

УДК 342.
ББК 67.400

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРЕДМЕТОВ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОГО ВЕДЕНИЯ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(на примере Республики Калмыкия)**

К. Ю. Булуктаева, Е. А. Гунаев

В процессе конституционного развития значительные изменения в тексте Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия претерпели положения, касающиеся устройства органов государственной власти, местного самоуправления республики и их полномочий, связанные прежде всего с динамичным развитием федерального законодательства. В то же время нормы Степного Уложения, закрепляющие основы конституционного строя республики, права и свободы человека и гражданина, в основе своих положений остались неизменными, так как повторяют принципы Конституции РФ.

Неизменными остаются и исключительные предметы ведения республики, в пределах которых субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют собственное правовое регулирование, не противоречащее федеральному законодательству. В тексте Степного Уложения нет прямого перечня или закрепления данных предметов ведения в конкретной статье. Имеется лишь статья 7, указывающая на наличие этих предметов ведения [Степное Уложение (Конституция) 1994]. Они закреплены в тексте Основного закона Калмыкии посредством регулирования статуса республики, конкретных полномочий органов государственной власти, связанных с их реализацией.

Цель настоящей статьи — исследовать нормы и положения Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия, регулирующие предметы исключительного ведения республики в контексте федерального и республиканского законодательства.

Статья 7 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия (ред. от 29.06.2012) закрепляет применительно к Республике Калмыкия принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации (п. 3 ст. 5 Конституции РФ). Разграничение предметов ведения и полномочий — признак федеративного устройства государства. В Конституции РФ 1993 г. выделяется сфера исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71), сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72), а также по остаточному принципу — сфера ведения субъектов Российской Федерации, которая прямо в Конституции РФ не закреплена (ст. 73).

Согласно Конституции РФ, «субъекты Российской Федерации, вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов» (п. 4 ст. 76). «В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам собственного ведения, действует нормативно-правовой акт субъекта Российской Федерации» (п. 6 ст. 76) [Конституция РФ 1993].

Необходимо отметить, что разграничение предметов ведения уже произведено Конституцией РФ в ст. 71–73, они не подлежат перераспределению иными актами, разграничиваются только полномочия органов государственной власти — их права и обязанности по управлению определенной сферой общественных отношений в рамках соответствующего предмета ведения [Хабриева 2004: 7]. Практическую сложность представляет разграничение полномочий в сфере совместного ведения и определение предметов исключительного ведения субъектов РФ, в рамках которых они обладают всей полнотой государственной власти.

Г. С. Кириенко отмечает, что «отсутствие в российской Конституции четкого перечня предметов собственного ведения субъектов Российской Федерации оказалось

наиболее проблемным вопросом в формировании института их исключительного ведения. Неопределенность в этой сфере позволяет федеральным органам государственной власти в одностороннем порядке осуществлять переквалификацию предметов собственного или совместного с субъектами Российской Федерации ведения» [Кириенко 2006: 8].

Статья 26.1. Главы IV.1. — «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» (введена Федеральным законом от 04.07.2003 № 95-ФЗ) Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 22.10.2013) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает, что полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации:

– определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

– осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета) (ст. 26.2) [Федеральный закон 1999].

В пункте 2 статьи 26.3. названного Федерального закона закреплены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, «осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), — всего более 70 вопросов. Отдельные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти» [Федеральный закон 1999].

В этой же статье указанного Федерального закона устанавливается, что «на федеральные органы государственной власти не могут быть возложены полномочия органов государственной власти субъекта Россий-

ской Федерации по принятию конституции (устава) субъекта Российской Федерации и поправок к ней (к нему), по установлению системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, по изменению статуса субъекта Российской Федерации и по изменению границ между субъектами Российской Федерации» (ч. 7 п. 2 Ст. 26.9.) [Федеральный закон 1999]. Это и есть примеры полномочий исключительного ведения субъекта Российской Федерации.

Исходя из норм Конституции РФ и практики федеративных отношений, к полномочиям собственного ведения субъекта Российской Федерации, помимо указанных, относят: право устанавливать свои государственные языки наряду с русским (для республик); государственные символы (герб, флаг, гимн); решение вопроса об официальном наименовании субъекта РФ с ограничениями непротиворечия основам конституционного строя и государственному суверенитету Российской Федерации и другие вопросы [Гунаев 2009: 20–21, 2010: 25–26]. Наиболее полный перечень приводится Н. А. Михалевой [Михалева 2010: 148–149].

Следует отметить, что вышеназванные полномочия не являются предметами абсолютного исключительного ведения субъекта Российской Федерации, учитывая требования Конституции РФ, федерального законодательства и решений Конституционного Суда РФ. Например, согласно Конституции РФ, «статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом» (ч. 5 ст. 66) [Конституция РФ 1993]. По мнению С. А. Авакьяна, «изменение статуса субъекта Российской Федерации предполагает преобразование «вида» субъекта (республика, край, область, автономная область, автономный округ) из одного в другой; упразднение субъекта, путем включения его в состав другого субъекта в виде одной или нескольких административно-территориальных единиц, раздробления его территории между несколькими субъектами Российской Федерации, вхождения одного субъекта Российской Федерации в состав другого без потери статуса субъекта Российской Федерации (автономные округа)» и др. Как отмечает С. А. Авакьян, «... исчерпывающего регулирования проблемы изме-

нения статуса субъекта РФ в федеральной Конституции нет. Но это не значит, что она предоставляет решение указанной проблемы самим субъектам. Конечно, здесь требуется федеральное законодательное регулирование» [Авакьян 2003: 28–29, 36].

Можно согласиться с мнением о том, что в первую очередь «к сфере исключительного ведения субъектов относятся полномочия, затрагивающие вопросы государственности субъектов» [Бланкенагель 2007]. К ним, на наш взгляд, относятся и полномочия, связанные с особенностями конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации [Булуктаева 2012: 71–82].

Предметы исключительного ведения Республики Калмыкия закреплены в статьях 5 (статус и территория республики), 8 (система государственной власти), 17 (государственные языки), 18 (административно-территориальное устройство), 19 (государственные символы), 47, 48 (принятие и изменение конституции республики). Отдельные предметы исключительного ведения закреплены в статьях 28, 30, 34, регулирующих полномочия Главы Республики Калмыкия, Народного Хурала (Парламента) и Правительства Республики Калмыкия. Это, например, определение структуры исполнительных органов государственной власти республики Главой Республики Калмыкия, обеспечение исполнения республиканского бюджета, управление и распоряжение собственностью республики Правительством Республики Калмыкия, установление республиканских налогов и сборов, а также порядка их взимания Народным Хуралом (Парламентом) Республики Калмыкия и др. [Степное Уложение (Конституция) 1994].

Согласно статье 5 Степного Уложения (Конституции) РК, «территория и статус Республики Калмыкия не могут быть изменены без ее согласия» [Степное Уложение (Конституция) 1994]. В отношении изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации как предмета исключительного ведения республики сомнений не возникает. Однако по вопросу изменения территории следует дать разъяснения. Как известно, в соответствии с пунктом «б» статьи 71 Конституции РФ, вопросы территории Российской Федерации, включая территории ее субъектов, относятся к исключительному федеральному веде-

нию. Тем не менее, если придерживаться политико-правового подхода в определении состава территории субъекта Российской Федерации как «территории муниципальных образований субъекта Российской Федерации и иных административно-территориальных образований, расположенных в его пределах» [Чебаев 2013: 11], то вопросы изменения территории субъекта Российской Федерации совпадают с вопросами изменения его административно-территориального устройства, что является в определенных федеральным законодательством случаев прерогативой субъектов Российской Федерации.

Так, А. Н. Чертков отмечает, что «различные вопросы изменения территории субъекта Федерации могут находиться в ведении Российской Федерации, совместном ведении и ведении субъекта Федерации. Выражение взаимного согласия об изменении границы сопредельных субъектов относится к ведению самих субъектов Федерации. Урегулирование процедуры такого изменения — к совместному ведению, поскольку затрагивает и административно-территориальное устройство субъектов РФ, и федеративное устройство. Утверждение изменения границ между субъектами РФ относится к ведению Российской Федерации в лице Совета Федерации» [Чертков 2009: 23].

В статье 8 Степного Уложения закреплено право республики устанавливать систему государственной власти в Республике Калмыкия, которая «основывается на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, их самостоятельности, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и Республикой Калмыкия» [Степное Уложение (Конституция) 1994]. В этой связи отметим, что к исключительным полномочиям в области организации судебной власти в субъектах Российской Федерации относятся назначение мировых судей и учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации. Конституционный суд Республики Калмыкия пока не учрежден, учеными-юристами республики производилось научное рассмотрение данного вопроса [Булуктаева 2004; Гунаев 2011; Церенов 2012].

Особенностью Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия являются положения статей 14, 15, 16 о сохра-

нении и развитии культур народов республики [Степное Уложение (Конституция) 1994]. Однако эти положения находятся в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Н. А. Михалева отмечает, что «охрана суверенных прав народов на сохранение и свободное развитие национальных языков, национальной самобытности и культуры составляет сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов» [Михалева 2010: 159]. Российская Федерация устанавливает основы федеральной политики и федеральных программ в области культурного и национального развития, в совместном же ведении находятся общие вопросы воспитания, образования, науки и культуры (пп. «е» ст. 71 и 72) [Конституция РФ 1993].

К исключительным предметам ведения, в соответствии с федеральным законодательством, отнесены и вопросы принятия и внесения изменений в конституцию республики. В частности, статья 48 закрепляет, что «действие Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия может быть прекращено только путем проведения референдума Республики Калмыкия» [Степное Уложение (Конституция) 1994]. Действующий Закон Республики Калмыкия «О референдуме Республики Калмыкия» не дает ответа на этот вопрос, урегулировав лишь процедурные вопросы назначения и проведения референдума [Закон 2007]. На наш взгляд, Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия «должен принимать проект нового Основного Закона республики и выносить его на референдум. Проведение референдума по принятию нового Основного Закона республики будет означать соответственно и прекращение действия прежнего. В этой связи считаем, что нормы, регулирующие порядок принятия и прекращения действия Степного Уложения, необходимо конкретизировать и урегулировать в республиканском законодательстве» [Гунаев 2012].

По мнению авторов, в Степном Уложении (Конституции) Республики Калмыкия важно четко отразить сферу исключительных предметов ведения и полномочий субъекта РФ, как это закреплено в уставах и конституциях других субъектов Российской Федерации, например, Ростовской области, Астраханской области, Забайкальского и Ставропольского краев, Республик Адыгея, Бурятия, Тыва и др.

В заключение необходимо отметить, что предметы исключительного ведения субъекта Российской Федерации можно подразделить на два вида. Первые, которые составляют большинство, — это те предметы ведения, которые пересекаются с предметами исключительного ведения Российской Федерации, а также предметами ее совместного ведения с субъектами Федерации, т. е. могут быть перераспределены федеральным законодательством. И вторые, немногочисленные, собственно исключительного ведения, которые являются по своей правовой природе гарантиями конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации.

Источники

Закон Республики Калмыкия «О референдуме Республики Калмыкия» от 1 октября 2007 г. № 376-III-3 (ред. от 19.11.2012) // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 27.01.2014).

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. Законов о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ) // Рос. газета. 2009. 21 января.

Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. (ред. от 29.06.2012) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 27.01.2014).

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 22.10.2013) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 27.01.2014).

Литература

Авакьян С. А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2003. № 2. С. 18–37.

Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1. (58). С. 153–162 // URL: http://www.yabloko.ru/municipal/library/V_poiskah_ischeznuvshyh_iskluchitelnyh_polnomochiy_subjectov_RF (дата обращения: 27.01.2014).

- Булуктаева К. Ю.* Конституционно-правовой статус Республики Калмыкия как субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02: Ростов н/Д. 2004. 23 с.
- Булуктаева К. Ю.* Предпосылки, история и проблемы развития конституционно-правового статуса Калмыкии в составе России. Элиста: Изд-во КалмГУ. 2012. 98 с.
- Гунаев Е. А.* Государственные символы Калмыкии в XX – начале XXI в.: исторические и политико-правовые аспекты // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2009. № 1. С. 14–21.
- Гунаев Е. А.* Официальное наименование Республики Калмыкия: исторические и политико-правовые аспекты // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2010. № 2. С. 20–26.
- Гунаев Е. А.* Порядок принятия и изменения конституции республики – субъекта Российской Федерации (на примере Республики Калмыкия) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 4 (18). В 2-х ч. Ч. 1. С. 45–47.
- Гунаев Е. А.* Проблемы учреждения конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Калмыкия) // Вестник Академии права и управления. 2011. № 25 (ноябрь). С. 58–65.
- Кириенко Г. С.* Исключительное ведение субъектов Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02: Белгород. 2010. 22 с.
- Михалева Н. А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: Юркомпани. 2010. 366 с.
- Хабриева Т. Я.* Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2004. № 8. С. 5–13.
- Церенов Б. В.* Об организации Конституционного суда в Республике Калмыкия // Участие калмыков в укреплении российской государственности: Мат-лы регион. науч.-практ. конф., посвящ. 1150-летию российской государственности и Году российской истории (г. Элиста, 29 ноября 2012 г.). Элиста: КИГИ РАН, 2012. С. 87–89.
- Чебаев В. Н.* О составе территории субъекта Российской Федерации (вопросы теории и практики) // Финансы. Экономика. Стратегия. 2013. № 10. С. 9–12.
- Чертков А. Н.* Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий // Журнал российского права. 2009. № 9 (153). С. 17–25.