предметов ведения РФ (ст. 71) и предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72), а также сформулированные по остаточному принципу предметы ведения субъектов РФ (ст. 73). В компетенцию регионов входят все вопросы, не отнесенные к двум первым группам. Однако несмотря на кажущуюся широту, сфера ведения регионов является крайне узкой по следующим причинам.

Во-первых, только часть предметов ведения, указанных в ст. 71 и 72 Конституции РФ, описана довольно точно: например, «гражданство», «судоустройство», «уголовно-исполнительное законодательство» (предметы ведения РФ); «природо-

пользование», «режим пограничных зон», «трудовое законодательство» (предметы совместного ведения).

Однако для описания других предметов ведения используются «каучуковые» формулировки, которые фактически отдают определение границ предмета ведения на усмотрение федерального законодателя. Например, «федеральные транспорт и пути сообщения», «федеральные экономические службы, включая федеральные банки» (предметы ведения РФ). Такие формулировки не позволяют понять, какой транспорт и какие пути сообщения находятся в ведении Федерации, или что такое «федеральные экономические службы» и какова их сфера деятельности.

Во-вторых, при формулировании предметов совместного ведения зачастую используется термин «общие» («общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры», «общие принципы налогообложения и сборов» и др.), который должен предполагать, что конкретные вопросы в этих областях находятся в компетенции субъектов². В реальности данные понятия были истолкованы федеральным законодателем расширительно: к числу указанных общих вопросов и принципов отнесен огромный массив норм, включающих детальные правила³.

В-третьих, нередко федеральные власти находят в закрепленных Конституцией РФ предметах совместного ведения новые. Так, исходя из принадлежности административного, земельного, водного, лесного законодательства и законодательства об охране окружающей среды к предметам совместного ве-

² См.: *Бланкенагель А.* В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1. С. 157.

³ См.: *Хабриева Т. Я.* Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 8.

¹ Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах / отв. ред. Д. А. Ковачев. М., 1995. С. 8.

дения, Конституционный Суд РФ отнес к данной категории и законодательство о градостроительной деятельности, которое, как он посчитал, вытекает из вышеуказанных отраслей законодательства⁴. Согласился с И. Н. Плешивцевым: данная проблема связана не только с «каучуковыми» формулировкам ст. 72 Конституции РФ, но и с отсутствием формально определенного хотя бы примерно перечня предметов ведения субъектов РФ⁵.

Отметим, что в ходе конституционной реформы 2020 г. перечни предметов ведения РФ и предметов совместного ведения расширились: первый увеличился с 40 до 45 сфер, второй — с 23 до 25 вопросов. Потенциально это еще больше сократило сферу ведения регионов.

Полномочие — это право и обязанность соответствующего органа государственной власти, которыми он наделен для реализации задач и функций по предметам соответствующего ведения⁶. В рамках одного предмета ведения могут существовать десятки и даже сотни полномочий разных типов (контрольно-надзорные, по привлечению к юридической ответственности, по управлению публичной собственностью и проч.), осуществляемых органами всех трех уровней публичной власти. Для обозначения совокупности полномочий конкретного органа, а также уровня власти (федерального, регионального, муниципального) используется термин «компетенция». Необходимо отметить наличие правовых инструментов, используемых на практике для

изменения принадлежности конкретного полномочия органу того или иного уровня власти.

Первый инструмент заключается в *закреплении конкретного полномочия в качестве «собственного» полномочия* федерального или регионального органа. Мы можем говорить о наличии такого статуса, если из нормативных правовых актов следует, что полномочие осуществляется (1) органом власти самостоятельно, (2) за счет средств соответствующего этому органу власти бюджета. Самостоятельное осуществление означает, что тот или иной уровень власти самостоятельно определяет порядок осуществления полномочия (в пределах, допускаемых нормативными актами, имеющими более высокую юридическую силу), самостоятельно создает или назначает ответственный орган, реализует кадровое, финансовое, материально-техническое обеспечение полномочия.

Вторым инструментом является *передача федеральных полномочий для осуществления органам власти субъектов РФ путем закрепления их в федеральных законах*. Начиная с 2015 г. в случаях, предусмотренных федеральными законами, передача также может осуществляться нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ⁷. Отметим, что передача полномочий на основании федеральных правовых актов не предусмотрена Конституцией РФ. Ее нормативной основой являются положения п. 7 ст. 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ

⁴ См. определение КС РФ от 1 декабря 2005 г. № 468-О.

⁵ См.: Плешивцев И. Н. Остаточная компетенция субъектов Российской Федерации: Конституционно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2005. С. 57.

⁶ См.: Некрасов С. И. Российский федерализм и некоторые проблемы реализации властных полномочий по вертикали // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 66.

⁷ Э. Г. Липатов, ссылаясь на ч. 2 ст. 79 Конституции РФ, отрицает возможность регулирования предметов совместного ведения любыми актами помимо федеральных законов и законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ (см.: Липатов Э. Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. С. 144).

«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ).

Несмотря на это, как будет показано ниже с опорой на статистические данные, именно данный способ передачи полномочий является сегодня доминирующим.

В связи с тем что передача полномочий осуществляется путем принятия нормативного акта, она является императивной: полномочия передаются региональным органам вне зависимости от их желания и согласия. Федеральные органы обладают правом производить контроль за качеством и эффективностью осуществления переданных полномочий и даже изымать полномочие в случае ненадлежащего осуществления. В большинстве случаев на осуществление полномочий предоставляется финансирование из федерального бюджета. Однако Федеральный закон № 184-ФЗ допускает передачу полномочий и без предоставления финансирования.

Третьим инструментом является *передача полномочий для осуществления органам власти другого уровня путем заключения соглашения*. В отличие от предыдущего способа данный инструмент предусмотрен Конституцией РФ (ст. 78): она закрепляет возможность передачи на основании соглашения как федеральных полномочий органам власти субъектов РФ, так и региональных полномочий федеральным органам исполнительной власти.

Важной особенностью данного способа является его диспозитивность. Полномочия могут быть переданы только при наличии соглашения федерального и регионального органов, заключающих соглашение. Кроме того, институт соглашений позволяет учитывать особенности регионов и варьировать в зависимости от этого перечень пе-

редаваемых полномочий и порядок их осуществления (в частности, источник финансирования). Именно соглашения, в отличие от федеральных законов, являются более гибким инструментом экономического развития субъектов Федерации, поскольку позволяют учитывать различное экономическое положение регионов⁸.

Четвертый инструмент — *заключение договора о разграничении предметов ведения и полномочий*, предусмотренный в ст. 11 Конституции РФ, в настоящее время не используется. Всего было заключено 42 договора с 46 субъектами РФ, не считая Федеративного договора, заключенного до принятия Конституции РФ. Все они прекратили действие и (или) не применяются.

Представим схематическое описание модели распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами (см. табл.) и проанализируем каждый из элементов данной модели, чтобы определить их значимость и выявить господствующие способы закрепления и осуществления полномочий в Российской Федерации.

Предметы ведения Российской Федерации

Федеральные полномочия, осуществляемые федеральными органами власти, являются одной из наиболее многочисленных групп полномочий. Действующая редакция ст. 71 Конституции РФ содержит 45 предметов ведения Российской Федерации. Большинство из них урегулированы несколькими федеральными законами, что означает возможность существования нескольких десятков и даже сотен федеральных полномочий по одному предмету ведения. Примером таких обширных предметов ведения могут служить «финансовое, валют-

⁸ См.: *Собянин С. С.* Правовое регулирование экономического развития субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 5—6.

Таблица

**Субконституционная модель распределения компетенции
между Российской Федерацией и ее субъектами**

Предмет ведения	Тип полномочия	Способ закрепления или передачи
Предметы ведения Российской Федерации	Федеральные полномочия, осуществляемые федеральными органами власти	—
	Федеральные полномочия, переданные для осуществления органам субъектов РФ	на основании федеральных нормативных правовых актов путем заключения соглашения
Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов	Федеральные полномочия, осуществляемые федеральными органами власти	—
	Федеральные полномочия, переданные для осуществления органам субъектов РФ	на основании федеральных нормативных правовых актов путем заключения соглашения
	Региональные полномочия, осуществляемые органами субъектов РФ	предусмотрены федеральными законами предусмотрены законами субъектов РФ
	Региональные полномочия, переданные для осуществления федеральным органам власти	путем заключения соглашения
Предметы ведения субъектов РФ	Региональные полномочия, осуществляемые органами субъектов РФ	предусмотрены Конституцией РФ и федеральными законами предусмотрены законами субъектов РФ
	Региональные полномочия, переданные для осуществления федеральным органам власти	путем заключения соглашения

ное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики».

Федеральные полномочия, переданные для осуществления органам субъектов РФ. Федеральный закон № 184-ФЗ (п. 7 ст. 26³) прямо предусматривает, что федеральными законами регионам могут быть переданы для осуществления федеральные полномочия не только по предметам совместного ведения, но и по предметам ведения Федерации.

Конституция РФ, говоря в ч. 2 и 3 ст. 78 о передаче полномочий на основании соглашений, не содержит ограничений, касающихся предметов ведения. Следовательно, передача федеральных полномочий путем заключения соглашений потенциально

возможна в том числе в пределах предметов ведения Федерации.

Однако в целом практика передачи таких полномочий незначительна. Одним из примеров является передача региональным органам федеральных полномочий по предоставлению охраняемых помещений (с мебелью), транспортных средств, средств связи для сбора сведений в рамках Всероссийской переписи населения⁹. При этом перепись является основным источником формирования официальной статистической информации, а официальный статистический учет относится к числу предметов ведения

⁹ См. ч. 5 ст. 5 Федерального закона от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения».

Российской Федерации (п. «р» ст. 71 Конституции РФ).

Таким образом, почти всегда федеральные полномочия, предусмотренные в рамках предметов ведения Российской Федерации, осуществляются непосредственно федеральными органами и крайне редко передаются для осуществления на региональный уровень власти.

Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов

Федеральные полномочия, осуществляемые федеральными органами власти. В законодательстве отсутствует единый перечень федеральных полномочий, существующих в рамках предметов совместного ведения и осуществляемых федеральными органами самостоятельно (без передачи регионам). Однако анализ отраслевых федеральных законов показывает, что количество данных полномочий крайне велико. Показательным примером может служить законодательство, регулирующее такие различающиеся сферы, как здравоохранение и водное хозяйство.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ст. 14—16) содержит перечень из 47 федеральных полномочий, включая 23 полномочия федеральных органов государственной власти и 24 полномочия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере здравоохранения. Для сравнения: данный Закон закрепляет 22 «собственных» полномочия региональных органов и предусматривает передачу одного федерального полномочия для осуществления органам субъектов РФ.

Водный кодекс РФ 2006 г. (ст. 24—26) устанавливает открытый перечень из 21 полномочия федеральных органов. В то же время субъекты РФ обладают 12 «собственными» полномочиями в данной сфере, а еще три федеральных полномочия передаются региональным органам для осуществления.

Федеральные полномочия, переданные для осуществления органам субъектов РФ на основании федеральных нормативных правовых актов. Согласно собственным подсчетам авторов данной статьи по состоянию на 1 июня 2021 г. действовал 61 федеральный закон, который либо содержал перечни федеральных полномочий, переданных для осуществления органам субъектов РФ, либо предусматривал потенциальную возможность такой передачи путем принятия нормативных актов Президента РФ или Правительства РФ. Из указанного числа:

27 федеральных законов содержали только перечни полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ;

6 федеральных законов одновременно содержали перечни федеральных полномочий, переданных для осуществления органам субъектов РФ, и предусматривали возможность передачи иных федеральных полномочий путем принятия нормативных актов Президента РФ или Правительства РФ;

28 федеральных законов только предусматривали возможность передачи федеральных полномочий органам субъектов РФ для осуществления путем принятия подзаконных нормативных актов.

Всего регионам было передано осуществление 119 полномочий. Все такие полномочия были переданы путем закрепления в законе. Ни одно полномочие не было передано на основании подзаконного акта.

Подавляющее большинство полномочий (107) было передано всем регионам без исключений. Остальные полномочия были переданы органам отдельных субъектов РФ: восемь полномочий переданы только органам власти города Москвы, еще одно полномочие (по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели) — органам всех городов федерального значения, остальные три полномочия — органам субъек-

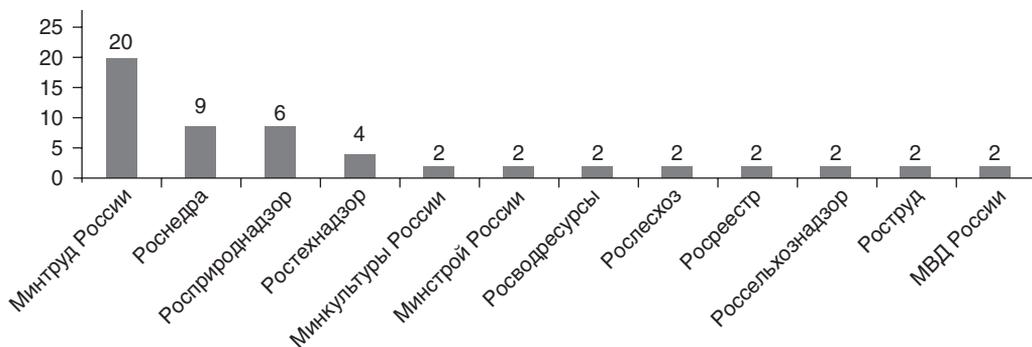


Рис. 1. Количество соглашений, предусматривающих передачу федеральных полномочий органам субъектов РФ (в разрезе ФОИВ)

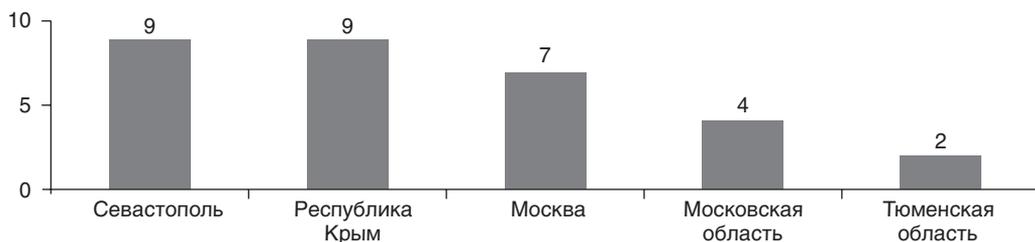


Рис. 2. Количество соглашений, предусматривающих передачу федеральных полномочий органам субъектов РФ (в части регионов-лидеров)

тов РФ, в которых создаются зоны территориального развития.

В отдельных сферах общественных отношений основной объем регулирующего воздействия государства приходится на федеральные полномочия, переданные органам субъектов РФ путем принятия федеральных законов. Примерами являются управление лесным хозяйством, объектами животного мира и охотничьими ресурсами, государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения.

Важным параметром, характеризующим практику передачи полномочий, является вопрос об источнике финансирования. Финансирование из федерального бюджета предусмотрено в отношении 83 полномочий, переданных на основании закона всем регионам (78% от общего количества таких полномочий). В остальных случаях регионы вынуждены нести расходы за свой счет.

Федеральные полномочия, переданные для осуществления органам субъектов РФ на основании со-

глашений. По подсчетам авторов, на основе информации, содержащейся в Реестре соглашений о передаче полномочий¹⁰ и СПС «Консультант-Плюс», на 1 июня 2021 г. действовало 55 соглашений, предусматривающих такую передачу полномочий. Со стороны Федерации соглашения заключены 12 органами (см. рис. 1).

Всего действующие соглашения заключены с 29 регионами, из которых 24 субъекта РФ имеют только по одному соглашению. Соответственно, на оставшиеся пять регионов приходится 31 соглашение (см. рис. 2).

Таким образом, развитая практика передачи полномочий на основании соглашений существует только в отношении Республики Крым, Севастополя, Москвы и Московской области. В других регионах она либо отсутствует в целом, либо значимого развития не получила. Это заставляет некоторых специалистов считать, что данные примеры являются исключениями из правил,

¹⁰ URL: <http://pravo-minjust.ru/>.

вызванными политическими обстоятельствами, а не путями комплексного решения проблемы по перераспределению компетенции¹¹.

Основным источником финансирования полномочий, передаваемых данным образом, является федеральный бюджет. Федеральное финансирование предусмотрено 38 соглашениями (73% от их общего количества). Однако если исключить из анализа соглашения о передаче полномочий по оказанию социальной помощи, в которых федеральное финансирование неизбежно, доля таких соглашений снижается до 56%.

Региональные полномочия, предусмотренные федеральными законами и осуществляемые органами субъектов РФ. Федеральный закон № 184-ФЗ (п. 2 ст. 26³) содержит перечень «собственных» полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, осуществляемых ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ.

В первоначальной редакции 2003 г. этот перечень состоял лишь из 41 пункта, что считалось в то время не только свидетельством централизации, но и ограничением деятельности регионов в сфере совместной компетенции, вытеснением их из нее¹². Однако к 1 июня 2021 г. данный перечень включал уже 115 полномочий, относящихся к совершенно различным сферам: от проведения выборов до осуществления поиска и спасания людей во внутренних водах. Таким образом, за прошедшие 18 лет перечень увеличился почти в три раза.

¹¹ См.: Шалапин Г. П. О реализации субъектами Российской Федерации отдельных полномочий в сфере рыбоводства // Российская юстиция. 2015. № 8. С. 59.

¹² См.: Безруков А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 9.

С одной стороны, это свидетельствует о расширении компетенции регионов, с другой — такой рост позволяет говорить об усилении централизованного подхода к решению вопроса о пределах самостоятельности субъектов, о возрастании принуждения органов субъектов РФ к выполнению тех или иных полномочий за счет региональных бюджетов: формально региональные органы не могут отказаться от исполнения данных «собственных» полномочий.

В юридической литературе отмечается невозможность выявить реальный объем закрепленных в федеральном законодательстве региональных полномочий по предметам совместного ведения¹³. Действительно, большое количество отраслевых федеральных законов содержат перечни полномочий не только федеральных органов, но и органов власти субъектов РФ. Нередко такие отраслевые перечни региональных полномочий гораздо шире, чем полномочия, закрепленные в Федеральном законе № 184-ФЗ.

Например, данный Закон предусматривает только одно полномочие в сфере таксомоторных перевозок — региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси (п. 12 ч. 2 ст. 26³). В то же время ст. 9 Федерального закона от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дополнительно предусматривает полномочие органов власти субъектов РФ выдавать разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, а также частично регулировать порядок выдачи такого разрешения. В связи с изложенным

¹³ См.: Ирхин И. В. О некоторых инструментах оптимизации механизма реализации субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения с Российской Федерацией // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 38.

в научной литературе возникают сомнения в нужности и эффективности перечня собственных полномочий региональных органов, закрепленного в Федеральном законе № 184-ФЗ¹⁴, а также предлагается создание Единого реестра полномочий федерального, регионального и местного уровней власти¹⁵.

Региональные полномочия, предусмотренные законами субъектов РФ и осуществляемые органами субъектов РФ. Существование данной категории полномочий проистекает из положений п. 5 ст. 26³ Федерального закона № 184-ФЗ, закрепляющего право субъектов учреждать новые, не предусмотренные федеральным законодательством, собственные полномочия, действующие до момента, когда соответствующий вопрос будет урегулирован федеральным законом («опережающее регулирование» субъектов РФ).

Показательным примером являются полномочия по выдаче порубочных билетов, т. е. разрешений для вырубki (сноса) деревьев и кустарников. Данные полномочия предусмотрены в региональных и муниципальных нормативных правовых актах 70 субъектов РФ, в том числе в девяти регионах порубочные билеты предусмотрены на уровне законов.

Субъекты РФ активно закрепляют за собой те полномочия, которые связаны с их национальными, культурными, географическими и экономическими особенностями. Например, в Республике Саха (Якутия) принято 13 законов, регулирующих правовой статус коренных и малочисленных народов и полномочия

органов власти в отношении них¹⁶, а также существует не предусмотренный в федеральном законодательстве государственный мерзлотный надзор¹⁷.

В Краснодарском крае действуют 15 законов, посвященных сельскому хозяйству: например, в них установлены полномочия краевых органов власти по содействию в создании информационно-консультационных центров в области агропромышленного производства, а также полномочия по мониторингу качества услуг данных центров¹⁸.

Исполнение полномочий, относящихся к данной группе, является правом, а не обязанностью региональных органов. Однако они пользуются этим правом в ограниченном объеме: количество полномочий, созданных в инициативном порядке, невелико. Можно предположить две причины. Во-первых, это небольшой объем финансовых ресурсов, которых субъектам РФ не хватает на полноценное осуществление полномочий, предписанных федеральными законами, не говоря про иные инициативно созданные полномочия. Во-вторых, неготовность или незаинтересованность должностных лиц субъекта РФ проявить инициативу в отсутствие указания федерального законодательства.

Более того, происходит постепенная эрозия инициативных регио-

¹⁴ См.: Першин Е. В., Глигич-Золотарева М. В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С. 15.

¹⁵ См.: Валентей С., Глигич-Золотарева М., Лыкова Л. Старые и новые проблемы российского федерализма // Федерализм. 2012. № 4 (68). С. 26.

¹⁶ См., например, Закон Республики Саха (Якутия) от 10 ноября 2011 г. 980-З № 857-IV «О государственной поддержке средств массовой информации, издаваемых (выпускаемых) на языках коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)».

¹⁷ См. ст. 38 Закона Республики Саха (Якутия) от 29 декабря 2008 г. 644-З № 181-IV «О градостроительной политике в Республике Саха (Якутия)».

¹⁸ См. ч. 2 ст. 8 Закона Краснодарского края от 9 июня 2010 г. № 1995-КЗ «Об информационно-консультационной службе агропромышленного комплекса Краснодарского края».

нальных полномочий: существуют примеры введения федерального законодательного регулирования таких полномочий, что может привести к их переходу в иную группу (федеральных полномочий; переданных федеральных полномочий; региональных полномочий, предписанных для осуществления субъектами РФ). Примером может служить сфера пчеловодства. До принятия Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 490-ФЗ «О пчеловодстве в Российской Федерации» регионы крайне активно устанавливали свое «опережающее регулирование»: на указанную дату соответствующие законы действовали в 43 субъектах РФ.

Ограниченность практики реализации региональных полномочий, предусмотренных законами субъектов РФ, демонстрирует сложившуюся сущность механизма совместного ведения. Фактически он превратился в способ выстраивания иерархической соподчиненности или даже «поглощения» нижестоящих уровней власти вышестоящими, не учитывающий особенности национального, этнического характера, уровней развития и многого другого¹⁹.

Региональные полномочия, переданные для осуществления федеральным органам власти на основании соглашений. По подсчетам авторов настоящей статьи, проведенным на основе данных, содержащихся в Реестре соглашений о передаче полномочий и СПС «КонсультантПлюс», по состоянию на 1 июня 2021 г. в России действовало 137 соглашений, которые предусматривали передачу полномочий органов власти субъектов РФ для осуществления федеральным органам. Все такие соглашения были заключены только двумя федеральными ведомствами: МЧС России (85 соглашений) и МВД России (52 соглашения).

МЧС России заключило с каждым субъектом РФ типовое соглашение,

в соответствии с которым регионы передают министерству полномочия по организации и проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, а также по организации тушения пожаров. Федеральным законом № 184-ФЗ (подп. 5 и 31 п. 2 ст. 26³) данные полномочия с некоторыми изъятиями отнесены к «собственным» полномочиям региональных органов. Однако все регионы передали их осуществление МЧС России с одновременным финансированием из бюджета субъекта РФ и передачей соответствующего имущества. Таким образом, фактически речь идет о централизованном «присвоении» данного регионального полномочия федеральным органом, но с сохранением обязанности субъекта РФ нести издержки²⁰.

Предметом соглашений, заключенных с МВД России, является передача части региональных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законодательством субъектов РФ. Речь идет о таких составах, как попрошайничество, нарушение тишины и покоя граждан в ночное время, приставание к гражданам, допущение нахождения несовершеннолетних без сопровождения взрослых в ночное время или запрещенных местах, нарушение правил проведения спортивных и культурных мероприятий и др.

²⁰ Исходя из названия соглашений, МЧС России и региональные органы договариваются о передаче друг другу части своих полномочий. Однако, вопреки названию, соглашения не предусматривают обоюдной передачи, а закрепляют только передачу министерству полномочий регионов. За органами субъектов РФ сохраняются только обеспечительные полномочия (финансовое и материально-техническое обеспечение, возможность запроса информации и т. д.).

¹⁹ См.: *Липатов Э. Г.* Указ. соч. С. 138.

Указанные правонарушения на практике выявляют преимущественно или даже исключительно сотрудники полиции. Однако последние не имеют полномочий составлять протоколы в отношении правонарушений, предусмотренных региональным законодательством. Соответственно, сотрудники полиции передают информацию о выявленном правонарушении уполномоченным должностным лицам субъектов РФ, которые вызывают нарушителей и составляют протоколы. Это затрудняет процесс производства по делу. Так, с 2015 по 2018 г. в Ростовской области не было составлено ни одного протокола за занятие попрошайничеством²¹. Поэтому многие субъекты РФ соглашались передать МВД России часть своих полномочий на составление протоколов в отношении данных правонарушений.

В начале процесса заключения соглашений с МВД России возникали противоречия. По состоянию на конец 2015 г. не было заключено ни одного соглашения: МВД России вернуло на доработку все 27 проектов соглашений, присланных к тому моменту регионами, из-за того что они содержали неверные расчеты средств, которые регионы планировали передать полиции²². В силу ч. 2 ст. 47 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» субъекты РФ вправе, но не обязаны осуществлять по предметам совместного ведения расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей. Эта норма дала основание полагать, что передача МВД полномочий по администрированию отдельных правона-

рушений может осуществляться без финансирования²³. Это фактически подтвердил Конституционный Суд РФ²⁴, указав на недопустимость принуждения субъектов РФ к подписанию соглашений на неприемлемых для них организационно-правовых, финансовых или иных условиях. Однако Суд не установил обязанности МВД заключать соглашения без предоставления финансирования. В итоге во всех действующих соглашениях передача полномочий сопровождается финансированием из региональных бюджетов.

В настоящее время количество заключенных с МВД России соглашений демонстрирует тенденцию к устойчивому росту: в 2016 г. было заключено 1 соглашение, в 2017 г. — 4, 2018 г. — 10, 2019 г. — 14, 2020 г. — 15, за первые пять месяцев 2021 г. — 10 соглашений²⁵.

Предметы ведения субъектов Российской Федерации

Региональные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ, федеральными законами и осуществляемые органами субъектов РФ. Конституция РФ предусматривает ряд таких полномочий: например, принятие конституции (устава) и собственного законодательства региона (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ), что можно классифицировать в качестве отдельного предмета ведения, включающего систему правовых актов субъектов РФ, порядок их разработки,

²³ См.: Соколова О. Законы региональные, а блюстители федеральные // ЭЖ-Юрист. 2015. № 39. С. 4.

²⁴ См. п. 4 постановления КС РФ от 2 июля 2018 г. № 27-П.

²⁵ Сумма соглашений, заключенных в разные годы, превышает количество соглашений, действующих на 1 июня 2021 г. Это связано с тем, что с некоторыми субъектами РФ соглашения заключались дважды из-за истечения срока действия соглашения или прекращения его действия (Республика Татарстан, Ульяновская область).

²¹ См.: Костенников М. В., Султанов К. А. Некоторые актуальные вопросы финансирования полиции при передаче ей субъектами Российской Федерации полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2021. № 1. С. 45.

²² Там же. С. 44.

принятия, опубликования, вступления в силу²⁶.

В федеральном законодательстве таких полномочий совсем немного, и отнесение некоторых из них к полномочиям по предметам ведения субъектов РФ спорно. Ведь согласно ч. 4 ст. 76 Конституции РФ по предметам своего ведения субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование. На основе этого С. М. Шахрай делает вывод, что федеральные органы не вправе осуществлять правовое регулирование вопросов, не относящихся к ведению РФ и совместному ведению²⁷. Соответственно, все перечисленные в федеральном законодательстве полномочия не могут считаться полномочиями органов субъектов РФ по предметам ведения регионов. Тем не менее некоторые исследователи²⁸ относят к таким полномочиям, например, предусмотренные в Федеральном законе № 184-ФЗ установление гарантий депутатской деятельности (п. 1 ст. 13) и установление административно-территориального устройства (подп. «л» п. 2 ст. 5).

Региональные полномочия, предусмотренные законами субъектов РФ и осуществляемые органами субъектов РФ. В силу остаточного принципа формирования предметов ведения субъектов РФ единственным ограничителем для усмотрения регионов является только Конституция РФ, что на пер-

вый взгляд стимулирует регионы к активному самостоятельному выявлению и закреплению предметов собственного ведения: например, среди 85 субъектов РФ в конституциях и уставах только 28 субъектов РФ нет перечня собственных предметов ведения и полномочий, в остальных 57 регионах данный перечень закреплен²⁹.

Однако предметы ведения Федерации и предметы совместного ведения сформулированы в Конституции РФ настолько широко, что перечень предметов ведения регионов является крайне узким. Есть оптимистичный подход, выделяющий 70 предметов ведения субъектов РФ³⁰, однако не учитывающий, что часть из них определена федеральным законодателем, который умолчал о правовой природе этих предметов ведения.

Более того, некоторые из предусмотренных региональным законодательством полномочий являются настолько абстрактно сформулированными, что есть сомнения в их реальном исполнении. Так, в сфере национальной политики самым конкретизированным полномочием, которое было закреплено в региональном законодательстве за региональными органами, оказалось «определение политики и государственных программ в области национального развития»³¹.

По нашей оценке, чаще всего к предметам ведения субъектов РФ относят следующие вопросы: праздники и памятные даты субъек-

²⁶ См., например, Закон г. Москвы от 14 декабря 2001 г. № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы».

²⁷ См.: Шахрай С. М. Комментарий к ст. 73 // Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд. М., 2011.

²⁸ См.: Тухватуллин Т. А. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в современных условиях: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 150—151.

²⁹ См.: Тухватуллин Т. А. Предметы ведения субъектов Российской Федерации: проблемы идентификации и правового регулирования (конституционно-правовое исследование) // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 45—46.

³⁰ Там же. С. 48.

³¹ См.: Алфимцев В. Н. В поисках исключительной компетенции субъектов Российской Федерации в сфере национальной политики // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 27—34.

тов РФ³²; государственные символы субъектов РФ³³; объявление траура в субъекте РФ³⁴; государственные награды и почетные звания субъектов РФ³⁵.

Исходя из столь ограниченного набора предметов ведения субъектов РФ и их узкого характера, количество существующих в их рамках региональных полномочий крайне невелико.

Региональные полномочия, переданные для осуществления федеральным органам власти на основании соглашений. Данная группа полномочий является гипотетической. Как отмечалось, Конституция РФ не содержит каких-либо запретов на передачу полномочий на основе соглашений, исходя из категории предметов ведения. Соответственно, федеральным органам исполнительной власти могут быть переданы региональные полномочия, существующие в рамках не только предметов совместного ведения, но и предметов ведения субъектов РФ. Однако, как мы видим, региональных полномочий, закрепленных в законодательстве субъектов РФ,

крайне мало, а существующие полномочия в основном связаны с запросами региональной идентичности. В связи с этим передача таких полномочий на практике не осуществляется.

Заключение. Анализ модели распределения компетенции, сложившейся на субконституционном уровне, позволяет охарактеризовать Россию как высокоцентрализованную федерацию. На это указывают следующие факторы.

Во-первых, предметы ведения РФ по количеству и широте соответствующих сфер общественных отношений доминируют над предметами совместного ведения РФ и ее субъектов с одновременным почти полным отсутствием предметов ведения регионов.

Во-вторых, крайне активное развитие получила не имеющая конституционной основы практика передачи федеральных полномочий для осуществления органам власти субъектов РФ путем принятия федерального закона. Данный способ передачи, в отличие от передачи на основании соглашения, является императивным и не предусматривает получения согласия от субъектов РФ. Поскольку Федерация сохраняет право на осуществление контроля за качеством и эффективностью переданных полномочий (даже в случае передачи без федерального финансирования), можно говорить о фактическом частичном превращении органов власти субъектов РФ в территориальные подразделения федеральных органов.

В-третьих, существуют примеры использования соглашений о передаче полномочий для централизованного «присвоения» федеральным органом полномочия субъекта РФ, но с сохранением обязанности региона нести издержки на исполнение данного полномочия.

В-четвертых, право субъектов РФ осуществлять «опережающее регулирование» по предметам совместного ведения и создавать новые соб-

³² Примером является Закон Республики Адыгея от 14 февраля 1995 г. № 168-1 «О праздничных днях и памятных датах». Однако установление региональных праздников нужно отличать от установления субъектами РФ дополнительных нерабочих дней, что относится к трудовому законодательству, которое входит в число предметов совместного ведения.

³³ См. Закон Рязанской области от 7 марта 2012 г. № 9-ОЗ «Об официальной символике в Рязанской области».

³⁴ Примерами является множество актов высших должностных лиц и высших органов исполнительной власти субъектов РФ об объявлении траура в соответствующих регионах.

³⁵ См. Закон Республики Башкортостан от 24 ноября 2008 г. № 70-з «Об увековечении памяти лиц, имеющих выдающиеся достижения и особые заслуги перед Республикой Башкортостан, а также исторических событий».

ственные полномочия региональных органов используется в ограниченном объеме. При этом в результате экспансии федерального регулирования происходит постепенное сокращение сфер общественных отношений, в которых возможно инициативное установление субъектами РФ собственных полномочий региональных органов.

Определенный уровень централизации является необходимым для сохранения государственной целостности и единства системы

государственной власти. Однако, будучи избыточно высоким, он затрудняет учет местных особенностей, подавляет инициативу на местах, делает систему государственного управления менее гибкой, что в итоге может негативно сказаться на успешном развитии регионов. Все это свидетельствует о том, что поиск оптимального уровня централизации и децентрализации в сфере компетенции Российской Федерации и ее субъектов по-прежнему актуален.

Список литературы

- Алфимцев В. Н. В поисках исключительной компетенции субъектов Российской Федерации в сфере национальной политики // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4.
- Безруков А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9.
- Бланкенгель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1.
- Валентей С., Глигич-Золотарева М., Лыкова Л. Старые и новые проблемы российского федерализма // Федерализм. 2012. № 4 (68).
- Ирхин И. В. О некоторых инструментах оптимизации механизма реализации субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения с Российской Федерацией // Журнал российского права. 2020. № 9.
- Костенников М. В., Султанов К. А. Некоторые актуальные вопросы финансирования полиции при передаче ей субъектами Российской Федерации полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2021. № 1.
- Липатов Э. Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009.
- Некрасов С. И. Российский федерализм и некоторые проблемы реализации властных полномочий по вертикали // Журнал российского права. 1999. № 10.
- Першин Е. В., Глигич-Золотарева М. В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2.
- Плешивцев И. Н. Остаточная компетенция субъектов Российской Федерации: Конституционно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2005.
- Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах / отв. ред. Д. А. Ковачев. М., 1995.
- Собянин С. С. Правовое регулирование экономического развития субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 7.
- Соколова О. Законы региональные, а бюстители федеральные // ЭЖ-Юрист. 2015. № 39.
- Тухватуллин Т. А. Предметы ведения субъектов Российской Федерации: проблемы идентификации и правового регулирования (конституционно-правовое исследование) // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1.
- Тухватуллин Т. А. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в современных условиях: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
- Хабриева Т. Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права. 2008. № 3.

Шаляпин Г. П. О реализации субъектами Российской Федерации отдельных полномочий в сфере рыбоводства // Российская юстиция. 2015. № 8.

Шахрай С. М. Комментарий к ст. 73 // Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд. М., 2011.

References

Alfimtsev V. N. In search for the exclusive jurisdiction of the constituent entities of the Russian Federation in the sphere of the national policy. *Actual Problems of Russian Law*, 2017, no. 4, pp. 27—34. (In Russ.)

Bezrukov A. V. Delimitation of the jurisdiction and powers of the Federation and its constituent entities in the context of federal transformations in Russia. *State Power and Local Self-government*, 2005, no. 9, pp. 8—11. (In Russ.)

Blankenagel' A. In search for disappeared exclusive powers of the subject of the Russian Federation. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2007, no. 1, pp. 153—162. (In Russ.)

Delimitation of jurisdiction between the federation and its constituent entities in foreign countries. Ed. by D. A. Kovachev. Moscow, 1995. 36 p. (In Russ.)

Irkhin I. V. Interregional State Programs as a Tool to Modernize the Realization Mechanism of the Powers Realized by Russian Constituent Entities in the Framework of Joint Jurisdiction with the Russian Federation. *Journal of Russian Law*, 2020, no. 9, pp. 32—43. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2020.104.

Khabrieva T. Y. Municipal reform by legal dimension. *Journal of Russian Law*, 2008, no. 3, pp. 3—15. (In Russ.)

Kostennikov M. V., Sultanov K. A. Some relevant issues of police financing in the course of delegation of the authority to draft administrative offense reports to constituent entities of the Russian Federation. *Administrative Law and Procedure*, 2021, no. 1, pp. 43—46. (In Russ.)

Lipatov E. G. The competence of the authorities of the constituent entities of the Russian Federation in the field of lawmaking. Dr. diss. Saratov, 2009. 354 p. (In Russ.)

Nekrasov S. I. Federalism in Russia and certain problems of vertical distribution of powers. *Journal of Russian Law*, 1999, no. 10, pp. 65—73. (In Russ.)

Pershin E. V., Gligich-Zolotareva M. V. Current issues of the delimitation of competence between the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation. *State Power and Local Self-government*, 2008, no. 2, pp. 9—19. (In Russ.)

Pleshivtsev I. N. Residual competence of the constituent entities of the Russian Federation: constitutional and legal aspects. Cand. diss. Barnaul, 2005. 259 p. (In Russ.)

Shakhray S. M. Commentary on Art. 73. *Commentary on the Constitution of the Russian Federation (item-by-article)*. Ed. by V. D. Zor'kin. 2nd ed. Moscow, 2011. 1008 p. (In Russ.)

Shalyapin G. P. On the implementation by subjects of the Russian Federation of certain powers in the field of fish farming. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2015, no. 8, pp. 57—59. (In Russ.)

Sobyanin S. S. Legal regulation of economic development of the subjects of the Russian Federation. *Journal of Russian Law*, 2005, no. 7, pp. 3—12. (In Russ.)

Sokolova O. Laws are regional, but guardians are federal. *EZh-Yurist*, 2015, no. 39. (In Russ.)

Tukhvatullin T. A. Competences of constituent entities of the Russian Federation: problems of identification and legal regulation (constitutional and legal research). *State Power and Local Self-government*, 2016, no. 1, pp. 43—49. (In Russ.)

Tukhvatullin T. A. Delimitation of jurisdiction and powers between the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation in modern conditions: constitutional and legal research. Cand. diss. Moscow, 2012. 266 p. (In Russ.)

Valentey S., Gligich-Zolotareva M., Lykova L. Old and new problems of federalism in Russia. *Federalizm*, 2012, no. 4 (68), pp. 7—38. (In Russ.)

Информация об авторах

А. В. Чаплинский, старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, кандидат юридических наук. ResearcherID: L-4797-2015

А. А. Меркуленко, консультант отдела анализа федерального законодательства Управления по связям с органами законодательной и исполнительной власти Правительства Москвы. ResearcherID: AAE-5320-2019