тельным органом государственной власти субъекта РФ¹³. Безусловно, стратегическое планирование такого регионального развития требует четкой координации действий всех органов власти на территории субъекта РФ со стороны его высшего исполнительного органа государственной власти. В то же время при значительных размерах территории субъекта РФ и сложившихся различиях в уровне социально-экономического развития такое стратегическое планирование будет способствовать стимулированию развития экономических центров, с которыми связано развитие перспективных отраслей специализации региона и форм пространственной организации экономики (кластеров, промышленных

зон, особых экономических зон), вести к формированию в них своей социально-экономической среды, обеспечивающей повышение их конкурентоспособности на межрегиональном уровне.

Проблема создания системы государственного стратегического управления региональным развитием упирается не только в необходимость осуществления эффективного правового регулирования. Принять стратегию регионального развития — это только часть задачи. Важно не просто разработать и принять документ стратегического планирования, но и увязать всю цепочку документов стратегического планирования по «горизонтали» и «вертикали», четко проработать механизмы их реализации, мониторинга выполнения и контроля. К сожалению, в России долгое время ни в одном вузе не было кафедры планирования, прогнозирования, социального проектирования, стратегического управления — ни по одному профилю, включая экономику. Поэтому внедрение указанного инструмента требует и подготовки необходимого кадрового потенциала, которого сейчас в регионах и муниципалитетах явно недостаточно.

¹³ См., например, постановления Администрации Алтайского края от 14 октября 2014 г. № 474 «Об утверждении стратегии развития Северо-Западной зоны Алтайского края на период до 2025 года», от 19 января 2016 г. № 12 «Об утверждении стратегии развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года», от 22 августа 2016 г. № 288 «Об утверждении стратегии развития Юго-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года».

Библиографический список

- Гапоненко А. Л., Панкрухин А. П. Стратегическое управление. 2-е изд. М., 2006.
 Луковников Е. Региональное развитие в системе приоритетов государственной политики современной России // Власть. 2013. № 7.
 Никонова И. А. Проектный анализ и проектное финансирование. М., 2012.

Регулирование и защита прав человека и гражданина в России: проблема разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами

ВЕЛИЕВА Джамила Сейфаддиновна, заведующая кафедрой конституционного и международного права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент

410031, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25

E-mail: ya.wds05@yandex.ru

ПРЕСНЯКОВ Михаил Вячеславович, профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент

410031, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25

E-mail: presnykov1972@yandex.ru

Статья посвящена проблеме разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере регулирования и защиты прав человека и гражданина. В Конституции России «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина» относится к предметам ведения Российской Федерации, а «защита прав и свобод человека» отнесена к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Целью данной работы является анализ проблем разграничения нормотворческих полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере законодательного регулирования и защиты прав человека и гражданина. В частности, своей задачей авторы видят исследование вопросов о пределах легитимности регионального регулирования прав и свобод. В работе анализируется ряд проблем, связанных с законодательным регулированием на уровне субъекта Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. В частности, это может выражаться в «пересечении» полномочий региональных уставных судов и Конституционного Суда Российской Федерации. Дается оценка трансформации механизма разграничения предметов ведения путем издания федеральных законов.

Методологическую основу работы составили апробированные общенаучные и специальные методы познания. Методы формальной логики (описание, сравнение, классификация, анализ и синтез и др.) позволили охарактеризовать существующие механизмы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами с позиции их конкретного нормативного содержания. Кроме того, благодаря использованию данных методов научного познания в работе удалось провести исследование действующего законодательства, выявить ряд дефектов нормативного регулирования и сделать предложения по их устранению.

Проведенное исследование позволило авторам прийти к выводам, что различия регулирования и разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в федеральном законодательстве могут рассматриваться в рамках дихотомии прямого и косвенного разграничения правотворческих полномочий; любое регулирование тех или иных общественных отношений по своей сути представляет собой одновременно и разграничение или определенное ограничение правотворческой компетенции субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: федерализм, разграничение полномочий, ограничение прав, регулирование прав, правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации, опережающее нормотворчество, сопутствующее нормотворчество.

Regulation and Protection of Human and Citizen Rights in Russia: a Problem of Differentiation of Law-Making Powers between the Russian Federation and Its Subjects

D. S. VELIEVA, head of the Department of constitutional and international law of the Stolypin Volga Region Institute of Administration — the Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, doctor of legal sciences, associate professor

23/25, Sobornaya st., Saratov, Russia, 410031

E-mail: ya.wds05@yandex.ru

M. V. PRESNYAKOV, professor at the Department of labor law of the Stolypin Volga Region Institute of Administration — the Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, doctor of legal sciences, associate professor

23/25, Sobornaya st., Saratov, Russia, 410031

E-mail: presnykov1972@yandex.ru

This article is devoted to a problem of differentiation of competence of the Russian Federation and its subjects in the sphere of regulation and human and citizen rights protection. In the Constitution of the Russian Federation "regulation and protection of the rights and freedoms of the person and citizen" belongs to the jurisdiction of the Russian Federation, and "protection of the rights and freedoms of the person" belongs to both the Russian Federation and its subjects.

The purpose of this work is the analysis of problems of differentiation of rule-making powers between the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation in the sphere of legislative regulation and protection of human and citizen rights. Particularly in the authors' view the task is a research of questions of limits of legitimacy of regional regulation of the rights and freedoms. In work a number of the problems connected with legislative regulation at the level of the subject of the Russian Federation of the rights and freedoms of the person and the citizen is analyzed. In particular, it can be expressed in "crossing" of powers of regional statutory courts and the Constitutional Court of the Russian Federation. An assessment of transformation of the mechanism of differentiation of jurisdiction areas by the publication of federal laws is given.

The methodological basis of work was constituted by the approved general scientific and special method of obtaining knowledge. Methods of formal logic: the description, comparison, classification, the analysis and synthesis and others – allowed characterizing the existing mechanisms of differentiation of competence between the Russian Federation and its subjects from the perspective of their specific normative content. Moreover, by virtue of these methods of scientific knowledge in this work it was succeeded to conduct a research of the current legislation to reveal a number of defects of standard regulation and to make offers on their elimination.

The conducted research allowed authors to draw the following conclusions. According to the authors, distinctions of regulation and differentiation of the competence of the Russian Federation and its subjects in the federal legislation can be considered within a dichotomy of direct and indirect differentiation of law-making powers. Authors come to the conclusion that any regulation of any public relations in essence represents both differentiation and a certain restriction of law-making competence of subjects of the Russian Federation.

Keywords: federalism, differentiation of powers, restriction of the rights, regulation of the rights, law-making powers of subjects of the Russian Federation, anticipatory rule-making, the accompanying rule-making.

DOI: 10.12737/article_58f48b49401193.76299514

Признавая важность законотворческой деятельности региональных парламентов, следует отметить, что на конституционном уровне установлены параметры такой деятельности. Обусловлены они конституционным провозглашением человека, его прав и свобод высшей ценностью и возложением на Российское государство обязанности по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Однако при реализации законотворческой функции региональными парламентами в указанной сфере может возникнуть ряд проблем. Связаны они с тем, что в самой Конституции РФ указано, что «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина» (п. «в» ст. 71) относятся к предметам ведения Российской Федерации, а «защита прав

и свобод человека и гражданина» отнесена к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72).

Приведенные выше конституционные нормы противоречивы, поскольку в них защита прав и свобод человека и гражданина относится одновременно и к предметам ведения Российской Федерации, и к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Другими словами, один и тот же предмет ведения находится одновременно и в исключительном ведении Российской Федерации, и в совместном ведении. Такая неопределенность требует своего решения, поскольку в правоприменительной практике могут возникнуть сложности, связанные с вторжением в предмет ведения Российской Федерации.

Вместе с тем системный анализ данных конституционных норм показывает, что регулирование прав и свобод находится только в ведении Российской Федерации. Это означает, что только органы государственной власти Российской Федерации могут устанавливать и регулировать те или иные права и свободы. Субъекты РФ наделяются лишь правом их защиты¹, поскольку защита прав человека и гражданина является общей обязанностью всех государственных органов любого уровня².

В связи с изложенным возникает необходимость анализа понятий «регулирование» и «защита».

По мнению авторов научно-практического комментария к Конституции РФ, понятием «регулирование» охватывается определение Федерацией перечня прав и свобод, их конституционно-правовое закрепление, установление конституционных и иных гарантий, механизмов и процедур их реализации, ответственности за их нарушение. Защита прав и свобод является самостоятельным правовым институтом, регламентирующим совокупность способов и средств их обеспечения и защиты, присутствующих конкретной отрасли права³.

Как отмечают авторы другого комментария к Конституции РФ, при раскрытии смысла понятия «регулирование прав и свобод» следует учитывать взаимосвязь п. «в» ст. 71 с нормами п. «б» ч. 1 ст. 72 Конститу-

ции РФ, устанавливающими в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов защиту прав и свобод⁴. Эти конституционные положения, рассматриваемые во взаимосвязи с нормами ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, предполагают осуществление субъектами РФ не только организационно-управленческих, финансово-экономических и иных форм правообеспечительной деятельности, но и законодательного регулирования в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина с соблюдением при этом норм федерального права, что необходимо учитывать при определении конституционных параметров регулирования прав и свобод человека и гражданина как предмета ведения Российской Федерации: такое федеральное регулирование, во всяком случае, не может препятствовать субъектам РФ исполнять в порядке реализации присущих им законотворческих полномочий конституционную правозащитную функцию.

Под защитой прав и свобод авторы вышеназванного комментария понимают обеспечиваемую государством эффективную возможность пользования правами и свободами путем создания социально-политических, материально-финансовых, организационно-процедурных и других условий для их осуществления, оказания помощи, содействия в их реализации и, напротив, устранения к тому препятствий, предотвращения их нарушения, а также путем воздержания самого государства от необоснованного и неправомерного вмешательства в права и свободы, от блокирования возможности воспользоваться ими, тем более от умаления их существования.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ защита прав

¹ См.: Конституционное право и политика: сб. матер. Междунар. науч. конф. (юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова, 28—30 марта 2012 г.) / С. А. Авакьян, Д. С. Агапов, Н. И. Акуев и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012.

² См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 1996.

³ См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / М. П. Авдеевкова, Н. И. Беседкина, А. Н. Головистикова и др.; под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 2007.

⁴ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л. В. Андриченко, С. А. Боголюбов, Н. С. Бондарь и др.; под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд. М., 2011.

и свобод человека и гражданина может осуществляться путем установления дополнительных правовых предписаний, имеющих целью защиту того или иного права, что не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле ст. 71 (п. «в»).

Как отмечает судья Конституционного Суда РФ Н. С. Бондарь, региональное правотворчество в области прав и свобод человека и гражданина связано с ориентацией не на первичное, учредительное регулирование, предполагающее провозглашение новых для конституционного пространства региональных прав, а на юридическое гарантирование признанных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, их конкретизацию или на создание дополнительных механизмов их реализации применительно к конкретным условиям отдельных субъектов РФ⁵.

В связи с этим большинству субъектов РФ остается только дублировать в своих конституциях и уставах положения главы второй федеральной Конституции, незначительно видоизменяя текстуальные формулировки тех или иных прав или дополняя их собственными декларативными положениями. Так, в ст. 19 Конституции Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. наряду с дословным воспроизведением положения Основного закона о принципе равенства добавлено, что «никто не может нести ущерб вследствие своей инвалидности». Очевидно, что конституционная формула принципа равенства несколько не нуждается в данном «уточнении», и при этом присутствует явный дефект текстуального изложения данной нормы: инвалиды, т. е. по определению люди с ограниченными возможностями, неизбежно несут

определенный ущерб. Другое дело, что при этом не должны ущемляться их права. Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. помимо традиционной нормы, закрепляющей принцип равенства, содержит положение, согласно которому «любые формы ограничения прав и свобод либо установление преимуществ граждан по расовым, национальным и другим признакам запрещаются» (ст. 29). Между тем так называемая позитивная дискриминация, направленная на обеспечение определенным категориям лиц, нуждающихся в особой заботе государства, равных возможностей с другими гражданами, не только является легитимной с конституционной точки зрения, но и предусматривается федеральными законами (например, квотирование рабочих мест для тех же инвалидов).

Еще одну проблему регионального нормотворчества в сфере закрепления прав и свобод в конституциях и уставах субъектов РФ отмечают И. А. Умнова и А. С. Степаненко: «Исходя из федеральной конституционной концепции разграничения предметов ведения и полномочий, юрисдикция Конституционного Суда и конституционных (уставных) судов Российской Федерации должна быть параллельной, а не совпадающей. Проблема совпадения возникает в том случае, если предметом нормоконтроля являются отношения, регулируемые как в Конституции РФ, так и в конституциях (уставах) субъектов Федерации. Это в полной мере касается прав и свобод человека и гражданина»⁶. Проблема «нелегитимного нормоконтроля», по мнению авторов, возникает вследствие того, что зачастую конститу-

⁵ См.: Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 361.

⁶ Умнова (Конюхова) И. А., Степаненко А. С. Легитимность конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в контексте их защиты органами конституционного контроля в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 23—29.

ционные (уставные) суды субъектов РФ при разрешении конкретного дела ссылаются на те нормы региональных конституций, которые дублируют положения Основного закона о правах и свободах человека. Иначе говоря, фактически осуществляется проверка соответствия нормативного акта не региональной, а федеральной Конституции, что означает подмену полномочий Конституционного Суда РФ.

Интересно, что изложенная выше точка зрения, как видно из выходных данных источника цитирования, была высказана в 2011 г., а уже через два года данная, на первый взгляд сугубо теоретическая, проблема получила серьезные практические последствия. Так, п. 2 ст. 4 Закона Челябинской области от 28 ноября 2002 г. № 114-ЗО «О транспортном налоге» пенсионерам и многодетным семьям была предоставлена налоговая льгота по транспортному налогу в виде значительно сниженной налоговой ставки. Позднее Законом Челябинской области от 30 сентября 2008 г. № 312-ЗО «О внесении изменений в статьи 2 и 4 Закона Челябинской области “О транспортном налоге”» круг лиц, которым предоставлялась данная налоговая льгота, был ограничен в зависимости от технических параметров мощности двигателя транспортного средства. В связи с этим гражданка Н. П. Андреева обратилась в Уставный суд Челябинской области, который пришел к выводу, что отмена соответствующей налоговой льготы для определенной категории пенсионеров представляет собой отказ Челябинской области от взятых ею на себя обязательств. В связи с этим было принято решение, что п. 2 ст. 4 названного выше Закона не соответствует ст. 2 (ч. 1) и 69 (ч. 1) Устава (Основного закона) Челябинской области в той мере, в какой им ограничивается право данной категории пенсионеров на налоговую льготу. Между тем, согласно ст. 69 Устава Челябинской области в области создаются условия для охраны тру-

да и здоровья, социальной поддержки и социального обслуживания населения области, охраны окружающей среды.

В развитие этой ситуации последовал запрос Законодательного собрания Челябинской области уже в Конституционный Суд РФ относительно соответствия указанных положений регионального закона Конституции РФ. Конституционный Суд отметил, что в данной ситуации он имеет право при наличии соответствующего запроса проверить конституционность закона субъекта РФ, не оценивая при этом соответствие Конституции РФ положений конституции (устава) данного субъекта РФ, нарушение которых констатировано в решении органа конституционного правосудия субъекта РФ.

В результате рассмотрения данного дела Конституционный Суд РФ признал п. 2 ст. 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» не противоречащим Конституции РФ, а само положение данного Закона не утратившим силу вопреки решению Уставного суда Челябинской области.

Г. Н. Комкова в связи с этим полагает, что Конституционный Суд РФ не принял во внимание положения ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина⁷. Хотя мы в полной мере согласны с мнением этого ученого о том, что принятие рассматриваемого регионального закона по сути означает «снижение уровня социальной защиты», нас в данном случае интересует проблема возможных пересечений компетенции уставных судов и Конституционного Суда РФ.

⁷ См.: Комкова Г. Н. Правовые позиции Конституционного Суда РФ в сфере обеспечения экономической стабильности Российского государства // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1061—1066.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, субъект РФ вправе наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным законом, установить в своем законе дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов их реализации, с учетом региональных особенностей (условий) и с соблюдением конституционных требований о непротиворечии законов субъектов РФ федеральным законам и недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина в форме иной, нежели федеральный закон. Во всяком случае, осуществляя такое регулирование, законодатель субъекта РФ не должен вводить процедуры и условия, которые искажают само существо тех или иных конституционных прав, и снижать уровень их федеральных гарантий, закрепленных на основе Конституции РФ федеральными законами, а также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод, поскольку таковые — в определенных Конституцией РФ целях и пределах — может устанавливать только федеральный законодатель.

Для решения вопросов, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина, доктринальное значение имеют следующие правовые позиции Конституционного Суда РФ:

защита прав и свобод, установление и обеспечение надлежащего функционирования правовых механизмов, гарантирующих их реализацию, составляют сферу совместной ответственности Российской Федерации и ее субъектов и поэтому должны обеспечиваться органами государственной власти и Российской Федерации и каждого из ее субъектов⁸;

⁸ См. определение КС РФ от 8 февраля 2007 г. № 322-О-П «По запросу Правительства Челябинской области о проверке конституционности положений абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской

федеральные законы в области защиты прав граждан обладают верховенством и имеют прямое действие на всей территории РФ, обладая приоритетом перед законами субъектов РФ (ч. 2 ст. 4 и ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ). Законодательные акты субъектов РФ по вопросам защиты прав и свобод не могут противоречить федеральному законодательству как формально, так и по существу: субъекты РФ не вправе принимать законодательные решения, направленные на снижение федеральных гарантий осуществления прав (свобод)⁹;

вместе с тем субъекты РФ вправе наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными на федеральном уровне, установить в своем законе дополнительные гарантии этих прав. В ряде случаев соответствующие полномочия субъектов РФ прямо предусматриваются в федеральных законах. Так, ст. 313 ТК РФ закрепляет право субъектов РФ вводить дополнительные гарантии лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, исходя из финансовых возможностей субъектов РФ. О дополнительных региональных гарантиях избирательных прав упоминает и п. 5 ст. 1 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁰;

Федерации «Об образовании» и пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

⁹ См. постановление КС РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В. И. Гнездилова и С. В. Пашигорова».

¹⁰ Постановление КС РФ от 23 марта 2000 г. № 4-П «По делу о проверке консти-

реализуя полномочия по защите прав и свобод, субъекты РФ, как это вытекает из взаимосвязанных положений ч. 2 и 3 ст. 5, п. «б» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, вправе осуществлять правовое регулирование в этой области общественных отношений. Такое регулирование, однако, не является регламентацией (признанием, учреждением) самих по себе прав и свобод в смысле п. «в» ст. 71 Конституции РФ. Оно имеет вторичный характер и производно от базового, устанавливаемого Конституцией и федеральными законами, конкретизирует содержащиеся в них нормативные положения и механизмы реализации соответствующих прав¹¹.

Кроме того, при отсутствии федерального правового регулирования тех или иных вопросов защиты прав и свобод субъекты РФ до издания федерального закона вправе осуще-

ствлять собственное правовое регулирование по этому предмету совместного ведения, имея в виду так называемое опережающее правовое регулирование. Однако принятый в опережающем порядке акт субъекта Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним¹². Такое положение содержится в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

туционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года “О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области” в связи с жалобой граждан Г. С. Борисова, А. П. Бучнева, В. И. Лошманова и Л. Г. Маховой»; постановление КС РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П “По делу о проверке конституционности подпункта “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области “О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области” в связи с жалобой общественного объединения “Политическая партия «Союз правых сил»”; определение КС РФ от 27 января 2011 г. № 63-О-О “Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Живодеровой Тамары Владимировны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 9 Закона Камчатского края “О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Камчатского края и должности государственной гражданской службы Камчатского края”».

¹¹ См. вышеназванное постановление КС РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П.

ствлять собственное правовое регулирование по этому предмету совместного ведения, имея в виду так называемое опережающее правовое регулирование. Однако принятый в опережающем порядке акт субъекта Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним¹². Такое положение содержится в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Эта возможность также дает основания полагать, что многие субъекты РФ, обладая правом принятия «опережающего законодательства» в сфере совместного (конкурирующего) ведения, способны в более ранние сроки выполнить предусмотренные Конституцией РФ и нормами действующего законодательства обязательства государства по обеспечению прав человека.

Практически любой закон, принимаемый субъектами РФ, регулирует комплексные общественные отношения, охватывающие различные предметы правового регулирования. И основной задачей в рамках законодательного процесса является определение той грани, где заканчи-

¹² См.: Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 45—55; Ирхин И. В. Концепция федерализма и практика ее воплощения в современном мире // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 51—55; Тхабисимов Х. А. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как конституционный принцип российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 19—24.

вается компетенция Российской Федерации и начинается компетенция субъектов РФ по принятию законов на уровне регионов.

Согласно положению ч. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Однако в принятом впоследствии Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» данная конституционно-правовая формула претерпела существенную модификацию. Так, согласно п. 5 ст. 1 названного Закона разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенными в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Таким образом, федеральный законодатель расширил перечень актов, которыми может осуществляться разграничение полномочий, в том числе в правотворческой сфере, за счет включения в него федеральных законов. Причем в ст. 5 Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ предусмотрено, что договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, действующие на день вступления в силу этого Закона, подлежат утверждению федеральным законом в течение двух лет со дня вступления в силу указанного Фе-

дерального закона. Как справедливо отмечается в доктрине конституционного права, с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 г. федеральный закон легитимно становится «приоритетной формой разграничения полномочий в пределах конституционно установленных предметов ведения», а договор — исключительной формой¹³.

Обратим внимание, что функция разграничения компетенции между федеральным центром и субъектами РФ выводится Конституционным Судом из регулятивного воздействия федерального закона, принятого по предметам совместного ведения¹⁴. В связи с этим И. А. Умнова отметила, что необходимо проводить различие «между правовыми актами, разграничивающими компетенцию, и актами, регулирующими отношения по предметам ведения»¹⁵. По мнению Л. А. Тихомировой, «неоднозначность в понимании исследуемого вопроса предопределена тем, что не выработан единый подход к раскрытию таких понятий, как “правовая форма регулирования отношений Российской Федерации и ее субъектов по предметам ведения и полномочиям” и “правовая форма разграничения предметов ведения”»¹⁶.

На наш взгляд, любое регулирование тех или иных общественных отношений по своей сути представля-

¹³ См.: Черепанов В. А. Федеративная реформа в России. М., 2007. С. 178.

¹⁴ См. постановление КС РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации».

¹⁵ Умнова И. А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. 1999. № 11.

¹⁶ Тихомирова Л. А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2010.

ет собой одновременно разграничение или определенное ограничение правотворческой компетенции субъектов РФ. Закрепляя ту или иную модель правового регулирования в какой-либо сфере общественных отношений, федеральный законодатель «вынуждает» представительные органы субъектов РФ действовать в рамках данной модели хотя бы потому, что региональные законы должны соответствовать федеральным. Поэтому различия регулирования и разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в федеральном законодательстве могут рассматриваться в рамках дихотомии прямого и косвенного разграничения правотворческих полномочий.

Каким же образом должно происходить разделение компетенции законодательных органов Федерации и регионов в конкретной сфере правового регулирования, результатом чего должен стать закон субъекта РФ?

На федеральном уровне целесообразно определить сферу применения закона (на какие правоотношения будет распространяться, вступление в силу и возможность применения обратной силы и т. д.), осуществить правовое регулирование понятийных, методологических вопросов, закрепить основные принципы действия,

участников, рамочно определить способ финансирования и реализации (бюджетные, налоговые, организационные, трудовые, пенсионные, информационные и другие возможные вопросы, включая ответственность), а также возможные способы взаимодействия двух уровней государственной власти при его реализации.

Для определения круга ведения субъектов РФ по конкретному закону — регулируемой им сфере отношений необходим комплексный анализ их полномочий в бюджетной, налоговой, трудовой и иных сферах. Любая конкретная сфера отношений опосредуется и взаимосвязана с целым комплексом самостоятельных отношений и, соответственно, регулируется различными отраслями и институтами законодательства.

Таким образом, система правового регулирования субъектами РФ конкретных отношений состоит из федерального компонента, который включает нормы Конституции РФ и федеральных законов, регулирующих данные отношения и смежный с ними комплекс отношений в пределах компетенции РФ в этой сфере и связанных с ней сферах, и регионального компонента, который включает нормы собственно законов субъекта РФ, регулирующих отношения в пределах их компетенции.

Библиографический список

Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005.

Ирхин И. В. Концепция федерализма и практика ее воплощения в современном мире // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3.

Комкова Г. Н. Правовые позиции Конституционного Суда РФ в сфере обеспечения экономической стабильности Российского государства // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6.

Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л. В. Андриченко, С. А. Боголюбов, Н. С. Бондарь и др.; под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд. М., 2011.

Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 1996.

Конституционное право и политика: сб. матер. Междунар. науч. конф. (юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова, 28—30 марта 2012 г.) / С. А. Авакьян, Д. С. Агапов, Н. И. Акуев и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012.

Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / М. П. Авдеенкова, Н. И. Беседкина, А. Н. Головистикова и др.; под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 2007.

Тихомирова Л. А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование. СПС «КонсультантПлюс». 2010.

Тхабисимов Х. А. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как конституционный принцип российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4.

Умнова (Конюхова) И. А., Степаненко А. С. Легитимность конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в контексте их защиты органами конституционного контроля в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4.

Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2.

Умнова И. А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. 1999. № 11.

Черепанов В. А. Федеративная реформа в России. М., 2007.

Партийное строительство в Российской Федерации: некоторые тенденции конституционно-правового регулирования

АЛИМОВ Эмиль Ваизович, младший научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: emil.alimov@gmail.com

Институт политических партий является неотъемлемой составляющей любого современного демократического государства. Политические партии в первую очередь предназначены выполнять роль некоего представителя нужд и интересов граждан в представительном органе публичной власти. Путем отстаивания своей политической программы, партийной деятельности, активного взаимодействия с органами публичной власти в рамках, предусмотренных законодательством государства, политические партии по факту занимают одно из ведущих мест в политической жизни многих демократических государств. Кроме того, политические партии принимают непосредственное участие в формировании и (или) деятельности некоторых органов публичной власти. Вместе с тем в Российской Федерации не теряет своей актуальности тема выявления фактически сложившихся отношений в области функционирования института политических партий. Только комплексный правовой анализ института политических партий позволит выявить тенденции конституционно-правового регулирования партийного строительства, которые являются показателем реального положения политических партий в современной России, отражают существующие проблемы правового характера, а также позволяют обозначить вектор для возможного развития правового регулирования в отмеченной сфере.

Цель данной статьи — выявление некоторых тенденций конституционно-правового регулирования партийного строительства в Российской Федерации. Данная цель выполняется посредством решения следующих задач: исследование развития законодательства Российской Федерации о политических партиях; изучение актуальной практики Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека в сфере партийного строительства; анализ итогов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва в аспекте участия в них политических партий.