

Информация для цитирования:

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. Вып. 1(59). С. 73–96. DOI: 10.17072/1995-4190-2023-59-73-96.

Merkulenko A. A. *Razgranichenie predmetov vedeniya i polnomochiy mezhdru tsentrom, regionami i munitsipalitetami v konstitutsiyakh federativnykh i detsentralizovannykh gosudarstv* [Division of Subjects of Jurisdiction and Powers between the Center, Regions and Municipalities in Constitutions of Federal and Decentralized Countries]. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2023. Issue 1(59). Pp. 73–96. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2023-59-73-96.

УДК 341.213.4

DOI: 10.17072/1995-4190-2023-59-73-96

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ
МЕЖДУ ЦЕНТРОМ, РЕГИОНАМИ И МУНИЦИПАЛИТЕТАМИ
В КОНСТИТУЦИЯХ ФЕДЕРАТИВНЫХ И ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ
ГОСУДАРСТВ**

А. А. Меркуленко

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

E-mail: al.merkulenko@yandex.ru

Поступила в редакцию 03.11.2022

Введение: фундаментальным вопросом федеративного строительства является разграничение компетенций. По нему оценивают степень централизации страны. Однако непонятно, от каких параметров отталкиваться, какие вопросы должны быть закреплены за центром, регионами, муниципалитетами или решаться совместно. **Цель:** на основе конституций всех децентрализованных стран сформировать усредненную модель разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, благодаря чему можно оценивать степень централизации государства. **Методы:** сравнения, описания, интерпретации; формальной и диалектической логики; юридико-догматический и толкования правовых норм; количественный сравнительно-правовой метод. **Результаты:** была выведена усредненная модель разграничения предметов ведения и полномочий. Вопросы организации региональной власти относятся к совместному ведению, в то время как вопросы организации федеральной власти – к федеральному. Внешняя политика и оборона являются почти полностью федеральными вопросами. Правопорядок и безопасность обеспечиваются совместно центром и регионами при определяющей роли центра. Структурные параметры экономики регулирует федерация, но отдельные отрасли могут быть в федеральной, региональной или совместной компетенции. Социальный блок является наиболее паритетным, где большинство вопросов решаются кооперативно. Образование, культура, язык и религия часто становятся предметом регионального ведения. Однако наукоемкие отрасли вроде собственно науки и высшего образования преимущественно федеральные. Что касается налогов, то чем мобильнее источник дохода, тем больше вероятность, что с него взимается федеральный налог. Более устойчивые источники дохода, связанные с конкретной местностью,

© Меркуленко А. А., 2023



обладаются регионом. **Выводы:** цели исследования достигнуты. При этом многие предметы ведения нельзя однозначно отнести к определенному уровню власти: конституции могут иметь диаметрально противоположные ответы на эти вопросы. Также весьма незначительное внимание конституции уделяют регулированию муниципальной компетенции, в связи с чем автор статьи часто объединяет ее с региональной.

Ключевые слова: полномочия центра; компетенция центра; предметы ведения центра; полномочия регионов; компетенция регионов; предметы ведения регионов; полномочия муниципалитетов; компетенция муниципалитетов; совместные полномочия; предметы совместного ведения

DIVISION OF SUBJECTS OF JURISDICTION AND POWERS BETWEEN THE CENTER, REGIONS AND MUNICIPALITIES IN CONSTITUTIONS OF FEDERAL AND DECENTRALIZED COUNTRIES

A. A. Merkulenko

National Research University 'Higher School of Economics' (HSE University)

E-mail: al.merkulenko@yandex.ru

Received 03 Nov 2022

Introduction: the fundamental issue of federal construction is the division of competence, which serves as an indicator of the degree of centralization. However, it is not sufficiently clear what issues should be assigned to each level of government (the center, regions, municipalities) and what issues are to be addressed jointly. **Purpose:** on the basis of constitutions of decentralized countries, to develop an average model of division of subjects of jurisdiction and powers between the levels of government, which could be used to assess the degree of centralization. **Methods:** comparison, description, interpretation; formal and dialectical logic; legal-dogmatic method and interpretation of legal norms; quantitative comparative legal method. **Results:** the stated model has been derived. The issues of organization of regional power are subject to joint jurisdiction, while those related to the organization of federal power are within federal competence. Foreign policy and defense are almost entirely federal matters. Law and order are ensured jointly with the decisive role of the center. Structural parameters of the economy are regulated by the federation, but individual sectors may be within federal, regional, or joint competence. Social issues are mainly resolved cooperatively. Education, culture, language, and religion often become the subject of regional jurisdiction. However, knowledge-intensive spheres such as science and higher education are predominantly federal. In the tax field, the more mobile the source of income, the more likely it is to be taxed at the federal level. More sustainable sources of income are taxed by regions. **Conclusions:** the objectives of the study have been achieved. Many subjects of jurisdiction cannot be assigned to a certain level of government as constitutions provide diametrically opposite answers to these questions. Very little attention is paid in the constitutions to the regulation of municipal competence, which is why in the article it is often considered in combination with regional competence.

Keywords: the powers of the center; the competence of the center; the subjects of jurisdiction of the center; the powers of the regions; the competence of the regions; the subjects of jurisdiction of the regions; the powers of municipalities; the competence of municipalities; joint powers; the subjects of joint jurisdiction

Введение

Разграничение предметов ведения и полномочий является одной из наиболее важных тем науки о федерализме, в том числе о зарубежном федерализме. В научной литературе

многие исследования посвящены этой теме, но при этом все они затрагивают либо общие принципы разграничения, либо конкретные вопросы, либо отдельную отрасль и, как правило, на примере только одной или двух-трех стран.

Цель настоящей статьи – рассмотреть все предметы ведения, которые конституции стран мира разграничивают между центром (федерацией), регионами (субъектами, штатами, провинциями, департаментами и проч.) и муниципалитетами. Необходимо установить, какие вопросы конституции относят к исключительному ведению того или иного уровня власти (центрального, регионального и муниципального), а какие решаются совместно. Именно так можно попытаться выявить усредненную модель разграничения компетенции и выяснить, какая страна отклоняется от этой модели в пользу самостоятельности регионов и муниципалитетов и, следовательно, является децентрализованной.

В вопросе о разграничении полномочий мы рассматриваем прежде всего конституционный текст¹. Опыт зарубежного федерализма свидетельствует, что оптимальной правовой формой, устанавливающей распределение компетенции между федерацией и субъектами федерации, является писаная федеральная конституция [3, с. 93]. В своем фундаментальном труде А. Шайо и Р. Уитц также отмечают, что если децентрализация в унитарных государствах в основном регулируется законодательно, то федеративная система закрепляется конституционно [9, с. 210]. Федерация не участвует в тех случаях, когда конституция не гарантирует, что субъекты сохраняют определенные полномочия [9, с. 211]. Таким образом, федерацию от децентрализованного государства прежде всего отличают конституционно закрепленные полномочия регионов. В связи с этим к федерациям, на наш взгляд, можно приравнять децентрализованные государства, формально не называющие себя федерациями, но устанавливающие разграничение полномочий между различными уровнями власти в своих конституциях. Именно такие унитарные децентрализованные государства, закрепляющие конституционные гарантии региональной компетенции, включены в настоящее исследование наряду с федерациями. При этом государства, дающие обширные полномочия регионам, такие как Индонезия, Королевство Нидерланды², Франция, Марокко и другие, не

вошли в круг исследования, потому что предметы ведения этих государств и их регионов закреплены не в конституции, а в законах.

Отдельно следует сказать о Великобритании, Китае, Сент-Китс и Невис, Танзании. В каждом из этих унитарных государств существуют одно-два автономных образования, имеющих специфические полномочия: Шотландия и Северная Ирландия, Гонконг и Макао, Невис, Занзибар. Шотландия и Северная Ирландия в Великобритании, Гонконг и Макао в Китае обладают отличными друг от друга полномочиями, несмотря на то что входят в состав одной страны³. Предметы ведения Уэльса устанавливаются не актом об Уэльсе (конституционным законодательным актом), а распоряжениями короны (подзаконными актами) [6, с. 114]. Кроме того, многие из этих предметов могут быть изъяты по упрощенной процедуре актом даже не правительства, а министра, что заставляет профильных исследователей говорить об ограниченном характере полномочий, передаваемых Уэльсу, и об административном характере его автономии [6, с. 115, 160–161]. Поэтому Уэльс исключен из настоящего рассмотрения.

Понимая, что определенную долю скепсиса вызовет исследование так называемых «failed states», мы все же полагаем оправданным учесть опыт Сомали, Судана и ряда подобных государств. Сама нормативная база федеративных отношений в этих странах заслуживает внимания и, возможно, еще будет в полной мере использована в случае стабилизации обстановки. Говоря о Судане, следует иметь в виду, что в настоящее время из-за продолжающегося политического кризиса собственно конституция там не действует, но имеется конституционное соглашение между политическими силами, не закрепляющее разграничение компетенции. Однако Судан не перестал быть федеративным государством (или, по крайней мере, не перестал считать себя таковым), поэтому по причине отсутствия иного нормативного акта следует ориентироваться на конституцию, действие которой приостановлено.

¹ По проблемным вопросам автор статьи старался обращаться не только к конституциям, но и к законодательству и судебной практике.

² Именно «Королевство Нидерланды», под которым понимаются европейские Нидерланды вместе с территориями за пределами Европы, а не «Нидерланды», которые составляют

только европейскую часть государства. Последние являются унитарным централизованным образованием.

³ В связи с этим, когда в настоящей статье упоминаются Шотландия, Северная Ирландия, Гонконг и Макао, а также Занзибар, имеется в виду распределение компетенции между данными регионами и центром, а не между этими регионами, их внутренними территориями.

Таким образом, в настоящем исследовании изучены положения конституций **Австралии** (ст. 51, 107, 112, 113, 116, 120), **Австрии** (ст. 10–15а, 118), **Аргентины** (ст. 75, 121–129), **Бельгии** (ст. 127, 129, 130, 170), **Боливии** (ст. 271, 297–300, 302, 341, 368), **Боснии и Герцеговины** (ст. III), **Бразилии** (ст. 20–26, 153–155, 157), **Венесуэлы** (ст. 156–158, 164, 167, 178, 179, 183), **Германия** (ст. 26, 27, 31, 32, 71–74, 105, 106, 108), **Индии** (приложения 7, 11, 12), **Ирака** (ст. 4, 110, 114), **Испании** (ст. 148, 149), **Италии** (ст. 117, 118), **Канады** (ст. 91–95, 107–111, приложения 3, 4), **Кении** (приложение 4), **Комор** (ст. 8, 9, 31), **Демократической Республики Конго**¹ (ст. 210), **Малайзии** (ст. 74, 75, 77, 78, приложение 9), **Мексика** (ст. 73, 115, 117, 118, 123, 124, 130, 131), **Непала** (ст. 7, 57, 58, приложения 5–9), **Микронезии** (ст. VIII, IX), **Нигерии** (ст. 4, 215, приложение II), **ОАЭ** (ст. 116, 120, 121, 123, 124), **Пакистана** (ст. 51, 142, 143, 157–159, 161, 163, приложение 4), **России** (ст. 71–73), **Сент-Китс и Невиса** (приложение 5), **Сомали** (ст. 43–45, 52–54, 126), **Судана** (ст. 193, 195, приложения А-Ф), **Южного Судана** (ст. 163, 166, 178, 179, 187, приложения А-Е), **США** (ч. 8 и 10 ст. I, поправка Х), **Танзании** (приложение 1), **Украины** (ст. 137, 138), **Филиппин** (ч. 15, 17, 20 ст. X, ч. 7 ст. XIV), **Швейцарии** (ст. 42–43а, 48а, 54–135), **Эфиопии** (ст. 51, 52, 98–101), **ЮАР** (ст. 6, 139, 146–150, 155, 156, 205–207, 212, 228, приложения 4 и 5), а также Акты² о **Северной Ирландии** (ст. 4, 25, приложение 2, 3) и **Шотландии** (ст. 64а, 80I–80N, 90С, приложение 5), Основные законы³ **Гонконга** (ст. 105–159, приложение III) и **Макао** (ст. 103–144, приложение III). Всего – 40 конституционных текстов.

Следует обратить внимание на некоторые методологические аспекты исследования. Для

¹ Далее – Конго.

² Акты о Северной Ирландии и Шотландии не являются конституциями, но, поскольку в Великобритании нет писаной конституции как таковой, следует считать, что закрепленные в данных Актах нормы о разграничении предметов ведения и полномочий являются по своей природе конституционными, а не законодательными.

³ Основные законы Гонконга и Макао являются именно конституциями данных образований, но в отличие от любых других конституций, в том числе конституций (уставов) регионов, они приняты не Гонконгом и Макао, а центральным правительством Китая. При этом предусмотрены особые права органов Гонконга и Макао в механизме изменения и толкования этих актов.

упрощения изложения материала используется традиционная трехчленная схема разграничения предметов ведения на предметы исключительного ведения центра, предметы совместного ведения, предметы исключительного ведения регионов. Поскольку в большинстве конституций отдельно указаны полномочия муниципалитетов, они также рассмотрены в настоящей статье. При этом не рассматриваются особенности тех федераций, которые используют нетрадиционные модели разграничения компетенций. Например, не учитывается австрийская модель, разделяющая совместные полномочия на те, в рамках которых регионы вправе законодательствовать, и те, в рамках которых регионы только исполняют волю федерального законодателя. Все они указаны в настоящей статье как совместные полномочия. Также в Конституции Бразилии отдельно выделены «common power» и «concurrent power», которые в этом исследовании объединены в совместное ведение.

При рассмотрении предметов федерального, регионального и совместного ведения мы оставляем за скобками предельно общие полномочия. Например, в Конституции Пакистана за центром закреплена такой предмет ведения, как «межпровинциальные дела и координация»⁴, а в России – «установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного развития»⁵. Также в исследовании не отражены самоочевидные права субъекта гражданского оборота, которые есть даже у физических и юридических лиц, например право продавать или сдавать в аренду собственное имущество.

В итоге определены следующие сферы деятельности, которые отражены в структуре настоящей статьи:

- организация власти;
- внешняя политика и оборона;
- обеспечение правопорядка, судебной-правоохранительная система;
- финансово-экономическая политика;
- энергетика и средства коммуникации;
- сельское хозяйство, природные ресурсы и экология;
- транспорт;
- иные сферы экономики;

⁴ П. 6 ч. 2 приложения 4 Конституции Пакистана.

⁵ П. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации.

– социальная и коммунально-хозяйственная сфера;

– наука, образование, культура;

– налоги, сборы и другие доходы.

Каждой вышеуказанной сфере посвящена отдельная часть настоящей статьи. В свою очередь, каждая часть статьи изложена по принципу от самого централизованного предмета ведения, т. е. относящегося к ведению федерации, к самому децентрализованному, т. е. относящемуся к ведению регионов и муниципалитетов.

Вероятно, исследование имеет заранее очевидные недостатки, как и любое исследование с использованием преимущественно количественного метода сравнения. Во-первых, если в конституции какое-либо полномочие не указано, это не значит, что его нет в реальности. К ведению центра или региона могут быть отнесены остаточные, непоименованные в конституции полномочия. Во-вторых, на практике закрепленная в конституции региональная компетенция может расширяться или сужаться: «утвержденный список полномочий не в состоянии остановить экспансию федерального центра» [9, с. 227]. В-третьих, используя количественный метод, мы заранее рисковали сравнивать несравнимое. Так, в одних конституциях полномочие «планирование» может означать планирование экономического развития, а в других – градостроительное планирование. Поэтому выяснить, что имеется в виду, только на основе конституции не представляется возможным. Наконец, совместная компетенция может пониматься по-разному: в одних странах это означает, что центр и регионы регулируют вопрос на паритетной основе; в других странах центр устанавливает общие принципы, а регионы – конкретные нормы; в третьих странах конкретные полномочия в рамках одного предмета ведения распределены между центром и регионами самой конституцией или законом; в четвертых странах центр устанавливает регулирование, исполнение которого возложено на регионы.

Но все же представляется важным обозначить общую картину, создать усредненную модель региональной компетенции. Такая модель позволяет, на наш взгляд, увидеть степень централизации и децентрализации той или иной страны. Тем более что по ходу изложения ре-

зультатов исследования приведены конкретные примеры, кейсы из судебной практики. В итоге это должно помочь понять причины преобладания центра или регионов в том или ином вопросе.

1. Организация власти

Избирательное право в 20 из исследованных конституций закреплено как предмет ведения центра. Причем в 11 из них центр имеет полномочия регулировать не только федеральные выборы. Так, в Бразилии федеральный центр регулирует избирательные процессы на любом уровне, а в Мексике – референдумы на любом уровне. В то же время, например, в отношении Шотландии власти Лондона вправе регулировать только процесс избрания в парламент Великобритании¹, хотя в Северной Ирландии они регулируют любые избирательные процедуры, в том числе на местном и региональном уровнях. 4 страны закрепляют избирательное право как предмет совместного ведения, а в 6 странах региональные, а иногда и муниципальные выборы относятся к предмету регионального ведения.

В отношении политических партий из 7 конституций, которые этот вопрос регулируют, только в Мексике он отнесен к совместному ведению, в остальных – к федеральному.

Вопросы публичной службы хотя и выступают, как правило, федеральным предметом ведения, однако нет ни одной конституции, которая бы наделяла центр полномочиями регулировать региональную или муниципальную публичную службу. Лишь в России федеральный центр имеет право устанавливать ограничения и запреты для всех видов публичной службы, а в Южном Судане – регулировать зарплату на публичной службе. В 6 странах за регионами прямо закреплены вопросы региональной публичной службы, а в 2 (Германия и Мексика) они отнесены к совместному ведению. При этом в Германии данный предмет ведения не включает в себя вопросы карьеры, оплаты и пенсий.

Хотя вопросы внутригосударственных границ в принципе не должны разрешаться без

¹ При этом власти Шотландии вправе проводить регистрацию избирателей на данных выборах и устанавливать пониженный избирательный возрастной ценз.

участия и согласия регионов, ряд федераций четко установили, что это исключительная прерогатива центра. В Индии многие не согласны с тем, что внутренние границы определяются исключительно федерацией. Как отмечает один из авторов, «если география индийского федерализма не является неприкосновенной, то не является неприкосновенной и ее демократия» [23, р. 166].

Управление столицей и (или) особыми территориями, в том числе резервациями для коренного населения, везде отнесено к компетенции федерации. При этом в Мексике управление федеральными территориями может быть передано муниципалитетам на основании специального соглашения.

Защита государственной тайны в том или ином виде закреплена в Малайзии, Непале и Шотландии как предмет ведения центра.

Определение системы органов власти указано в качестве предмета ведения практически во всех конституциях. При этом федеральный центр определяет систему, как правило, только органов федеральной власти. Лишь в Испании, Италии, Мексике, Непале и России система органов всех уровней власти или, по крайней мере, их общая организация находится в ведении центра. Однако даже в тех странах, где не указано на федеральное полномочие по установлению системы региональных органов, «как правило, органы государственной власти субъектов федерации создаются по принципам формирования федеральных органов государственной власти» [8, с. 467]. Так, в США все штаты – это мини-президентские республики, а в ФРГ все земли – парламентские республики.

В 8 странах за регионами, помимо определения системы собственных органов власти, закреплены полномочия по определению системы муниципальных органов власти. Стоит помнить и о нормах, определяющих меру участия регионов в формировании высших федеральных органов. Помимо общераспространенного способа формирования верхней палаты парламента можно привести в пример Канаду, где 3 из 9 судей Верховного Суда должны назначаться из Квебека¹.

Полномочия по записи актов гражданского состояния (в том числе выдача паспорта и регистрация населения) отнесены к центральному ведению в 7 странах и к региональному ведению – в 3. Любопытно, что Индия и Непал, близкие по культуре и географическому расположению, отнесли этот вопрос к совместному ведению, а Германия и Австрия, страны еще более близкие, – к центральному и совместно-му ведению соответственно.

Очевидно, регионы могут самостоятельно устанавливать свои собственные праздники, награды и государственные символы. Однако конституции закрепляют в основном полномочия центра в этой части. Лишь Судан, Южный Судан и Малайзия устанавливают региональные полномочия в сфере праздников и символов.

В целом можно сказать, что группа вопросов, связанных с организацией власти, закрепляется, главным образом, за федеральным центром. Как центр, так и субъекты имеют полномочия по этим вопросам, хотя налицо явная тенденция, что полномочия, которые можно совместно обозначить как «установление правил игры», т. е. правил поведения в политическом процессе (избирательное право, политические партии, служебное право и система органов власти), относятся преимущественно к ведению центра.

2. Вопросы внешней политики и обороны

Данная сфера относится в большей мере к компетенции федерального центра. В связи с этим рассмотрим только предметы регионального ведения или совместного ведения. При этом будем иметь в виду, что указанное ниже является скорее исключением: в подавляющем большинстве вопросы внешней политики и обороны отнесены к федеральному ведению.

Только Бельгия устанавливает компетенцию регионов в сфере внешней политики. Северная Ирландия и регионы Италии могут осуществлять внешнюю политику только при участии в реализации международных обязательств государства. Дополнительно к этому администрация Северной Ирландии осуществляет взаимодействие с полицией Республики Ирландия. Гонконг и Макао взаимодействуют с другими государствами без участия централь-

¹ Article 6 of Supreme Court Act (R.S.C., 1985, с. S-26). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/s-26/index.html>.

ных властей Китая только по вопросам культуры и спорта, а с регионами других государств – без ограничения круга вопросов. Так, Гонконг состоит в 24 межрегиональных (между регионами двух и более стран) и 32 международных организациях (например, Всемирной торговой организации), ратифицировал 228 международных договоров и соглашений [21, р. 252]. В то же время центральное китайское правительство держит специальное отделение Министерства иностранных дел в Гонконге [21, р. 248], чтобы наблюдать и контролировать международную политику острова.

К совместному ведению внешняя политика отнесена в 13 конституционных актах, причем в 5 из них (Босния и Герцеговина, Италия, Гонконг, Макао и Сомали) вся внешняя политика (и федеральная и региональная) относится к совместному ведению, в остальных же к совместному ведению относится только региональная внешняя политика. Например, в Австралии законом 1996 г. штаты были наделены правом участвовать в международных переговорах по вопросам, относящимся к их ведению [18, с. 112]. Однако не следует считать, что регионы обладают такими же полномочиями во внешней политике, как и центр. Так, Верховный Суд США признал неконституционным наложение штатом санкций на иностранное государство¹. Это, впрочем, не мешает в текущей политической ситуации штату Нью-Йорк ввести санкции против России².

Внешняя торговля, включая импорт и экспорт, относится к совместному ведению в Италии, Макао (в части торговых миссий за рубежом), Непале (в части финансовых грантов и помощи) и в России (в части координации внешнеэкономических связей субъектов РФ). При этом в Гонконге внешняя торговля является исключительным ведением этого региона, а в Аргентине провинции вправе самостоятельно осуществлять привлечение иностранного капитала. Шотландия самостоятельно регулирует импорт и экспорт животных, растений и их кормов, а также морскую рыбную ловлю. В Бельгии во внешней торговле федерация и

регионы обладают параллельными полномочиями [12, с. 100], т. е. могут регулировать этот вопрос независимо друг от друга: регионы не связаны федеральными нормами при установлении своих правил.

Положения конституций о международных договорах могут служить основой для расширения федеральной компетенции далеко за пределы внешнеполитических вопросов. Так, в Австралии³, Индии [24, р. 38] и США⁴ высшими судами сформулирована доктрина, предоставляющая федеральному законодателю право регулировать любой вопрос, даже если он относится к региональному ведению, при условии, что регулирование данного вопроса необходимо для исполнения международных обязательств государства. Хотя США в ряде случаев не становились участником международных договоров, как раз ссылаясь на то, что вопросы их осуществления входят в компетенцию штатов [13, с. 302]. Все же более взвешенных подходов придерживаются Канада и Испания. Еще в 1937 г. канадскими судами было определено, что Канада может выполнять свои международные обязательства, которые относятся к юрисдикции провинциальных властей, только на основе федерально-провинциального сотрудничества [26, р. 86]. Канадские провинции вступают в собственные международные правоотношения и имеют развитую сеть международных контактов. Так, Квебек имеет в своем собственном дипломатическом корпусе 540 служащих [20, р. 3]. В то же время Конституционный Суд Испании отметил, что вхождение Испании в Европейский Союз не меняет установленного в Конституции разграничения компетенции между центром и регионами, а исполнение любых европейских обязательств должно осуществляться в соответствии с этим разграничением [22, р. 393]. Интересен кейс Швейцарии. В этой стране федеральное правительство должно проконсультироваться с кантонами, если предполагаемое международное соглашение затрагивает их полномочия. При этом, если две трети кантонов негативно отзовутся о та-

¹ US Supreme Court. Crosby V. National Foreign Trade Council. 2000. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/197/11>.

² Hochul signs executive order preventing New York State from doing business with Russian entities. URL: <https://abc7ny.com/new-york-state-russia-executive-order-russian-business-entities/11606061/>.

³ High Court of Australia (1983). Commonwealth v. Tasmania. URL: <http://www7.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1983/21.html>.

⁴ US Supreme Court (1920) Missouri vs. Holland. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/252/416/>.

ком соглашения, федеральное правительство не вправе его заключать [25, р. 3].

Вопросы обороны только в Коморах и Сомали относятся к совместному ведению. В Германии к совместному ведению относится возмещение военного ущерба. Существует вероятность, что и в Боснии и Герцеговине вопросы обороны станут даже не совместным, а региональным предметом ведения, так как представители Республики Сербской¹ заявляли о восстановлении своей собственной армии², существовавшей до 2006 г. Также государственная безопасность только в Коморах относится к совместному ведению. Режим государственной границы только в Германии (в части побережья) и в России (в части режима пограничных зон) отнесен к совместному ведению.

Вопросы паспортов, виз и регистрации иностранцев только в Гонконге и Макао отнесены к вопросам совместного ведения. В то же время вопросы миграции отнесены к совместному ведению также в Австралии, Канаде и Сомали. Гражданство и натурализация являются предметом совместного ведения только в Австрии и Сомали. Однако правовой статус иностранцев объявлен вопросом совместного ведения в Германии и Гонконге, а в Макао и Невисе (в части найма иностранных рабочих) – вопросом региональным. Беженцы и вопросы политического убежища регулируются совместно центром и регионами только в Германии и Индии.

3. Обеспечение правопорядка и безопасности

Уголовное законодательство отнесено к ведению федерации в 21 стране, к ведению регионов – лишь в 4, и только в части тех преступлений, которые нарушают региональные законы.

Что касается отраслей процессуального права, то административный процесс является исключительно предметом федерального ведения. Конституционный судебный процесс выделен только в двух странах и является федеральным, так же как и военные суды (указаны только в Конституции Пакистана). В уголовном про-

цессе тоже явно преобладает центр. Вопросы экстрадиции выделяют только две конституции и только как предмет федерального ведения.

Организация и деятельность прокуратуры везде относятся к исключительному ведению федеральных органов власти. Управление национальной гвардией и (или) вооруженной полицией относится к исключительным федеральным полномочиям. США являются примечательным исключением: исходя из сложившейся конституционно-правовой практики, главнокомандующим национальной гвардии является губернатор соответствующего штата, однако Президент США может призвать национальную гвардию на службу США [16, с. 51], что делает данный вопрос предметом совместного ведения.

Вопросы, связанные с оборотом оружия, химических и легковоспламеняющихся субстанций и (или) пиротехники, в основном также регулируются федерацией (в 16 странах). Но, например, Южный Судан относит к ведению центра вопрос выдачи лицензий, а к ведению регионов – контроль за оружием. Пакистан закрепляет воспламеняющиеся вещества к ведению федерации, а оружие – к штатам. При этом вопросы атомного и иного оружия массового поражения относятся, разумеется, к ведению федеральных органов власти.

Полномочия по установлению чрезвычайных режимов обычно принадлежат федеральному центру. При этом отметим, что в ходе борьбы с пандемией новой коронавирусной инфекции наиболее важные полномочия зачастую осуществляли регионы либо федеральные власти при активном участии регионов [11, с. 87]. Вопросы гражданской обороны также являются исключительно федерального уровня.

Организация судебной системы может относиться к ведению как федерации, так и регионов. Как правило, к ведению регионов относятся регулирование деятельности региональных судов, к ведению центра – федеральных. Однако в 8 исследуемых странах все вопросы судебной системы без ограничений относятся к ведению центра. Любопытно, что в Великобритании для Северной Ирландии и Шотландии установлены различные полномочия: если у Северной Ирландии нет полномочий по регулированию судебной системы, то за Шотландией такое полномочие закреплено, за исключением

¹ Речь идет об одной из двух составных частей Боснии и Герцеговины, населенной преимущественно сербами, а не о Сербии, являющейся независимым государством.

² Парламент Республики Сербской проголосовал за выход из боснийских ВС. URL: <https://ru.euronews.com/2021/12/11/bosnia-rs-tensions>.

вознаграждения судей, что устанавливается Лондоном. Только Германия отнесла судебную систему к совместному ведению, в остальных странах к совместному ведению отнесены судебный процесс в целом, суд присяжных и (или) кадры судебных органов.

Вопросы гражданского процесса конституции закрепляют как предмет ведения за разными уровнями власти. Стоит отметить пример Бразилии – единственной страны, которая упоминает судебно-медицинские услуги и относит их к совместному ведению. Внесудебные способы разрешения споров и мелкие споры в большей мере являются предметом совместного ведения, хотя есть страны, в которых они устанавливаются как предмет федерального или муниципального ведения, но никогда регионального.

Исполнительное производство в 17 странах отнесено к ведению центра, в 7 странах – к совместному ведению, в 5 – к региональному. Причем полностью региональным оно является только в Канаде. В остальных странах к совместной или региональной компетенции отнесены лишь отдельные вопросы исполнительного права. Так, в Австралии к совместному ведению отнесены только тюрьмы, в Швейцарии – только непосредственно исполнение судебных решений, но не нормотворчество в сфере исполнительного права.

Адвокатура, в отличие от прокуратуры, является преимущественно совместным предметом ведения. Нотариат чуть более централизован, может относиться как к ведению федерации, так и к совместному ведению. Регулирование вопросов полиции встречается во всех 4 перечнях предметов ведения, но небольшое преимущество сохраняется все-таки за центром. В большинстве стран центральная или национальная полиция относится к федеральной компетенции, но выделяется отдельно региональная и муниципальная полиция.

Защита от бедствий и катастроф относится, как правило, к совместному ведению. Пожарная служба, хотя может быть федеральной, в большинстве случаев является региональной или местной. Обеспечение правопорядка и безопасности можно считать преимущественно федеральной сферой, но регионы обладают значимой компетенцией в данных вопросах, хотя преимущественно в рамках совместного ведения.

4. Финансово-экономическая политика

Ведение статистики и проведение переписи населения являются в основном исключительным полномочием федерации. Однако некоторые конституции позволяют регионам вести собственную статистику – но только по вопросам своей деятельности. Веса, меры и стандарт времени также повсеместно относятся к ведению центра.

Кредитно-финансовая система также преимущественно является федеральным вопросом (в 24 государствах). Германия, Италия и Непал относят этот вопрос к совместному ведению, а оба Судана относят к федеральному ведению центральный банк, а к совместному – банковское дело. И только в Гонконге и Макао регулирование кредитно-финансовых отношений является исключительно региональным вопросом. Северная Ирландия, Шотландия и штаты Индии осуществляют отдельные ограниченные кредитно-финансовые полномочия. Так, штаты Индии регулируют вопросы предоставления ссуды.

Валютное регулирование является еще более централизованным. Только Гонконг и Макао имеют свою валюту, отличную от центральной (гонконгский доллар и патака). В Сомали это вопрос совместный. В 29 странах – он исключительно федеральный.

Ценные бумаги и (или) фондовые биржи везде регулируются центром, лишь в Германии эти вопросы относятся к совместному ведению.

Вопросы страхования только в 3 странах находятся в совместном ведении, в 17 – в федеральном. Аудит и бухгалтерия в основном имеют федеральный статус ведения, но преимущество небольшое: в 5 странах – ведение федерации, в 2 – совместное.

Антимонопольное (конкурентное) право только в Германии и Индии считается совместным вопросом, а в 6 странах – федеральным. Причем в Германии финансовые монополии также относятся к федеральному ведению.

Экспроприация, реквизиция, национализация и иные виды отчуждения имущества в пользу государства являются, как правило, предметом ведения центра.

Гражданское право в 10 странах считается предметом федерального ведения, в 5 странах – совместного. В Австрии земли имеют право осуществлять гражданско-правовое регулиро-

вание по предметам своего ведения. Только в Канаде гражданское законодательство является исключительно региональным ведением, и это связано с существованием в стране не только двух языковых групп, но и двух правовых семей: континентальной в Квебеке и общего права в остальной Канаде.

В то же время в ряде конституций предусмотрено регулирование имущественных отношений, и этот вопрос преимущественно устанавливается как предмет совместного ведения.

Регулирование в сфере корпоративных отношений в равной степени осуществляется федерациями и субъектами. Зачастую разграничение проводится по видам юридических лиц. Так, в Индии к федеральному ведению относятся межрегиональные и финансовые организации, к ведению штатов – организации, осуществляющие свою деятельность в пределах одного штата. Похожее разграничение – в Боливии и Канаде. В Нигерии федерация регулирует собственно корпорации, а вопросы унитарных юридических лиц относятся к совместному ведению. В Малайзии корпоративное право является, по общему правилу, федеральным и только двум штатам – Сабах и Саравак предоставлено право регулировать статус государственных корпораций.

Вопросы банкротства разделены поровну между федеральным перечнем и совместным перечнем в части ведения, как и защита прав потребителей. Вопросы инвестиций регулируются федерацией и регионами поровну, хотя и закрепляются в конституциях редко.

Таким образом, общее регулирование экономики является в основном федеральным вопросом. Лишь в корпоративном праве установлен паритет именно между центром и субъектами. Однако стоит иметь в виду позицию Конституционного Суда Испании, которую можно считать общим правилом для всех децентрализованных государств. Полномочие центра по регулированию экономики не может быть основанием аннулирования экономической компетенции регионов, которые имеют определенную экономическую специфику, центр может применять только те экономические меры, которые имеют прямое и значительное влияние на общегосударственную экономическую деятельность¹.

¹ Constitutional Court of Spain Decisions 125/1984 and 76/1991. URL: <http://www.tribunalconstitucional.es/>.

5. Средства коммуникации и энергетика

Организация и работа почты в 25 конституциях является вопросом федерального ведения. Иные виды связи, а именно телефонные и телеграфные линии связи, а также беспроводные линии связи (в том числе Интернет), также в основном указываются как федеральные, хотя в Боливии, Коморах и Непале – как совместные, в Канаде телеграфные линии являются собственностью провинций².

Радиовещание и телевидение считаются предметом ведения федерации, но ряд стран считают этот вопрос совместным (11 против 5), а Макао вообще региональным. Высокий Суд Австралии, в конституции которой радио и телевидение не упомянуты, рассудил, что данный вопрос является федеральным³.

Стандарты в электроэнергетике являются в 7 странах федеральными, а в 3 – совместными. Атомная энергетика является федеральной в 13 странах, но в 7 – совместной. Причем в Великобритании для Северной Ирландии атомная энергетика – исключительно ведение центра, для Шотландии она находится в совместном ведении. В странах со старыми конституциями, не закрепившими этот вопрос, он также относится в основном к перечню федеральных полномочий, например в Канаде⁴.

Регулирование углеводородов относят к различному кругу ведения – в зависимости от конкретного энергоносителя. Нефть и газ связываются в основном с федеральным ведением, что подтверждается тем фактом, что в большинстве конфликтов по поводу этих ресурсов, как правило, выигрывает центр [30, р. 10].

В то же время применение угля в энергетике – это предмет совместного ведения. Га-

² Конституционный акт Канады был принят в 1882 году, и в нем до сих пор закреплены телеграфные линии.

³ High Court of Australia (1935). R v Brislan; Ex Parte Williams. URL: <https://jade.io/article/63839>; High Court of Australia (1965). Jones v Commonwealth. URL: <http://www9.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1965/6.html>.

⁴ Supreme Court of Canada (1993). Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board). URL: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1051/index.do> (дата обращения: 24.06.2022); Majida S Ismael. The Federal Supreme Court of Iraq from Interpreting to Amending the Constitution: KRG's Oil Judgement as an Example. URL: <http://www.icconnectblog.com/2022/03/the-federal-supreme-court-of-iraq-from-interpreting-to-amending-the-constitution-krgs-oil-judgement-as-an-example/>.

зификация и газовые услуги распределены поровну между центром, с одной стороны, и регионами и муниципалитетами, с другой стороны.

Гидроэнергетика, тепловая энергетика и альтернативные источники энергии являются в основном совместными предметами ведения. При этом в Непале крупные проекты являются федеральными, а в Малайзии гидроэнергетика является совместной только для штатов Сабах и Саравак.

Передача электроэнергии, электрификация, электрические услуги являются в 10 странах федеральным вопросом, в 6 – совместным, в 3 – региональным. При этом в Австрии он является федеральным, если речь идет о передаче электроэнергии между землями, и совместным, если такая передача происходит внутри одной земли. Конституция Индии, хотя в целом закрепляет этот предмет как совместного ведения, но сельскую электрификацию относит к полномочиям муниципалитетов.

На основе вышеизложенного можно заключить: если средства коммуникации стоит считать федеральной сферой, то энергетику – преимущественно совместной.

6. Сельское хозяйство, природные ресурсы и экология

Карты, картография относятся исключительно к федеральным вопросам, метеорология – как правило, к региональным.

Аграрная политика в целом больше является региональным вопросом, хотя и не исключительно. В 10 странах общее регулирование сельского хозяйства закреплено за регионами, в 5 – за федерацией и в 5 – за совместным ведением. Также в Боливии, Малайзии и Нигерии отдельные вопросы распределены между тремя сферами компетенции. Так, для Сабаха и Саравака сельскохозяйственные исследования осуществляются под совместным контролем этих регионов и федерации. Животноводство, где оно закреплено, делится таким же образом, однако роль муниципалитетов в этом вопросе выше. Что касается земледелия, то оно в еще большей степени является региональным и муниципальным ведением. Только Непал, и исключительно в части ирригации, считает земледелие федеральным вопросом.

Как правило, морское рыболовство признается федеральным (иногда совместным) вопросом, а внутреннее – региональным. В отличие от рыболовства и рыбоводства охота лишь изредка регулируется конституциями и в основном является совместным вопросом. Интересно, что в Германии она является совместным вопросом, но земли вправе устанавливать нормы, противоречащие федеральному закону (за исключением охотничьих билетов).

Связанные с сельским хозяйством вопросы продовольственной безопасности и обеспечения продовольствием в 2 странах – это вопросы федерального ведения, в 2 – регионального, в Малайзии для штатов Сабах и Саравак – совместного, а для остальных штатов – федерального. Качество и безопасность продуктов питания составляют предмет равной ответственности центра и регионов.

Регулирование добычи полезных ископаемых в Австрии и Боливии относится к федеральному ведению, в Аргентине – к совместному, в Малайзии – к региональному. Есть страны, которые выделяют отдельные виды полезных ископаемых. Например, в Индии вопросы добычи горнорудных и солевых полезных ископаемых относятся к федеральному ведению, а остальных – к региональному. Однако, в частности, оба Судана не указывают, какие именно природные ресурсы являются федеральным предметом ведения, а какие региональным, это должно регулироваться законом. Любопытно, что в Канаде все природные ресурсы находятся в собственности провинций. Однако вопрос с природными ресурсами на континентальном шельфе в конституции не урегулирован. Длившийся в течение почти двадцати лет конституционно-правовой спор завершился решением Верховного Суда Канады, который закрепил природные ресурсы на континентальном шельфе за федерацией [3, с. 98]. При этом в части прибрежной зоны между центром и некоторыми провинциями заключены многочисленные соглашения [4, с. 90–91], что делает добычу полезных ископаемых в прибрежной зоне совместным ведением.

Охрана, использование лесов и лесное хозяйство в основном являются предметом совместного ведения. Вопросы регулирования вод разделены равномерно между федеральным и совместным перечнем, однако есть и регио-

нальная составляющая. Принцип распределения компетенции в этой области похож на принцип распределения полномочий в рыболовстве: морские и межрегиональные воды относятся к федеральной компетенции, внутрирегиональные – к совместной и региональной. Лишь оба Судана и Швейцария относят морские и межрегиональные воды к совместному ведению, остальные страны – к региональному.

Земельное право разделено между федеральным, совместным и региональным перечнями полномочий практически поровну. Примерно половина стран не отнесли все земельное право к тому или иному перечню, а выделили отдельные полномочия. Зачастую к вопросам федерации отнесены бесхозные земли и земли, необходимые для осуществления национальных задач (национальные земли). Причем в этих случаях на такие земли действие региональных и местных норм по другим вопросам не распространяется. Так, Верховный Суд Мексики посчитал, что местные органы власти не вправе устанавливать зонирование в национальном парке и археологическом месте, которые состоят в ведении федерации, несмотря на то что городское планирование находится в местном ведении¹. В совместном ведении отдельно стоят вопросы защиты почвы от эрозии и ее рекультивации, а в региональном и муниципальном – межевание и распределение земли.

При этом часто в полномочия федерации входит земельное законодательство, а в полномочия субъектов – его исполнение. Такая норма конституции, например в Эфиопии, на практике трактуется не буквально, а в пользу регионов: федерация принимает рамочное земельное законодательство, а регионы – более конкретное [22, р. 176]. Причем в одном деле было признано конституционным решение о перераспределении земель правительством штата без указания на такое региональное полномочие в федеральном законодательстве [22, р. 176]. Данный пример показывает, что без регионального регулирования в земельных вопросах не обойтись: земельные вопросы должны, как говорится, «решаться на земле».

Единый федеральный реестр недвижимости предусматривается всего в 5 странах. Мек-

сика относит его к совместному ведению, Кения – к региональному, Боливия и Непал – к региональному и муниципальному. В Малайзии вообще реестр недвижимости предусматривается только для двух штатов – Сабах и Саравак.

Непосредственно экология, т.е. охрана окружающей среды, закреплена как совместный вопрос в 12 странах и почти в два раза меньше – как федеральный и региональный вопросы. В тех странах, где экологическая проблематика отражена в конституции, она также фактически осуществляется совместно, например в Канаде [5, с. 162]. При этом значительна доля стран (7), где, согласно конституции, муниципалитеты участвуют в решении экологических вопросов. Отдельно выделяемые флора и фауна преимущественно являются вопросами совместного ведения. Так, в Швейцарии вопросы, связанные с животными, разделяются следующим образом: гарантии гуманного обращения с животными – федерация; меры по защите людей от опасных животных – кантоны². В Малайзии флора относится к федеральному ведению (за исключением штатов Сабах и Саравак), фауна – к совместному. Аналогично охраняемые природные территории и природное наследие, как правило, являются совместным ведением.

Проблемы отходов и контроля загрязнений также в основном закрепляются как предмет совместного ведения, но и как региональный предмет ведения. Так, в обоих Суданах к совместному ведению относятся отходы, а к региональному – контроль загрязнений. В ЮАР, наоборот, контроль загрязнений является предметом совместного ведения, отходы – муниципального. Последний подход представляется более рациональным, поскольку контроль загрязнений предполагает наличие специального оборудования и экспертов, определяющих размер и негативный эффект выбросов, что логичнее осуществлять с участием федерации. Кроме того, большинство вредных выбросов (особенно в атмосферу) могут негативно сказаться на окружающей среде далеко за пределами того территориального образования, где эти выбросы производятся. Такую аргументацию учел

¹ Controversia Constitucional 72/2008. Poder Ejecutivo Federal. 12 May 2011. URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5201247.

² Bundesgericht (BGE), 133 I 172 E. 2. URL: https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/clir/http/index.php?highlight_docid=at%3A%2F%2F133-I-172%3Ade&lang=de&zoom=&type=show_document..

Верховный Суд Канады, признав конституционным, что федерация может устанавливать минимальные стандарты контроля выбросов в атмосферу¹.

В то же время предмет ведения «отходы» предполагает лишь их сбор и утилизацию, что есть менее наукоемкая деятельность. Хотя, возможно, для Судана данный вопрос еще не актуален, ведь он по эмиссии CO² находится на 83 месте в мире, в то время как ЮАР – на 13-м². Если смотреть только текст конституций, то складывается впечатление, что к федеральному ведению вопросы загрязнения относятся очень редко, но в реальности скорее всего федерация активно участвует в регулировании этой отрасли. Так, Верховный Суд Канады отнес к ведению центра вопросы загрязнения океана³. Представляется, что во многих странах вопросы отходов и загрязнения отдельно не выделяются и подразумеваются в рамках вопросов экологии.

К исключительно региональному ведению преимущественно относятся те природные территории, которые связаны с рекреацией, в частности курорты.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что природоохранное и природоресурсное право является, как правило, совместным предметом ведения с огромным числом полномочий регионов. Возможно, это связано с тем, что региональная власть наиболее приближена к земле и лучше разбирается в земельных и экологических вопросах.

7. Транспорт

Регулирование и управление транспортом, без указания на его виды, как правило, относятся к полномочиям центра (в 4 странах). В России в перечне предметов ведения федерации сказано про федеральный транспорт. В Италии крупный транспорт указан как совместный вопрос, в Гонконге – как региональный. В то же время Конго закрепляет все вопросы транспорта за муници-

палитетами, в Мексике за ними закреплены все вопросы публичного транспорта.

Воздушный транспорт в основном является федеральным вопросом, что логично. Еще в 1952 году Верховный Суд Канады отметил, что активный рост объемов авиaperевозок и развитие отрасли требуют контроля со стороны именно центра, т.е. этот вопрос имеет общегосударственное значение⁴. В совместном, региональном или, редко, муниципальном перечне, как правило, закрепляются отдельные позиции по воздушному транспорту, в основном касающиеся регулирования деятельности аэропортов. Лишь в Гонконге и Макао весь воздушный транспорт полностью является региональным вопросом.

Космический транспорт и (или) астрономические и космические исследования везде регулируются исключительно федерацией.

Железнодорожный транспорт также является преимущественно федеральным. Однако из 21 конституции, которые закрепляют его за федерацией, в 6 указывается, что имеется в виду межрегиональный железнодорожный транспорт. В этих 6 странах про внутрирегиональный железнодорожный транспорт либо вообще в конституции не упоминается, либо он прямо указан как совместный или региональный предмет.

Морской транспорт является преимущественно федеральным вопросом. Там, где он является региональным, имеется в виду в основном только регулирование портов. Только в Гонконге и Макао весь морской транспорт является региональным. Германия – единственная страна, которая определяет управление морским транспортом как предмет совместного ведения. В Индии и Италии он является совместным только в части портов, в Малайзии, для штатов Сабах и Саравак, он является совместным в отношении морских грузов весом до пятнадцати тонн.

Речной транспорт также является преимущественно федеральным, хотя в совместном и региональном перечнях он встречается часто. Однако единых принципов разграничения отдельных полномочий по речному транспорту,

¹ Supreme Court of Canada (2021). *Saskatchewan and others v. Canada*. URL: <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/18781/index.do>.

² CO2 emissions (kt) // The World Bank. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E>. Статистики по Южному Судану не имеется.

³ Supreme Court of Canada (1988). *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd*. URL: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/306/index.do>.

⁴ Supreme Court of Canada (1952). *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*. URL: <http://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/1951/1951canlii55/1951canlii55.html>.

как в иных видах транспорта, нет. В Индии за федерацией закрепляется речной транспорт на федеральных речных путях, но разграничение между совместным и региональным перечнями осуществляется по критерию наличия механического двигателя на судне. В то же время в Германии к федеральному ведению относятся только договоры о судоходстве, к совместному – все остальные вопросы. В Непале все порты относятся к ведению центра, навигация – к регионам.

Что касается автомобильного транспорта, то он указывается почти в каждой стране, в которой упоминается, и как федеральный, и как региональный вопрос. Только международные, национальные, межрегиональные дороги и транспорт относятся к введению федерации, региональные – к ведению регионов. В качестве предмета совместного ведения автомобильный транспорт закрепляется реже и, как правило, касается автомобилей, в частности их регистрации, и регулирования дорожного движения.

Особые случаи в сфере транспорта закрепляет Конституция Швейцарии, указывая, что альпийские дороги (пешеходные, а не автомобильные) являются сферой федерального регулирования, а остальные пешеходные дорожки, тропы и велосипедные дорожки – совместного.

За муниципалитетам закрепляются в основном местные дороги.

Таким образом, вопросы всех видов транспорта, за исключением автомобильного и речного, являются преимущественно федеральными. Однако регионам часто предоставляются отдельные вопросы, как правило, касающиеся различных видов портов и пересадочных узлов. Ведь если дороги и иные пути сообщения могут пересекать несколько регионов, то транспортные пункты находятся в одном месте. Паритет между центром и субъектами по вопросу автомобильного транспорта можно, видимо, объяснить тем, что автомобили, в отличие от воздушных и водных судов, не должны отправляться из одного пункта (порта, аэропорта) в другой, данный вид транспорта является более мобильным и его стоянка не привязана к определенному месту. Кроме того, автомобильный транспорт чаще, чем другие виды транспорта, курсирует в пределах одной местности.

8. Иные сферы экономики

Наиболее часто упоминаемым предметом экономического ведения является торговля. За федерацией закрепляется в основном межрегиональная торговля. Именно этот предмет ведения Верховный Суд США использовал в качестве обоснования расширения федеральной компетенции так, что многочисленные вопросы экономического и социального характера стали регулироваться центром [14, с. 125]. В частности, регулирование права собственности на недра отнесено к федеральному ведению, так как титул может быть передан лицу, проживающему в ином штате [4, с. 57]. Даже домашняя пшеница, используемая исключительно для личного потребления, может регулироваться федеральным законом, так как домашняя пшеница тоже присутствует на конкурентном рынке пшеницы и может использоваться в торговле между штатами¹. Также в Австралии этот предмет ведения растолкован широко и включает в себя внутриштатную торговлю, если она является этапом в цепочке операций, ведущих к экспорту [18, с. 108].

Также право устанавливать стандарты, требования и производить сертификацию товаров в конституциях относится к ведению центра, за исключением Гонконга и Макао.

Вопросы лотереи и азартных игр, как правило, остаются на федеральном уровне. Любопытно, что Индия этот вопрос делит, относя лотереи к федерации, а азартные игры – к штатам.

Регулирование наркотических средств является преимущественно федеральным. Даже в США, используя пресловутое полномочие о торговле, Верховный Суд решил, что центр вправе устанавливать запрет на выращивание и потребление марихуаны, даже если она не покидает пределов одного штата². Единственные три страны, которые закрепили этот вопрос как

¹ Wickard v. Filburn, 317 U.S. 111, 128 (1942). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/317/111/>.

² US Supreme Court (2005). Gonzales v. Raich // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/545/1/> (дата обращения: 29.01.2022). В реальности штаты приняли различное регулирование, и количество штатов, легализовавших марихуану в той или иной степени, больше, чем запретивших ее. Федеральное законодательство о запрете на марихуану действует в отношении федеральных инструментов для его продвижения, но не в части уголовной ответственности – это сфера регулирования штатов.

совместный, находятся в индокитайском регионе – это Непал, Индия и Пакистан. Две последние страны все же относят опиум к федеральному ведению, все остальные наркотики – к совместному. В целом, в Индикитайском регионе заметно преобладание регионального регулирования по вопросам одурманивающих веществ.

Вопросы промышленности регулируются федерацией или совместно. Стран, закрепляющих промышленность за регионами, очень мало.

Вопросы градостроительства распределены практически равномерно между всеми четырьмя перечнями. К федеральному и совместному ведению относятся в основном общие вопросы территориального планирования, регулирование строительной профессии и строительные организации, к региональному и муниципальному – местное планирование и выдача разрешений на строительство. Вопросы жилищного права, как правило, являются совместными.

По туризму регионы имеют лишь незначительное (в одно государство) преимущество перед федерацией. При этом большинство конституций наделяют федеральный центр всем комплексом полномочий по туризму, а регионы часто наделяются отдельными полномочиями, как правило, в части регулирования гостиничного дела. В то же время, например, в Канаде, где вопросы туризма в конституции не предусмотрены, в соответствии с соглашением они были переданы в исключительное ведение провинций [14, с. 130].

Производство алкоголя прямо не указывается как предмет ведения, но, поскольку в 2 конституциях алкоголь в целом отнесен к ведению федерации, а еще в 2 – к ведению регионов, представляется, что по производству алкоголя установлен паритет.

В то же время регулирование оборота алкоголя является прерогативой регионов. Причем в качестве регионального полномочия часто указываются лицензии на его продажу и разрешения на работу питейным заведениям. Верховный Суд Индии, в отличие от американского, не стал истолковывать федеральное полномочие по торговле расширительно и распространять его на региональный акт, запрещающий продажу алкоголя, несмотря на то что этот запрет напрямую влиял и на межштатную тор-

говлю и на экспорт [27, р. 60]. В этом деле индийский суд указал на необходимость выяснить основные цели и последствия соответствующего акта, а не сопутствующие эффекты. Такая формула и является, на наш взгляд, основой для разрешения споров о нормативной компетенции.

Регионы и муниципалитеты в области торговли регулируют организацию и проведение рынков и ярмарок. Если вся торговля является федеральной, то может произойти коллизия компетенции, как в Канаде, где вся торговля отнесена к федеральному ведению, но гражданское право и имущественные отношения регулируются исключительно провинциями. Суды Канады данное противоречие разрешили так же, как и конституции остальных стран: межрегиональная торговля является федеральным предметом ведения, а внутрирегиональная – провинциальным [3, с. 95].

Ремесла и кустарное дело закрепляются редко – в 4 странах: в 2 – за регионами и по 1 – за совместным перечнем и муниципалитетами.

Положения о рекламе редко закрепляются в конституциях: в 2 случаях – за федерациями, в 1 – за регионом, в 3 – за муниципалитетами. За последними, видимо, закрепляется наружная реклама, что, однако, прямо указано только в Конституции ЮАР.

Среди редких и любопытных региональных вопросов можно отметить «клады», «порнографию» и «отвратительные занятия» («obnoxious trades»).

В целом можно сказать, что системные правила, затрагивающие все сферы экономики, например торговлю, регулируются центром. Однако отдельные отрасли могут быть преимущественно федеральными, то преимущественно региональными.

9. Социальная и коммунально-хозяйственная сферы

Прерогативой центра являются особые виды здравоохранения: суррогатное материнство, генетика, трансплантация органов и др. Жизненно необходимые товары и услуги и контроль цен также закрепляются как федеральные вопросы.

Санитарно-эпидемиологическое благополучие имеется во всех перечнях, хотя небольшое преимущество – у федерального и совме-

стного. В федеральном списке в основном закрепляются полномочия по установлению карантина, иногда только межрегионального, но чаще конкретный уровень карантина не указывается. Регионы и муниципалитеты осуществляют вопросы санитарии и регулируют похоронное дело. Страны, закрепляющие санитарно-эпидемиологическое благополучие как совместный предмет, как правило, не указывают конкретных полномочий.

Здравоохранение, которое, безусловно, является одной из самых важных тем, закреплено во многих конституциях, и ни один перечень предметов ведения не лидирует. Только за муниципалитетами этот вопрос закрепляется в два раза реже, чем за остальными уровнями власти, и в основном касается первичной и базовой медицинской помощи. Сфера первичной, базовой и скорой помощи часто закрепляется также за регионами. Медицинская профессия и лечение психических больных относятся чаще всего к совместному уровню. Фармацевтика – в основном федеральная, хотя преимущество небольшое. Однако даже в случае преимущественно регионального ведения в сфере здравоохранения центр, например в Канаде¹, принимает законодательные нормы по этому вопросу.

Социальное обеспечение выступает либо федеральным либо совместным предметом ведения. Редко исключительно региональным и еще реже муниципальным. Особых тенденций в этом вопросе нет, но стоит отметить, что в Малайзии социальное обеспечение, по общему правилу, является совместным вопросом, но для аборигенов – федеральным. Борьба с бедностью закрепляется как совместный вопрос.

При этом пенсионное обеспечение, упоминаемое во всех списках полномочий, является с небольшим преимуществом федеральным. Большинство конституций указывает, какие пенсии имеются в виду: по возрасту, по инвалидности, военным или вдовам. Однако преваляирования того или иного уровня власти относительно какого-либо вида пенсий нет.

Общее полномочие по регулированию демографической политики в основном является совместным предметом, но такой важнейший инструмент демографической политики, как

пособия детям и семье (в том числе пособия по беременности и родам), равномерно распределен между всеми четырьмя перечнями полномочий.

Семейное право, однако, распределено равномерно между федерацией, совместным ведением и регионами. Причем, например, в Нигерии брак и семья даже являются федеральными вопросами в той мере, в которой это не касается норм ислама и традиционных норм. В Малайзии семейное право также, по общему правилу, является федеральным, но для штатов Сабах и Саравак опять предусмотрены исключения: мусульманское семейное право является совместным вопросом, а традиционное семейное право (аборигенов) – региональным. Интересно, что в Канаде брак относят к ведению центра, но торжественное его оформление – к ведению регионов.

Трудовое право является в основном федеральным предметом ведения, хотя далеко не исключительно федеральным. В тех странах, где оно в конституции не закрепляется, оно также является федеральным, например в Австралии² и даже в такой децентрализованной федерации, как Бельгия [12, с. 96]. Стоит также отметить Австрию, Индию, Нигерию и Пакистан, которые разграничили трудовое право между федеральным и совместным перечнем по определенным видам профессий и видам деятельности.

Профессиональная подготовка и требования к профессиям регулируются почти одинаково федерацией, регионами и совместно. Безработица, рынок труда и профсоюзы – федерацией и совместно, регионы редко играют в этом вопросе значимую роль. Причем профсоюзы в Австрии и Индии также делятся между федеральным и совместным списками по определенным видам деятельности.

Обязанность обеспечивать равенство граждан (расовое, гендерное и иное) возложена как предмет ведения на центр в 4 странах, а на регионы лишь в Боливии. При этом в 3 странах эту функцию выполняют муниципалитеты, а в 3 – это предмет совместного ведения. Федеральную природу борьбы с дискриминацией показывает пример США, где именно центр

¹ The Canada Health Act, R.S.C., 1985, с. C-6. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-6/page-1.html>.

² High Court of Australia (2006). *New South Wales v Commonwealth*. URL: <http://www9.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/2006/52.html>.

выступал против в основном расистски настроенных региональных политиков юга. Более того, Верховный Суд США то самое пресловутое полномочие о торговле истолковал как позволяющее принимать федеральные законы по пресечению дискриминации, поскольку расовая сегрегация в отелях и ресторанах мешает свободному перемещению людей из одного штата в другой, что препятствует торговле между штатами¹.

Коммунально-городское хозяйство является преимущественно региональным и муниципальным вопросом. Очень часто в конституциях за коммунальным хозяйством закрепляется только полномочие на обеспечение водой.

В вопросах благотворительности преобладают регионы. Малайзия закрепила благотворительность в трех перечнях: федеральном, совместном (для Сабах и Саравак) и региональном (в части благотворительности по нормам ислама).

Итак, социальный блок вопросов является наиболее сбалансированным. Изредка в нем отмечены предметы ведения, в которых преобладал какой-либо один уровень власти. Даже семейное право не является исключительно региональным предметом ведения.

10. Образование, наука, культура

Только интеллектуальная собственность практически везде закрепляется как федеральный предмет ведения, за исключением Гонконга и Макао, где она является вопросом регионального ведения.

Общие полномочия по образованию, без указания на уровень образования, закрепляются в основном либо в федеральном, либо в совместном перечне. Причем к полномочиям федерации часто относится только установление основ и стандартов образования. Но даже в странах, где в конституции система образования передана регионам, без центра не обойтись. Так, в Канаде федеральные власти регулируют образование в индейских племенах [7, с. 49].

Что касается отдельных видов образования, то высшее образование практически полностью регулируется федерацией или совместно. У регионов есть полномочия, как правило,

только в части их собственных высших образовательных учреждений. Германия является уникальным исключением, где региональные правила по приему в университеты и выдаче дипломов преобладают над федеральными. На уровне профессионального образования преобладание федерации и совместного перечня становится менее заметным. Школьное образование распределено между федерацией, регионами и муниципалитетами, с незначительным преимуществом федерации. Однако это преимущество, наверняка, нивелируется остаточной компетенцией регионов, как в Германии [10, с. 127]. Швейцария за федерацией закрепляет лишь определение даты начала учебного года.

Наука, исследования и инновации отнесены к федеральному ведению или совместному со значительным преобладанием федерации. Регулирование печати и средств массовой информации осуществляется преимущественно совместно или федерацией, однако федерация не всегда пользуется своими полномочиями. Так, в период, когда этот вопрос был в совместном ведении, германский законодатель не издал ни одного федерального закона, который регламентировал бы правоотношения прессы [15, с. 124]. Сейчас в Основном законе Германии вопрос не закреплен, что делает его региональным предметом ведения. Архивы и библиотеки поделены между центром и регионами практически поровну, и везде указывается, что за центром остаются центральные архивы и библиотеки, а за регионами – региональные.

Театры, музеи и прочие культурные заведения могут иметь статус национальных и региональных театров, музеев и проч. Однако это имеет место не так часто, театры и музеи чаще закрепляются за федерацией.

В охране культурного наследия такая жесткая классификация отсутствует. За федерацией в этом вопросе преимущество, причем закрепляются чаще полномочия по охране всего культурного наследия. Напротив, если культурное наследие закрепляется за регионами, то имеется в виду, как правило, региональное культурное наследие.

Культура как деятельность (регулирование проведения культурных мероприятий, художественной и иной творческой деятельности и т.д.) с небольшим преимуществом чаще является

¹ Heart of Atlanta Motel, Inc. v. United States, 379 U.S. 241, 255 (1964).

ся предметом регионального ведения. Аналогично спорт, при этом муниципалитеты также играют значимую роль, особенно в части спортивных учреждений, стадионов и площадок.

По вопросам национальных меньшинств у регионов лишь незначительное преимущество, между федеральным и совместным списком этот вопрос разделен поровну.

Дошкольное образование в основном является прерогативой регионов и муниципалитетов, только в Мексике его закрепляют за федерацией.

Язык и религия как сферы относятся к региональному регулированию. Именно их называют основными региональными полномочиями в этнических федерациях¹. В унитарных государствах с этническими автономиями, например в Испании, язык и его преподавание в школе является предметом судебных споров между центром и регионами [19]. Неудивительно, что за федерацией религию закрепляют только монарелигиозные страны: Австрия, Италия, Кения и Мексика. В Кении язык является федеральным предметом ведения, что странно, учитывая, что Кения не является одноязычной страной², а в некоторых странах, например в Непале, официальные языки установлены не только в регионах, но и в муниципалитетах [29, p. 13].

Общее образование, культура, особенно язык и религия напрямую связаны с региональной самоидентификацией и потому часто становятся предметами регионального ведения или полномочиями по предметам регионального ведения. В то же время в части науки и инноваций, вопросов, имеющих общенациональное значение и не оказывающих особого влияния на самоидентификацию региона, федерация превалирует.

11. Налоги, сборы и другие доходы

А. Бланкенагель отмечает, что анализ системы распределения доходов и расходов федеративного государства означает анализ ядра структуры федеративной власти [2, с. 8]. Так, несмотря на внушительный перечень регио-

нальных полномочий, перечисленных в Конституции Эфиопии, контроль центра над 85 % всех доходов делает этот список иллюзорным [9, с. 256]. Более того, налоговое законодательство оказывает влияние на отдельные сферы экономики таким образом, что фактически регулирует их. Неоднократные попытки запретить или ограничить детский труд были предприняты в начале XX века в США, в том числе путем введения повышенных ставок налогов для соответствующих предприятий, однако Верховный Суд США посчитал, что у федерации нет полномочий устанавливать налоги, играющие роль регулятора³.

Стоит также отметить, что в ряде конституций закреплена остаточная налоговая компетенция. Имеется в виду не общая остаточная компетенция, а именно остаточная налоговая компетенция, т. е. указание на право устанавливать иные налоги, непоименованные в конституции. В 4 странах остаточная налоговая компетенция отнесена к центру, в 4 – к совместному ведению.

Таможенные пошлины в большинстве стран устанавливаются центром. В совместном ведении этот вопрос только в Ираке. В Австралии штаты могут, помимо установленных центром таможенных пошлин, устанавливать дополнительные таможенные пошлины с согласия центра. В Китае Гонконгу и Макао можно устанавливать таможенные пошлины, только если это предусмотрено законом. Но при этом сам Китай не вправе устанавливать какие-либо налоги в Гонконге и Макао, налоговая система находится в исключительном ведении этих субъектов.

Налог на доходы физических лиц в 10 странах закреплён за центром, в 3 (исключительно африканских) – за регионами, в Германии и Швейцарии находится в совместном ведении. При этом налог на доходы корпораций нигде не закреплён как региональный и только в 3 странах – как совместный, по большей части это предмет ведения центра. Подходный налог относится к федеральным и на практике: Высокий Суд Австралии посчитал, что Союз вправе определять любые ставки подоходного

¹ Lepine Fr. Non-territorial federalism: some theoretical and historical considerations // Federalism and Non-Territorial Autonomy. URL: <https://youtu.be/bu3qvcKTLdg?t=4082>.

² Kenya // Ethnologue. URL: <https://www.ethnologue.com/country/KE>.

³ US Supreme Court (1936). United States v. Butler, 297 U.S. 1. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/297/1/>.

налога¹, несмотря на отсутствие конституционных положений об этом. В то же время в США подоходный налог устанавливается как федерацией, так и штатами [17, с. 228], а иногда и муниципалитетами [1, с. 30], т. е. с гражданина или организации взимаются сразу три подходящих налога.

Конституции закрепляют налог на добавленную стоимость в подавляющем большинстве за федерацией, что логично, ведь плательщики по такому налогу компенсируют свои потери за счет третьих лиц, фактически перекладывая на них налоговую обязанность. Например, продавец компенсирует свои потери за счет покупателя, включая налог на добавленную стоимость в цену товара. Фактический же плательщик данного налога (третье лицо, покупатель) может проживать вне того региона, где юридический плательщик (продавец) осуществляет свою деятельность и платит налог. Кроме того, недостатки установления налога на добавленную стоимость на нижних уровнях власти видны на примере Бразилии, где разные его виды взимаются на всех трех уровнях власти, что осложняет торговлю между штатами, администрирование и создает множество лазеек для уклонения от его уплаты [1, с. 30]. В то же время налог на операции, связанные с оборотом товаров, почти наполовину совместный, а в Индии – даже региональный, хотя в этой стране признаются издержки этого и делаются попытки передать его на федеральный уровень [28]. Также в Австралии данный налог, установленный не в Конституции, а в законе, собирается Союзом, но распределяется им между штатами [22, р. 57], что делает его совместным.

Налог на кредитные, валютные и страховые операции или операции, связанные с облигациями или ценными бумагами, также в основном федеральный. Лишь в Бразилии у штатов и муниципалитетов есть конституционное право на долю дохода от этого налога. Налоги на прирост капитала (налог на дивиденды) и налог на промышленную продукцию являются практически полностью федеральными.

Налоги на наследство и дарение в большей степени федеральные: в 4 странах – федеральные, в 2 странах – региональные.

Налог на индивидуальную предпринимательскую деятельность может быть как федеральным, так и региональным и муниципальным, преобладания одного уровня власти нет. Любопытный налог на профессию закреплен в Индии как региональный, а в Пакистане как совместный. При этом роль центра здесь состоит только в том, чтобы установить лимиты.

Транспортный налог и налоги за перевозку грузов и пассажиров распределяются между центром, с одной стороны, и регионами и муниципалитетами – с другой, почти паритетно – 7 к 6. При этом за центром закреплены налоги и сборы в отношении определенного вида транспорта, например в Германии федеральная компетенция распространяется только на налог на грузовой транспорт.

Различные акцизы в 7 странах относятся к федеральным вопросам, в 2 – к совместным, в 6 – к региональным. Причем, например, в Судане и Южном Судане акцизы закрепляются и за федерацией и за регионами, причем не указывается, какие именно акцизы. Конституции Индии и Пакистана более четкие, так как закрепляют за регионами акцизы на алкоголь, опиум и другие наркотики, а за федерацией – все остальные акцизы.

Различные пошлины, вроде гербового сбора, пошлины за оказание публичных услуг и пошлины за регистрацию недвижимого имущества равномерно распределены между различными уровнями власти.

Некоторые виды налогов закрепляются только в конституции одной страны. Среди них совместными являются портовый сбор, налог на сок магуи и его продукты (Мексика) и налог на отказ от военной службы (Швейцария).

Налоги на полезные ископаемые в 6 странах относятся к федеральному ведению, в 2 – к совместному и в 2 – к региональному. Налоги на газолин и другие нефтяные продукты полностью федеральными являются только в Швейцарии, а в 6 странах они относятся к совместному ведению. Однако под совместным ведением здесь понимается исключительно право регионов на долю дохода от этих налогов. Поровну в совместном и региональном ведении находятся налоги на использование лесов и воды. Налог на рыболовство является совместным вопросом в Венесуэле, в Шотландии налог на дикое рыболовство относится к центральному ведению.

¹ High Court of Australia (1942). *South Australia v Commonwealth*. URL: <http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1942/14.html>.

При этом остальные налоги и сборы, связанные с природными ресурсами, являются преимущественно региональными. Так, налоги на электроэнергию не отмечены нигде как федеральные, а в 3 странах они являются региональными, в Мексике штаты имеют право на долю дохода от этого налога. В Пакистане к совместному ведению относится налог на выработку электроэнергии, к региональному ведению – ее потребление. При этом в большинстве стран под налогом на электроэнергию понимается налог на водную электроэнергию.

Налог с сельскохозяйственных доходов в 6 странах региональный, в Венесуэле – совместный и нигде не является федеральным. Налоги на скот, животных и на сельскую собственность закреплены только в Венесуэле, Бразилии и Индии как совместный или региональный. Также налог на доходы с земель является либо региональным, либо муниципальным. Действительно, представляется, что фискальные вопросы сельскохозяйственного и земельного характера, как и вопросы сельского хозяйства и земли в целом, эффективнее решаются на региональном уровне.

Имущественный налог, хотя в 2 случаях закрепляется за федерацией и еще в 2 – в круге совместных вопросов, все-таки в большей степени является региональным и иногда муниципальным вопросом.

Преимущественно региональными являются налоги на лотереи, азартные игры и другие подобные развлечения. Сборы за лицензии только в 1 стране закреплены как федеральный сбор, в 3 – как региональный.

Туристический сбор преимущественно региональный, только Непал относит его одновременно к совместному ведению. Рекламный сбор – региональный или муниципальный. Налог на услуги (не публичные услуги, а именно услуги гражданско-правового характера) закреплен в 2 конституциях как муниципальный налог.

Некоторые виды налогов закрепляются только в конституции одной страны. К региональным отнесены налоги в отношении расходов на потребление (Германия), на объявления на радио и телевидении (Индия), подушный налог, налоги на предметы роскоши, а также на уличную торговлю освежающими напитками, мороженым и др. (Невис).

В целом можно сделать вывод: более гибкие и взимаемые с мобильных источников доходы администрирует федерация. В то же время более устойчивые источники дохода, связанные с конкретной местностью, облагаются на уровне региона. Исключение в виде налога на полезные ископаемые, видимо, связано со сложной технологией их добычи и переработки, которая подлежит федеральному регулированию, и перемещением добытых полезных ископаемых за пределы одного региона, а также с радикальной диспропорцией в благосостоянии регионов, что возникло бы, если бы данный вид налога был региональным.

Результаты

Исходя из результатов проведенного исследования, можно определить усредненную модель разграничения предметов ведения между центром и регионам в усредненной федерации.

Такая усредненная федерация, хотя и позволяет регионам организовывать свою собственную систему власти и участвовать в формировании федеральных органов, тем не менее допускает это только по тем правилам, что установила сама федерация.

Внешнюю политику и оборону усредненная федерация оставляет за собой, и наделение регионов полномочиями в этой сфере осуществляется, как правило, только в экономических и культурных вопросах и обязательно под надзором центра. Вопросы обеспечения правопорядка и безопасности федерация и регионы решают вместе, но все-таки центр доминирует в этом партнерстве, а некоторые полномочия, например по линии национальной гвардии, вообще являются исключительно федеральными.

Общее регулирование экономики осуществляется федерацией. Можно сказать, что системные правила, затрагивающие все сферы экономики, например торговлю, регулируются центром, но отдельные отрасли могут быть федеральной, региональной или совместной прерогативой. Так, средства коммуникации регулируются в основном федерацией, а энергетика – совместно. Сельское хозяйство, охрана окружающей среды и добыча природных ресурсов (за исключением энергетических вроде газа, нефти и угля) хотя отчасти регулируется и федерацией, но являются в основном региональ-

ной компетенцией. Все виды транспорта, за исключением автомобильного, отнесены преимущественно к федеральному ведению, но регионы решают отдельные вопросы, касающиеся различных видов портов и пересадочных узлов.

Социальный блок вопросов является наиболее совместным и паритетным. Изредка некоторые социальные предметы ведения находятся в исключительном ведении одного уровня власти.

Общее образование, и особенно дошкольное, культура, язык и религия часто становятся предметом регионального ведения. Однако наука и инновации – преимущественно федерального значения.

Что касается налогов, то все зависит от конкретного источника дохода. Чем он мобильнее, тем больше вероятность, что это федеральный налог. Более устойчивые источники дохода, связанные с конкретной местностью, облагаются на уровне региона. Есть исключение в виде федерального налога на полезные ископаемые.

Приведем перечень тех предметов ведения, которые являются исключительно региональными или муниципальными, т.е. в исследованных конституциях (по крайней мере, в двух третях) именно эти предметы безусловно считаются региональными или местными:

- пожарная служба;
- природные территории, которые связаны с рекреацией, в частности курорты;
- местные дороги;
- оборот алкоголя;
- рынки и ярмарки;
- ремесла и кустарное дело;
- реклама;
- коммунально-городское хозяйство;
- благотворительность;
- дошкольное образование;
- религия;
- язык;
- налог на электроэнергию;
- налог с сельскохозяйственных доходов;
- налог на доходы с земель;
- имущественный налог;
- налоги на лотереи, азартные игры и другие подобные развлечения;
- сборы за лицензии;
- туристический сбор;

- рекламный сбор;
- налог на услуги гражданско-правового характера;
- налог в отношении расходов;
- налог на потребление;
- налог на объявления на радио и телевидении;
- подушный налог;
- налог на роскошь;
- налог на уличную торговлю освежающими напитками, мороженым и др.

Выводы

Исходя из анализа исследованных конституций, можно заключить: по предметам ведения конституции содержат различные установления о том, какой уровень власти должен регулировать тот или иной вопрос. Лишь малая часть исследованных конституций закрепляют предметы ведения и полномочия местного самоуправления, в связи с чем в вышеприведенных результатах муниципальная компетенция не фигурирует.

В то же время на основе сформированной модели можно попытаться определить уровень централизации предметов ведения в той или иной стране. Например, Россия в части организации власти и внешней политики является централизованной, как и все остальные страны. Обеспечение безопасности и правопорядка, что само по себе является централизованной сферой, еще более централизовано в России: процессуальное право находится в ведении федерации, а система двойного подчинения полиции не выстроена. Российская экономика также носит централизованный характер, причем это касается и энергетики и даже автомобильного транспорта, являющихся во всем мире совместным предметом. В то же время в социальном блоке вопросов, как представляется, установлен паритет и сотрудничество: регионы активно формируют собственное социальное обеспечение и участвуют в предоставлении федерального. В части образовательно-культурного комплекса у нашей страны имеется крен в сторону централизации: общее образование предоставляется по федеральным образовательным стандартам и под надзором федеральных органов, республики хоть и имеют право на свой государственный язык, но его преподавание в школах не является обязательным, а религия на

практике регулируется исключительно федерацией. Система российских налогов по большей части следует общей тенденции, однако тот факт, что все они устанавливаются федеральным законом, вызывает сомнения в их реально децентрализованном характере.

Библиографический список

1. *Ашмянская Я. С.* Налоговая децентрализация: в поисках «хорошего местного налога» // *Налоги.* 2016. № 3. С. 30–34.
2. *Бланкенагель А.* Бюджетное право и федерализм // *Бюджетное устройство в РФ: сб.* М.: МОНФ, 1997. С. 7–24.
3. *Борисов Я. Е.* Канадский федерализм: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 172 с.
4. *Гладун Е. В.* Разграничение компетенции в области недропользования в федеративном государстве: Конституционно-правовое исследование на материалах России, США и Канады: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. 227 с.
5. *Денека И. М.* Канадский федерализм в контексте взаимоотношений федерального центра и провинций: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 198 с.
6. *Коданева С. И.* Политическая регионализация в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: Конституционная реформа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 236 с.
7. *Козырин А. Н., Корф Д. В., Ялбулганов А. А.* Управление образованием: сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства // *Реформы и право.* 2010. № 3. С. 43–62.
8. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 2. 528 с.
9. *Шайо А., Уитц Р.* Конституция свободы: введение в юридический конституционализм / пер. с англ. Д. В. Сичинавы и Е. А. Захаровой. М.: Ин-т права и публ. политики, 2021. 580 с.
10. *Малярчук О. А.* Особенности германского федерализма на примере конституционного статуса Баварии // *Дипломатический вестник Приднестровья.* 2011. № 4(6). С. 125–130.
11. *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.
12. *Насырова Л. Ф.* Особенности государственного устройства и правового статуса субъектов федерации в Бельгии: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 207 с.
13. *Осминин Б. И.* Заключение и имплементация международных договоров и внутригосударственное право: монография. М.: Инфотропик Медиа, 2010. 400 с.
14. *Плеханов М. В.* Конституционно-правовой статус субъектов федерации (на примере России, США и Канады): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. 214 с.
15. *Саленко А. В.* Федерализм в России и Германии: Сравнительный анализ: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. 211 с.
16. *Серкова Ю. И.* Особенности правового регулирования полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и губернаторов штатов США // *Конституционное и муниципальное право.* 2020. № 9. С. 48–51.
17. *Толстомятенко Г. П.* Европейское налоговое право: сравнительно-правовое исследование. М.: Норма, 2001. 328 с.
18. *Цыремпилова Е. Б.-М.* Порядок разграничения компетенции между союзом и штатами в Австралии: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Улан-Удэ, 2019. 192 с.
19. *Argelaguet J.* The controversy over language in Catalan schools heats up. URL: <https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/news-and-opinion/controversy-over-language-catalan-schools-heats>.
20. *Blondeau J. M.* Quebec's experiences in global relations. URL: <https://forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-ca-blondeau.pdf>.
21. *Cheung P. T. Y.* Toward federalism in China? The experience of the Hong Kong Special Administrative Region // *Federalism in Asia* / ed. by B. He, Br. Galligan, T. Inoguchi. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007. Pp. 242–265.
22. *Courts in federal countries: federalists or unitarists?* / ed. by John Kincaid, Nicholas Aroney. University of Toronto Press, 2020. 583 p.
23. *Dhavan R., Saxena R.* Republic of India. A Global Dialogue on Federalism // *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries* / ed. by K. Le Roy, C. Saunders. McGill-Queen's University Press. 2006. Vol. 3. Pp. 166–197.
24. *Ganguli A.* Interface between International Law and Municipal Law: Role of the Indian Judiciary // *India and International Law* / ed. by B. Patel. Leiden. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008. Vol. 2. Pp. 11–47.
25. *Hess G.* Organisation of External Relations Case-Study: Schwyz. URL: <https://forumfed>.

org/document/organisation-of-external-relations-case-study-schwyz/

26. *Keenleyside H. et. al.* The Growth of Canadian Policies in External Affairs. Durham, Duke University Press, 1960. 174 p.

27. *Khosla M.* The Indian Constitution: Oxford India. Short Introductions. Oxford, 2012. 224 p.

28. *Mukhopadhyay S.* Indian states agree to create a value added tax // *Federations*. 2009. January-February. Pp. 26–30.

29. *Phyak Pr., Awasthi L. D.* Developing and implementing multilingual policy in a federal Nepal: opportunities and challenges // *Forum of Federations. Occasional Paper Series*. 2022. № 54. 24 p.

30. *Trojbicz B.* Conflicts over Mineral Rents in Petrofederations // *Forum of Federations. Occasional Paper Series*. 2019. № 42. 26 p.

References

1. Ashmyanskaya Ya. S. *Nalogovaya detentralizatsiya: v poiskakh «khoroshego mestnogo naloga»* [Tax Decentralization: in Search of a 'Good Local Tax']. *Nalogi – Taxes*. 2016. Issue 3. Pp. 30–34. (In Russ.).

2. Blankenagel' A. *Byudzhethnoe pravo i federalizm* [Budget Law and Federalism]. *Byudzhethnoe ustroystvo v RF* [The Budget System in the Russian Federation: collected articles]. Moscow, 1997. Pp. 7–24. (In Russ.).

3. Borisov Ya. E. *Kanadskiy federalizm: dis. ... kand. jurid. nauk* [Canadian Federalism: Cand. jurid. sci. diss.]. Moscow, 2000. 172 p. (In Russ.).

4. Gladun E. V. *Razgranichenie kompetent-sii v oblasti nedropol'zovaniya v federativnom gosudarstve: Konstitutsionno-pravovoe issledovanie na materialakh Rossii, SShA i Kanady: dis. ... kand. jurid. nauk* [Delimitation of Competence in the Field of Subsoil Use in a Federated State: Constitutional and Legal Research on Russia, the USA and Canada: Cand. jurid. sci. diss.]. Tyumen, 2004. 227 p. (In Russ.).

5. Deneka I. M. *Kanadskiy federalizm v kontekste vzaimootnosheniy federal'nogo tsentra i provintsiy: dis. ... kand. jurid. nauk* [Canadian Federalism in the Context of Relations between the Federal Center and the Provinces: Cand. jurid. sci. diss.]. Moscow, 2004. 198 p. (In Russ.).

6. Kodaneva S. I. *Politicheskaya regionalizatsiya v Soedinennom Korolevstve Velikobritanii i Severnoy Irlandii: Konstitutsionnaya reforma: dis. ... kand. jurid. nauk* [Political Regionalization in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: Constitutional Reform: Cand. jurid. sci. diss.]. Moscow, 2003. 236 p. (In Russ.).

7. Kozyrin A. N., Korf D. V., Yalbulganov A. A. *Upravlenie obrazovaniem: sravnitel'nyy analiz rossiyskogo i zarubezhnogo zakonodatel'stva* [Education Management: Comparative Analysis of Russian and Foreign Legislation]. *Reformy i pravo – Reforms and Law*. 2010. Issue 3. Pp. 43–62. (In Russ.).

8. *Konstitutsionnoe pravo: universitetskiy kurs* [Constitutional Law: a university course: a textbook: in 2 vols.]. Ed. by A. I. Kazannik, A. N. Kostyukov. Moscow, 2015. Vol. 2. 528 p. (In Russ.).

9. Sajo A., Uitz R. *Konstitutsiya svobody: vvedenie v yuridicheskiy konstitutsionalizm* [The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism]. Transl. from English by D. V. Sichinava, E. A. Zakharova. Moscow, 2021. 580 p. (In Russ.).

10. Malyarchuk O. A. *Osobennosti germanskogo federalizma na primere konstitutsionnogo statusa Bavarii* [Features of German Federalism: a Case Study of the Constitutional Status of Bavaria]. *Diplomaticheskiy vestnik Pridnestrov'ya – The Diplomatic Journal of Pridnestrovie*. 2011. Issue 4 (6). Pp. 125–130. (In Russ.).

11. Merkulenko A. A. *Chrezvychaynye polnomochiya organov vlasti sub'ektov federatsii (shtatov) v Rossii, SShA i Brazilii v usloviyakh rasprostraneniya novoy koronavirusnoy infektsii* [Emergency Powers of the Authorities of the Subjects of the Federation (States) in Russia, the USA, and Brazil in the Context of the Spread of a New Coronavirus Infection]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie – Comparative Constitutional Review*. 2021. Issue 3 (142). Pp. 86–107. (In Russ.).

12. Nasyrova L. F. *Osobennosti gosudarstvennogo ustroystva i pravovogo statusa sub'ektov federatsii v Bel'gii: dis. ... kand. jurid. nauk* [Features of the State Structure and the Legal Status of the Subjects of the Federation in Belgium: Cand. jurid. sci. diss.]. Moscow, 2005. 207 p. (In Russ.).

13. Osminin B. I. *Zaklyuchenie i implementatsiya mezhdunarodnykh dogovorov i vnutrigosudarstvennoe pravo* [Conclusion and Implementation of International Treaties and Domestic Law: a monograph]. Moscow, 2010. 400 p. (In Russ.).

14. Plekhanov M. V. *Konstitutsionno-pravovoy status sub'ektov federatsii (na primere Rossii, SShA i Kanady): dis. ... kand. jurid. nauk* [The Constitutional and Legal Status of Subjects of Federation (a Case Study of Russia, the USA, and Canada): Cand. jurid. sci. diss.]. Yekaterinburg, 2005. 214 p. (In Russ.).

15. Salenko A. V. *Federalizm v Rossii i Germanii: Sravnitel'nyy analiz: dis. ... kand. jurid.*

nauk [Federalism in Russia and Germany: A Comparative Analysis: Cand. jurid. sci. diss.]. St. Petersburg, 2002. 211 p. (In Russ.).

16. Serkova Yu. I. *Osobennosti pravovogo regulirovaniya polnomochiy vysshikh dolzhdnostnykh lits sub"ektov Rossiyskoy Federatsii i gubernatorov shtatov SShA* [Legal Regulation of the Powers of Senior Officials of the Constituent Entities of the Russian Federation and Governors of the U.S. States]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* – Constitutional and Municipal Law. 2020. Issue 9. Pp. 48–51. (In Russ.).

17. Tolstopyatenko G. P. *Evropeyskoe nalogovoe pravo: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [European Tax Law: A Comparative Legal Study]. Moscow, 2001. 328 p. (In Russ.).

18. Tsyrempilova E. B.-M. *Poryadok razgranicheniya kompetentsii mezhdu soyuzom i shtatami v Avstralii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie: dis. ... kand. yurid. nauk* [Delimitation of Competence between the Union and the States in Australia: Constitutional and Legal Research: Cand. jurid. sci. diss.]. Ulan-Ude, 2019. 192 p. (In Russ.).

19. Argelaguet J. *The Controversy over Language in Catalan Schools Heats Up*. Available at: <https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/news-and-opinion/controversy-over-language-catalan-schools-heats>. (In Eng.).

20. Blondeau J. M. *Quebec's Experiences in Global Relations*. Available at: <https://forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-ca-blondeau.pdf>. (In Eng.).

21. Cheung P. T. Y. *Toward Federalism in China? The Experience of the Hong Kong Special Administrative Region*. *Federalism in Asia*. Ed. by B. He, B. Galligan, T. Inoguchi. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007. Pp. 242–265. (In Eng.).

22. *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?* Ed. by J. Kincaid, N. Aroney. University of Toronto Press, 2020. 583 p. (In Eng.).

23. Dhavan R., Saxena R. Republic of India. *A Global Dialogue on Federalism. Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries*. Ed. by K. Le Roy, C. Saunders. McGill-Queen's University Press, 2006. Vol. 3. Pp. 166–197. (In Eng.).

24. Ganguli A. *Interface between International Law and Municipal Law: Role of the Indian Judiciary*. *India and International Law*. Ed. by B. Patel. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008. Vol. 2. Pp. 11–47. (In Eng.).

25. Hess G. *Organisation of External Relations*. Available at: <http://www.forumfed.org/libdocs/2009/2008-09-18-Hess.pdf>. (In Eng.).

26. Keenleyside H. L. et al. *The Growth of Canadian Policies in External Affairs*. Durham: Duke University Press, 1960. 174 p. (In Eng.).

27. Khosla M. *The Indian Constitution: Oxford India Short Introductions*. Oxford University Press, 2012. 224 p. (In Eng.).

28. Mukhopadhyay S. *Indian States Agree to Create a Value Added Tax. Federations*. January-February 2009. Pp. 26–30. (In Eng.).

29. Phyak P., Awasthi L. D. *Developing and Implementing Multilingual Policy in a Federal Nepal: Opportunities and Challenges*. *Forum of Federations. Occasional Paper Series*. 2022. Number 54. 24 p. (In Eng.).

30. Trojbcicz B. *Conflicts over Mineral Rents in Petrofederations*. *Forum of Federations. Occasional Paper Series*. 2019. Number 42. 26 p. (In Eng.).

Информация об авторе:

А. А. Меркуленко, аспирант

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
123022, Россия, г. Москва,
Большой Трёхсвятительский переулок, 3

ORCID: 0000-0001-6335-2386

ResearcherID: AAE-5320-2019

About the author:

A. A. Merkulenko

National Research University 'Higher School of
Economics' (HSE University)
3, Bolshoi Trekhsvyatitelsky pereulok, Moscow,
123022, Russia

ORCID: 0000-0001-6335-2386

ResearcherID: AAE-5320-2019