

tional and legal responsibility can be recognized as a social value, a factor in building a constitutional, social state.

Key words: *Constitutional Court; constitutional and legal responsibility; constitutional control; constitutional state; Constitution of the Russian Federation; law and order; legality; inevitability of punishment; court decisions; grounds for constitutional and legal responsibility; constitutional liability mechanism; forms of responsibility.*

УДК 342.5

DOI: 10.22394/2074-7306-2017-1-3-117-124

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

**Кетова
Екатерина
Валерьевна** аспирант кафедры конституционного и муниципального права, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: katena891@yandex.ru

Аннотация

В статье констатируется отсутствие юридического закрепления принципов разграничения предметов ведения и полномочий между государственными органами Российской Федерации и государственными органами субъектов Российской Федерации как в целом, так и в сфере избирательных отношений. Отмечается, что это способствовало захвату федеральным законодателем огромной сферы регулирования избирательных отношений на всех уровнях выборов. По мнению автора, такой подход к регулированию избирательных отношений является устаревшим и ошибочным.

Ключевые слова: *принципы разграничения предметов ведения и полномочий между государственными органами Российской Федерации и государственными органами субъектов Российской Федерации; избирательные отношения; принцип федерализма.*

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации является составной частью основ конституционного строя в сфере федерализма, так как федеративная форма государственного устройства предполагает целый спектр взаимоотношений федеративного центра и субъектов [1, с. 46 – 48].

Одной из первых попыток внести ясность в вопрос, касающийся разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, стало принятие Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». В частности, закон определял, что разграничение полномочий должно основываться на принципах конституционности, верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, равноправия субъектов Российской Федерации, недопустимости ущемления прав и интересов

субъектов Российской Федерации, согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов, обеспеченности ресурсами, добровольности и гласности заключения договоров и соглашений. Тем не менее указанные принципы так и не смогли должным образом утвердиться в конституционной практике, а сам закон очень скоро был признан утратившим силу. В действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Федеральным законом от 04.07.2003 № 95-ФЗ была внесена глава IV.1 «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации», однако, несмотря на её название, принципы разграничения полномочий в явном виде в ней не сформулированы.

На практике отчетливо прослеживалась тенденция к уменьшению компетенции субъектов федерации в сфере совместного ведения, часть важных отраслей общественных отношений были полностью переданы Российской Федерации. Такая своеобразная реформа отношений между федерацией и субъектами в условиях отсутствия четко сформулированных и юридически не закрепленных принципов федеративных отношений вызвало критику в научной литературе. Так, многие видные исследователи современного российского федерализма считали, что отсутствие принципиальных рамок в сфере совместного ведения ведет к фактической централизации власти и формальности федерализма [2; 3, с. 5 – 18; 4]; И.А. Умнова (Конюхова), А.В. Киселева и А.В. Нестеренко, Н.М. Добрынин, В.А. Черепанов и др. [5; 6; 7; 8; 9], предпринимали усилия для обоснования и формулирования основополагающих начал, лежащих в основе разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерацией и ее субъектов по предметам совместного ведения. Их предложения остались без должного внимания со стороны законодателя.

Отсутствует ясность и в вопросе о том, в каких правовых формах должны разграничиваться предметы ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами. Часть 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации определяет лишь два способа разграничения компетенции – конституционный (это мы видим в ст. 71 – 73 Конституции Российской Федерации), и договорной способ – с помощью Федеративного договора и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Однако, исходя из смысла ст. 76 Конституции Российской Федерации, в федеральном законе как нормативно-правовом акте общего действия могут регулироваться вопросы (предметы) совместного ведения. Такая позиция была выражена Конституционным Судом Российской Федерации [10]. Таким образом, правовая форма разграничения полномочий по предметам совместного ведения посредством федеральных законов также предусмотрена Конституцией Российской Федерации.

Общая ситуация разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами в значительной мере характерна и для сферы избирательных отношений. В статьях 71-73 Конституции Российской Федерации избирательное право (законодательство) не относится ни к одному из видов предметов ведения. К ведению Российской Федерации относится регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71); установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти (п. «г» ст. 71). К совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относятся обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам (п. «а» ч. 1 ст. 72); защита прав и сво-

бод человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72); установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72). О выборах, избирательном праве в ст. 71-73 не упоминается. При этом в Конституции Российской Федерации вообще нет норм об общих принципах избирательного права (они сформулированы лишь применительно к выборам Президента России, нет норм о выборах в субъектах федерации). В Федеративном договоре и иных договорах о разграничении предметов ведения и полномочий также избирательные отношения не упоминаются.

В исследовательской литературе данный вопрос рассматривается с различных сторон. Одни исследователи полагают, что независимо от уровня выборов конкретный объем и содержание прав граждан избирать и быть избранными определяются Российской Федерацией в соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации (С.Д. Князев) [11, с. 44 – 52; 12]. Следовательно, регулирование должно быть только федеральным. Другие считают, что правовые нормы в сфере избирательного права необходимо рассматривать в контексте «общих принципов организации системы органов государственной власти...» в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации (Ю.А. Дмитриев [13], А.Е. Постников [14, с. 3 – 10]), т. е. избирательное право следует относить к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Третьи полагают, что к совместному ведению следует отнести региональные выборы в соответствии с п. «б» и п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции (А.Н. Чертков) [15, с. 23 – 30]. Существует также мнение, в соответствии с которым правовое обеспечение выборов происходит в соответствии со ст. 71, ст. 72 и ст. 73 Конституции Российской Федерации. Другими словами, выборы депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны регулироваться как Федерацией, так и совместно Федерацией и субъектами Федерации, а также субъектами Российской Федерации самостоятельно [16; 17].

Конституционный Суд Российской Федерации также не выработал четкую правовую позицию, касающуюся разграничения предметов ведения и полномочий в сфере реализации и обеспечения избирательных прав граждан. В Постановлении КС РФ от 10 июля 1995 года № 9-П [18], а также в более поздних его решениях присутствовала принципиальная позиция, в соответствии с которой к исключительному ведению субъектов Российской Федерации не относится законодательство о выборах в соответствующих субъектах. Однако, на вопрос о том, в чьем ведении находится законодательство о выборах в субъектах Российской Федерации, исключительном ведении Российской Федерации или же совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, как именно положения Основного Закона необходимо трактовать в контексте региональных выборов, правовая позиция Суда непоследовательна и противоречива [19].

В ответ на запрос Саратовской областной Думы о признании Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в целом и его отдельных положений не соответствующими статьям 3, 5, 11, 30, 32, 71, 72, 77 и 131 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации в своём Определении подтвердил свою позицию, в соответствии с которой законодательство о выборах в субъекте Российской Федерации не является предметом исключительного ведения субъекта Российской Федерации. Конституционный суд также указал на тот факт, что принятие Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» было осуществлено в рамках реализации Российской Федерацией ее прав по предметам, отнесенным к ведению Российской Федерации, а также ее полномочий по пред-

метам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В свою очередь, в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемый Закон в целом с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, неопределенность отсутствует. [20]

Таким образом, конституционные основания разграничения предметов ведения в сфере регулирования избирательных отношений неясны.

Краткая история законодательного разрешения этого вопроса такова. В начале 1994 г. во многих субъектах Российской Федерации на основе положений новой Конституции прошли выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти и в органы местного самоуправления. В условиях отсутствия федерального законодательства и опыта региональное регулирование выборов было непрофессиональным. Это привело к значительным нарушениям избирательных прав. Депутаты Государственной Думы, обсудив итоги региональных выборов 1994 года, предложили Президенту Российской Федерации проект федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Разрабатывались различные варианты решения вопросов обеспечения избирательных прав граждан Российской Федерации. Часть депутатов отстаивала идею принятия «Избирательного Кодекса», как унифицированного правового акта, включающего определение всех избирательных систем и избирательных процедур, используемых на выборах всех уровней. Однако идея общенациональной кодификации не встретила должного понимания у большинства парламентариев и юристов по причине возможного противоречия Конституции РФ, в части определения России как государства с федеративным устройством. В итоге победила идея ограниченной, целевой систематизации законодательства о выборах на основе Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в котором были заключены положения общие для всех выборов в Российской Федерации. По мнению членов ЦИК РФ и разработавших его и депутатов Государственной Думы, соответствующий Федеральный закон соответствовал заявленному в Конституции РФ принципу федерализма, поскольку регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относится к исключительному ведению Российской Федерации. В дальнейшем как федеральное, так и региональное законодательство о выборах разрабатывалось в соответствии с базовым федеральным законом. Сам закон принимался в 1997 и 2002 гг. Регулирование избирательных прав граждан в этом Федеральном законе носит рамочный характер и имеет прямое действие на всех уровнях российских выборов.

В этих условиях федеральный законодатель захватывает огромную сферу регулирования избирательных отношений на всех уровнях выборов. Как это соотносится с принципом федерализма в регулировании избирательной сферы? Для того, чтобы ответить на этот вопрос, необходимо проанализировать, какие же отношения федеральный законодатель отдает для регулирования субъектам федерации.

Так, анализ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» показал, что субъектам федерации различными законами установлены следующие предметы регулирования:

- обеспечение прав граждан на участие в управлении делами государства, в том числе, посредством своевременного назначения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и периодического проведения указанных выборов;

- наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций;
- конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться количественное число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в соответствии с федеральным законом;
- субъект федерации может самостоятельно устанавливать избирательную систему на региональных выборах, при соблюдении следующих условий: не менее 25 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (если двухпалатный орган - не менее 25 процентов депутатов одной из палат) должны избираться по единому избирательному округу по пропорциональной системе (кроме городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга);
- срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, но при этом федеральным законом установлено, что он не может превышать пять лет;
- законом субъекта Российской Федерации в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации; порядок назначения и проведения референдума субъекта Российской Федерации; порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, порядок проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и порядок отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации [21].

Таким образом, федеральный законодатель рамочным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» урегулировал практически все нюансы любых выборов на территории России, а те сферы, которые отданы для урегулирования субъектам федерации, также ограничены федеральными рамками.

В условиях отсутствия четких положений в Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда РФ принятый подход федерального законодателя к механизму распределения компетенции в сфере избирательного права представляется если не ошибочным, то устаревшим, так как, возможно он был необходим для той ситуации зарождения современного избирательного права, которая существовала в середине и конце 90-х годов прошлого века. Сегодня такое чрез-

мерное и не ограниченное чёткими принципами регулирование региональных и местных выборов из центра представляется избыточным и нарушающим принцип федерализма, так как такой подход не учитывает специфику, национальные и иные особенности субъектов Российской Федерации. Такое положение вещей может в итоге отрицательно влиять на конституционную легитимность государственной власти [22, с. 3 – 8].

На противоречие современного избирательного законодательства принципу федерализма в исследовательской литературе уже давно обращается внимание. Имеются предложения по выходу из этого противоречия. Например, предлагается создать федеральные избирательные стандарты для выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом подчеркивается, что на федеральном уровне должны быть установлены лишь важнейшие правила, касающиеся избирательного права и процесса в субъектах Российской Федерации [23, с. 139 – 144]. Предлагается также активнее быть самим субъектам федерации, законы субъектов Российской Федерации должны быть не столько дополнительным звеном, сколько «важным элементом самого механизма» правового регулирования [24, с. 27 – 34]. Но, наш взгляд, без доброй воли федерального законодателя активность субъектов федерации в данном вопросе не приведет к существенным изменениям в сложившемся механизме правового регулирования избирательных отношений. Указывается также на необходимость как «глобального», так и «тактического» изменения избирательного законодательства, связанного с его демократизацией [25, с. 98 – 103]. На наш взгляд, необходим комплекс мер по урегулированию пробелов в сфере регулирования избирательных отношений в субъектах Федерации и приведения этого регулирования в соответствие с принципом федерализма. Представляется, что настало время для «оживления» федерализма, придания ему новой силы в виде активизации роли непосредственного источника власти – народа, в противном случае мы рискуем превратиться в страну с лишь декларируемым федеративным устройством.

Литература

1. Баранов П. П., Соколов А. Н. Теория государства и права. Учебное пособие. Ростов-на-Дону: Министерство внутренних дел РФ, Ростовский юридический институт, 2007. 280 с.
2. Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М.: Юристъ, 2006. 421 с.
3. Саликов М. С. Конституционный федерализм в России: опыт десятилетнего развития // Федерализм. 2003. № 3.
4. Черепанов В. А. Теория российского федерализма. М.: Издательство «МЗ-Пресс», 2005. 320 с.
5. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 2000. 304 с.
6. Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М.: Гордец, 2004. 587 с.
7. Киселева А. В., Нестеренко А. В. Теория федерализма. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2002. 304 с.
8. Добрынин Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Издательство «Наука», 2003. 467 с.
9. Черепанов В. А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М.: Издательство «МЗ-Пресс», 2003. 437 с.

10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429.
11. *Князев С. Д.* Выборы в субъектах Федерации: правовые акты и реалии // Журнал российского права. 1997. № 10.
12. *Князев С. Д.* Российское избирательное право: Учебник / Под ред. Ю.А. Веденеева. Владивосток: Изд-во Дальневосточ. гос. ун-та, 2001. 447 с.
13. *Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б.* Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. 864 с.
14. *Постников А. Е.* Актуальные направления развития избирательного законодательства // Журнал российского права. 2004. № 2.
15. *Чертков А. Н.* Сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: проблемы конституционно-правового оформления // Государство и право. 2007. № 8.
16. *Алехичева А. В.* Соотношение федерального и регионального регулирования форм прямой демократии в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 22 с.
17. *Коробов В. В.* Конституционно-правовое регулирование и проведение выборов в органы государственной власти в субъекте Российской Федерации: На материалах Калужской области: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 232 с.
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 1995 г. N 9-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики", в редакции от 26 августа 1994 г. // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1995. N 4.
19. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 ноября 1995 г. N 14-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания" // Собрание законодательства РФ. 1995. N 48. Ст. 4692; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 июня 1996 г. N 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 20 Закона Республики Башкортостан "О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан // Собрание законодательства РФ. 1996. N 27. Ст. 3344; Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. N 9-П по делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия // Собрание законодательства РФ. 1997. N 26. Ст. 3145 и др.
20. Определение Конституционного Суда РФ от 06.11.1998 N 151-О "По запросу Саратовской областной Думы о проверке конституционности Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // КонсультантПлюс.
21. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.
22. *Баранов П. П., Овчинников А. И.* Конституционная легитимность государственной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7.

23. *Анисимова Н. И.* Федеральные стандарты для региональных парламентских выборов: проблема разграничения компетенции в избирательном праве России // Журнал российского права. 2008. № 8.
 24. *Чертков А. Н.* Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Журнал российского права. 2005. № 5.
 25. *Баранов П. П.* Пути совершенствования избирательных систем в Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 3.
-

Ketova Ekaterina Valer'evna, postgraduate student of the Department of constitutional and municipal law, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: katena891@yandex.ru

PROBLEMS OF POWER DIFFERENTIATION BETWEEN THE RUSSIAN FEDERATION PUBLIC AUTHORITIES AND THE PUBLIC AUTHORITIES OF SUBORDINATE ENTITIES OF THE FEDERATION IN THE SPHERE OF ELECTORAL RELATIONS REGULATION

Abstract

The article states the lack of legal differentiation principles consolidation of jurisdiction and powers between the public authorities of the Russian Federation and the public authorities of subordinate entities of the Russian Federation as a whole and in the sphere of electoral relations. It is noted that this contributed to the capture of the huge areas of electoral relations regulation at all electoral levels by the Federal legislator. According to the author of the article, this approach to electoral relations regulation is outdated and incorrect.

Key words: *differentiation principles consolidation of jurisdiction and powers between the public authorities of the Russian Federation and the public authorities of subordinate entities of the Russian Federation; electoral relations; the principle of federalism.*

УДК 346.5

DOI: 10.22394/2074-7306-2017-1-3-124-133

КРИТЕРИИ ПРАВОМЕРНОСТИ ОГРАНИЧЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ СВОБОДЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ В УСЛОВИЯХ КОНКУРЕНТНОЙ ЭКОНОМИКИ

**Салий
Людмила
Михайловна**

ведущий юрисконсульт Публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Юга»,
(344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 49).
E-mail: ludmila_saliy@mail.ru

Аннотация

В статье дана характеристика правового статуса субъектов естественных монополий в Российской Федерации; осуществлено исследование правомерности ограничений конституционных прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность в форме естественной монополии в условиях