

9. Программа партии Народной свободы (Конституционно-демократической) // Кувшинов В.А. Программа политической партии кадетов // Вопросы истории КПСС. – 1991. – № 8. – С. 88 – 95.
10. Декларация Крымского правительства Соломона Крыма / Копиленко О.Л. Конституція Автономної Республіки Крим: проблеми прийняття, затвердження, реалізації. – Київ, 2001. – С. 171 – 173.
11. ГАРК. – Ф. Р. – 999. – Оп. 1. – Д. 7. – Л. 2 – 5.
12. ГАРК. – Ф. Р. – 999. – Оп. 1. – Д. 70. – Л. 3 – 11.
13. ГАРК. – Ф. Р. – 1000. – Оп. 4. – Д. 1. – Л. 49 – 52.
14. ГАРК. – Ф. Р. – 999. – Оп. 1. – Д. 28. – Л. 1 – 6.
15. ГАРК. – Ф. Р. – 1000. – Оп. 4. – Д. 20. – Л. 1 – 19.

Features of the legal status and activities of the Ministry of Internal Affairs Crimean Regional government under the presidency Solomon Krym (November 1918 - April 1919) // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean federal university. Juridical science. – 2016. – Т. 1 (67). № 2. – P. 137 – 143.

The article contains a study of the legal standing and the main activities of the Ministry of Internal affairs of the Crimean Regional government (Council of Ministers) Solomon Krym in force in the territory of the Crimean peninsula in the November 1918 - April 1919.

A significant part of ministerial Crimean Regional government of Solomon Krym, including the minister of internal affairs, M.M. Bogdanov were members of the Russian Constitutional Democratic party "People's Freedom Party." They sought to implement the provisions of the local conditions of the political program of this party.

Legal status and structure of the Ministry of Internal affairs of the Crimean Regional government under the chairmanship of Solomon Krym matched those of the Ministry of Internal affairs of the Russian Empire with and adaptation to local realities.

Powers of the Ministry of Internal affairs were distributed to a wide range of public relations, among which were the relations in the field of law enforcement and security of persons, control of local authorities' activities and other.

Activities of the Ministry of Internal affairs of the Crimean Regional government of Solomon Krym stopped due to busy most of the peninsula by the Bolsheviks in April 1919.

Key words: State, law, Ministry of Internal affairs, Crimean Regional government of Solomon Krym.

Spisok literatury

1. Zarubin V.G. Solomon Krym i vtoroje Krymskoe kraevoe pravitel'stvo // Istoricheskoe nasledie Kryma. – 2005. – № 10. – С. 97 – 108.
2. Zhurnaly zasedanij Tavricheskogo gubernskogo zemskogo sobranija XXXII sessii, Simferopol'. – 1898. – С. 39 – 61.
3. Zhurnaly zasedanij Tavricheskogo gubernskogo zemskogo sobranija XXXIV sessii, Simferopol'. – 1900. – С. 35 – 72.
4. Zhurnaly zasedanij Tavricheskogo gubernskogo zemskogo sobranija XXXV sessii, Simferopol'. – 1901. – С. 27 – 50.
5. Zhurnaly zasedanij Tavricheskogo gubernskogo zemskogo sobranija XXXVI sessii, Simferopol'. – 1902. – С. 8 – 102.
6. Gosudarstvennaja Duma. Stenograficheskie otchety. Sessija pervaja. Tom II., SPb. – 1906. – С. 1754 – 1944.
7. Markevich A.I. Kratkij istoricheskij ocherk vozniknovenija Tavricheskogo universiteta // Krymskij arhiv. – 2000. – № 6. – С. 4 – 16.
8. Gosudarstvennyj arhiv Respubliki Krym (GARK). – Ф. Р. – 1000. – Оп. 3. – Д. 1. – Л. 1 – 8.
9. Programma partii Narodnoj svobody (Konstitucionno-demokraticeskoj) // Kuvshinov V.A. Programma politicheskoi partii kadetov // Voprosy istorii KPSS. – 1991. – № 8. – С. 88 – 95.
10. Deklaracija Krymskogo pravitel'stva Solomona Kryma / Kopenko O.L. Konstitucija Avtonomnoi Respubliki Krim: problemi priinjattja, zatverdzhennja, realizacii. – Kiiv, 2001. – С. 171 – 173.
11. GARK. – Ф. Р. – 999. – Оп. 1. – Д. 7. – Л. 2 – 5.
12. GARK. – Ф. Р. – 999. – Оп. 1. – Д. 70. – Л. 3 – 11.
13. GARK. – Ф. Р. – 1000. – Оп. 4. – Д. 1. – Л. 49 – 52.
14. GARK. – Ф. Р. – 999. – Оп. 1. – Д. 28. – Л. 1 – 6.
15. GARK. – Ф. Р. – 1000. – Оп. 4. – Д. 20. – Л. 1 – 19.

УДК 342.25(470):342.25(493)

**О МОДЕЛИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ
ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И
СУБЪЕКТАМИ ФЕДЕРАЦИИ В РФ**

Шармоянц А. Н.

Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского

В работе рассматривается модель разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и субъектами федерации, а также зарубежный опыт в данной сфере. Анализируются возможные варианты совершенствования этой модели. Рассматривается институт исключительных полномочий Российской Федерации, который по основным положениям в некоторых аспектах аналогичен тому, который существует в Бельгии в виде зарезервированных полномочий центральных органов власти. В Бельгии исключительные полномочия также являются неотъемлемой частью компетенции государства, на которую не могут посягать власти субъектов федерации (регионов) в ходе осуществления своей нормотворческой компетенции.

Ключевые слова: совместное ведение, территориально-государственное устройство, разделение полномочий, оккупированное правовое поле, правовое поле, опережающее правовое регулирование, субъекты Российской Федерации.

Проблема поиска баланса при разграничении полномочий между центральными органами власти государства и регионами, является актуальной с момента образования первых государств и останется таковой еще долгое время. За многие годы научных дискуссий и изысканий не было выработано универсального решения этой проблемы. Для каждого государства требуется индивидуальный подход, в рамках которого должны быть учтены уникальные экономические, политические, географические, исторические, культурные, ментальные и другие особенности каждого государства. Сложности этому процессу добавляет еще и то, что современный мир постоянно меняется и усложняется со все ускоряющейся скоростью, которая была немыслима еще каких-то пятьдесят, сто лет тому назад, что требует от научной общественности интенсификации поиска решений и путей совершенствования существующих моделей. Не является исключением в этом вопросе и Российская Федерация, которая по всем вышеперечисленным аспектам является уникальным государством, непохожим ни на одно другое в мире. Сложности этому вопросу добавляет еще и то, что существующая модель разграничения полномочий, между Федеральными органами государственной власти Российской Федерации и субъектами федерации, сформировалась только чуть более двадцати лет назад, и несмотря на то, что неплохо себя зарекомендовала, еще далека от совершенства.

Целью работы является анализ самого спорного элемента существующей модели разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в части смешанного предмета ведения,

зарубежного опыта в этой сфере, а также поиск возможных вариантов совершенствования этой модели.

При этом автор учитывает исследования ученых, которые прямо или косвенно касались поставленной темы: А. П. Анисимов, А. А. Кондрашев, А. И. Мелихов, М. С. Студенкина, И. А. Умнова, П. Петерс, Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин и др. В работах этих авторов прямо или косвенно касающихся поставленной темы анализ в рассматриваемом аспекте до сих пор не проводился.

На федеральном уровне разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и регионами осуществляется путем разделения всех вопросов функционирования государства на предметы ведения: а) исключительный (Федеральные власти); б) смешанный (распространяется на Федеральные власти и регионы); в) исключительный (регионы). Безусловно, наибольшее количество споров и противоречий как в правовой жизни государства, так и в научной среде вызывает смешанный предмет ведения Федерации и ее субъектов [1, 2, 3, 4]. В мировой практике существуют заслуживающие внимания модели разграничения полномочий между центральными органами власти и регионами в которых удается исключать конфликты при осуществлении нормотворческого регулирования между центром и регионами.

Рассматривая в целом модель разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и субъектами федерации необходимо подчеркнуть, что в Конституции РФ закреплено равноправие всех субъектов федерации, как между собой, так и в отношении с Федеральными органами власти. Данное положение подтверждается и подобным подходом в разграничении полномочий, который, несмотря на разнообразие видов субъектов федерации, распространяется на них всех в равной степени без исключения.

Исключительный предмет ведения Федеральных властей состоит из фиксированного и ограниченного круга вопросов. По вопросам, входящим в исключительный предмет ведения, только федеральные органы власти осуществляют нормативно-правовое регулирование в полном объеме [5].

Необходимо отметить, что несмотря на то, что в первом пункте и говорится об исключительной компетенции Федеральных властей на принятие и изменение Конституции РФ, это положение не совсем точно. В соответствии со ст. 136 Конституции РФ, поправки к главам 3–8 Конституции (принятие поправок к главам 1, 2, 9 не предусмотрено Конституцией РФ, а их пересмотр возможен только путем принятия новой Конституции (Конституция РФ ст. 135)) вступают в силу только после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей от общего количества субъектов РФ.

Важное место в модели разграничения полномочий в РФ занимает смешанный предмет ведения Федеральных властей и субъектов федерации. На это указывает то, что почти 4/5 от общего объема законов субъектов федерации принимается именно по предметам совместного ведения [6, с. 62].

К смешанному предмету ведения, также, как и к исключительному, Конституция РФ относит фиксированный и ограниченный круг вопросов. По вопросам, входящим в смешанный предмет ведения Федеральных властей и субъектов федерации федеральный законодатель обладает приоритетным правом на разграничение совместной компетенции и осуществляет непосредственное правовое

регулирование тех вопросов, которые должны одинаково решаться на территории всех субъектов РФ. Также федеральный законодатель устанавливает полномочия центра и субъектов РФ по осуществлению закрепленных федеральным законом положений и правовому регулированию оставшейся части совместного правового поля. Исходя из этой схемы, субъекты РФ обладают остаточной нормотворческой компетенцией в этой сфере и осуществляют детализацию (конкретизацию) федерального законодательства, учитывая условия и специфику соответствующих территорий. Субъекты РФ, вправе осуществлять и опережающее собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После их принятия соответствующие законы и нормативно-правовые акты субъектов РФ должны быть приведены в соответствие с данными федеральными законами в течение трех месяцев [7].

По мнению Е. В. Чурсиной, механизм применения опережающего правового регулирования законодательством урегулирован не достаточно. Урегулировать надлежащий вопрос, используя нормы опережающего правового регулирования, любой субъект РФ может лишь до принятия соответствующего федерального закона, а после его принятия, даже в случае наличия правовых пробелов в федеральном законе, региональный законодатель утрачивает эту возможность. Исходя из этого, Е. В. Чурсина приходит к мнению, что такой механизм правового регулирования закладывает правовые основы для так называемого «оккупированного правового поля», где безраздельно властвуют нормы федерального закона, а региональный законодатель лишен возможности влияния на этот процесс [3, с. 136–139]. Схожая динамика во взглядах прослеживается и у некоторых известных ученых (Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин), которые в совместной фундаментальной монографии высказали предложение о необходимости включить в современную конституцию принцип «блокирующего законодательства», согласно которому «принятый федеральный закон по данному вопросу имеет исчерпывающий характер и в соответствии с ним субъекты федерации будут уже не вправе регулировать такие отношения» [4, с. 268].

Мы не разделяем подобных взглядов и считаем, что при осуществлении совместного правового регулирования федерации и регионов права и интересы автономных образований, как и остальных субъектов РФ, вполне обеспечены и защищены. Субъекты РФ обладают достаточными полномочиями для влияния на процесс нормотворчества федерального центра. Необходимо обратить внимание на то, что в РФ проекты Федеральных законов, по вопросам, отнесенным к совместному ведению федерации и субъектов федерации, после принятия их Государственной Думой РФ в первом чтении, направляются в законодательные и высшие исполнительные органы субъектов федерации для предоставления в тридцатидневный срок отзывов. Если более чем одна треть субъектов РФ выскажется против принятия закона, то по решению Государственной Думы будет создана согласительная комиссия. Отзыв субъекта федерации считается положительным, если и законодательный и высший исполнительный орган власти субъекта федерации выскажутся за принятие данного закона. Если же мнения законодательного и исполнительного органов разойдутся, то считается, что мнение субъекта федерации не выражено [7]. Также нужно учитывать и влияние верхней

палаты парламента, полностью состоящую из представителей законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, на принятие федеральных законов.

Мы также считаем, что предложение Т. Я. Хабриевой и В. Е. Чиркина по включению в современную конституцию принципа «блокирующего законодательства», заслуживает серьезного внимания и анализа. В Российской Федерации в отличие от Бельгии, где фиксированные полномочия толкуются ограничительно, ситуация обратная. О расширительном толковании полномочий в Российской Федерации указывает содержание ст. 76 Конституции РФ, в которой говорится, что нормативно правовые акты, принятые субъектами федерации, не должны противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов федерации. В свою очередь федеральные законы не должны противоречить нормативно-правовым актам субъектов федерации, если они приняты по исключительному предмету ведения субъектов федерации. Учитывая сказанное, возможно, было бы целесообразно ограничить действие принципа «блокирующего законодательства» рамками исключительных полномочий Российской Федерации и исключительных полномочий субъектов федерации. Но никак нельзя игнорировать смешанный предмет ведения Федеральных властей и субъектов федерации, так как в ином случае будет нарушен сам принцип смешанного правового регулирования федерации и ее субъектов, что негативно скажется на стабильности взаимоотношений с регионами. В качестве компромисса, нам представляется, что вполне целесообразным было бы применение данного принципа и в рамках совместного правового регулирования федерации и ее субъектов, но только в отношении не целой нормы соответствующего федерального закона, а определенной ее части при отсутствии возражений со стороны большинства регионов (ввести принцип «частично блокирующего законодательства»).

К исключительному предмету ведения субъектов федерации Конституция РФ относит нормативно-правовое регулирование всех оставшихся вопросов, которые не вошли в исключительный предмет ведения Федеральных властей и смешанный предмет ведения Федеральных властей и субъектов федерации. При наличии противоречия между федеральным законом и нормативно правовым актом субъекта федерации, по его исключительному предмету ведения, будет действовать акт субъекта федерации. Таким образом, в отличие от Бельгии, полномочия субъектов федерации в РФ формируются по остаточному принципу, что на наш взгляд вполне целесообразно, хотя и обладает рядом недостатков.

Среди прочего закон предусматривал достаточно детально процедуру разрешения споров, связанных с разграничением предметов ведения полномочий, передачей части полномочий. Согласно закону, споры должны были решаться заинтересованными сторонами путем проведения переговоров и использования иных согласительных процедур. В случае необходимости стороны могли создавать согласительные комиссии. При не достижении согласованного решения Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Институт исключительных полномочий Российской Федерации по основным положениям в некоторых аспектах аналогичен тому, который существует в Бельгии в виде зарезервированных полномочий центральных органов власти. В Бельгии исключительные полномочия также являются неотъемлемой частью компетенции

государства, на которую не могут посягать власти субъектов федерации (регионов) в ходе осуществления своей нормотворческой компетенции.

Особая уникальность бельгийской правовой системы заключается в отсутствии верховенства федерального права (за исключением конституционных норм федеральных властей, определяющих сферы компетенции). Такая система оказалась возможной благодаря действию принципа исключительности полномочий, как Федерации, так и субъектов федерации. Полномочия субъектов федерации в какой-либо области автоматически исключают наличие таких же полномочий у Федерации. При такой системе строгого разграничения компетенции отпадает необходимость решать вопрос о верховенстве либо федерального права, либо права субъекта, при условии, что каждый из уровней власти соблюдает законодательство о разграничении компетенции.

На практике это реализовано следующим образом, объем полномочий регионов в Бельгии носит фиксированный характер, а полномочия центральных органов власти – остаточный. В бельгийской системе разграничение компетенции между центром и регионами осуществляется насколько возможно строго. Ее создатели исходили из идеи, что чем больше обязанности (полномочия) рассредоточены, тем меньше будет пересечений полномочий, вмешательств в сферы деятельности друг друга и, как следствие, – коллизий компетенции. Техника разграничения компетенции, использованная бельгийским конституционным законодателем, представляет собой деление на фиксированную и остаточную компетенцию. Сообщества и регионы обладают только теми полномочиями, которые переданы им федерацией и специально закреплены за ними Конституцией и специальными законами, то есть наделенными или фиксированными полномочиями. А федеральный законодатель – остаточной компетенцией. Такая система в условиях центробежного федерализма призвана обеспечивать исчерпывающий характер разграничения компетенции. При этом фиксированные полномочия субъектов федерации толкуются ограничительно.

Федерация осуществляет нормотворческую деятельность относительно круга вопросов, которые не отнесены Конституцией и специальными законами к компетенции сообществ и регионов. Полномочия по этому кругу вопросов делятся на две категории.

Во-первых, это полномочия, не переданные сообществам и регионам, то есть вопросы в рамках остаточной компетенции, такие, как правосудие, социальная безопасность, оборона, поддержание правопорядка, внешняя политика, связь, правила о гражданском состоянии и гражданстве, и др. Основная масса полномочий федерации - это именно вопросы в рамках остаточной компетенции, которые не перечислены.

Во-вторых, федеральный законодатель осуществляет так называемые зарезервированные полномочия – сравнительно узкий круг вопросов, который прямо закреплен за федеральной властью в Конституции и специальном Законе «Об институциональных реформах» 1980 г. внутри сфер фиксированной компетенции сообществ и регионов.

Зарезервированные полномочия являются неотъемлемой частью остаточной компетенции федерации, на которую не могут посягать власти сообществ и регионов в ходе осуществления своей нормотворческой компетенции. Законодатель,

Государственный совет и Конституционный суд Бельгии неоднократно акцентировали внимание на наличие исключительности компетенции федерации, сообществ и регионов, что на практике исключает любую возможность для федеральной власти вмешиваться в сферу компетенции субъектов федерации и наоборот. Подобная теоретически продуманная схема приводит к системе взаимосвязанных исключительных полномочий, которые в процессе своего функционирования служат основой внутреннего разграничения компетенции [8 с. 136].

Таким образом, применяемый в Бельгии принцип исключительности полномочий, как Федерации, так и субъектов федерации позволяет Бельгии избегать конфликтов при осуществлении нормотворческого регулирования между центром и регионами. Конечно, использование такой модели разграничения полномочий между центром и регионами в Российской Федерации, для решения возникающих проблем, было бы мало эффективно. Ведение такой модели существенно бы ограничило в правах регионы и, скорее всего, вызвало бы негативный эффект, учитывая количество и разнообразие входящих в состав РФ субъектов федерации, каждый из которых обладает своими уникальными особенностями. Однако, бельгийская модель разграничения полномочий обладает явными достоинствами в плане стабильности и заслуживает пристального внимания и дальнейшего изучения на вопрос выработки универсальных правовых конструкций применение которых возможно и в условиях РФ для гармонизации взаимоотношения федерального центра с регионами.

Как одно из направлений совершенствования системы разграничения полномочий и развития принцип смешанного правового регулирования федерации и ее субъектов в РФ нами видится целесообразным изучение и внедрение в дальнейшем принципа «частично блокирующего законодательства» в отношении части нормы соответствующего федерального закона по предмету смешанного ведения федерации и регионов. Это позволило бы германизировать и сделать более устойчивыми отношения центра с регионами, особенно в сложных внешних экономических и политических условиях.

Список литературы

1. Анисимов А. П., Мелихов А. И. Проблемы разграничения совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов // А. П. Анисимов, Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 45 – 50.
2. Кондрашев А. А. Современные проблемы и перспективы разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации // А. А. Кондрашев, Государство и право в условиях глобализации: проблемы и перспективы: Материалы Международной научно-практической конференции (22 - 23 апреля 2004 г.). – Екатеринбург: Издательский дом УрПОА, 2005. – С. 90 – 91.
3. Чурсина Е. В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Конституционно-правовое исследование // Е. В. Чурсина, Учебное пособие. – М.: МЗ ПРЕСС, 2006. – 208 с.
4. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции // Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин – М., 2005. – 320 с.
5. Конституция Российской Федерации от 12. 12. 1993 г. // М.: Юрид. лит., – 1993. – 96 с.
6. Студенкина М. С. Некоторые проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации // М. С. Студенкина, Журнал российского права. – 1997. – № 1. – С. 61 – 62.