УДК 349.22

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ

Сагандыков Михаил Сергеевич,
Южно-Уральский государственный университет
(Национальный исследовательский университет),
доцент кафедры трудового и социального права,
кандидат юридических наук, доцент,
г. Челябинск, Россия.
E-mail: mss_lawyer@mail.ru

Аннотация
В статье рассмотрены способы конкретизации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Обращается внимание на то, что по некоторым предметам ведения необходимо принятие отдельных федеральных законов, которые могли бы разграничить полномочия между федеральными и региональными органами государственной власти. Отмечено, что защиту прав и свобод человека и гражданина следует рассматривать как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов и не относить к исключительной компетенции Российской Федерации.

Ключевые понятия:
Конституция РФ, разграничение предметов ведения, защита прав.

Конституционная модель разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами предполагает ее дальнейшую конкретизацию в соответствующем отраслевом законодательстве.

По мнению Т.А. Тухватуллина, «реальным способом регулирования предметов, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, является принятие по каждому из них федерального закона, что позволит федеральному законодателю установить определённые рамки, в пределах которых любой субъект Российской Федерации будет вправе осуществлять собственное правовое регулирование, направленное на их развитие» [7, с. 12].

Предлагаемая схема не выглядит идеальной: во-первых, только по самым скромным подсчетам необходимо принять более пятидесяти законов, что само по себе слишком трудоемко и малоэффективно; во-вторых, федеральный закон, регулирующий лишь вопросы разграничения полномочий в отрыве от непосредственного регулирования отношений, составляющих предмет соответствующей отрасли права, не сможет учесть всех правовых нюансов.

В связи с этим считаем целесообразным принятие специальных федеральных законов, разграничивающих полномочия Российской Федерации и ее субъектов, только по тем предметам совместного ведения, которые носят общеправовой или межотраслевой характер, а потому полномочия по ним не могут быть разграничены в рамках уже действующих законов. В этом случае целью специального федерального закона может стать выработка общих принципов разграничения полномочий по данным предметам ведения независимо от отрасли права, а также определение конкретных полномочий Российской Федерации и ее субъектов в соответствующей сфере.

Например, п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, по сути, включает несколько предметов ведения, отличных по сфере действия и содержанию: защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон.

Пожалуй, только режим пограничных зон как сфера правового регулирования покрывается действием специального федерального закона, который в полной мере можно назвать основополагающим, определяющим дальнейшее правотворчество в

данной сфере – закон РФ от 1 января 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации». Данный закон, к слову, определяет полномочия Российской Федерации и ее субъектов в данной сфере.

Остальные предметы ведения, указанные в п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, связаны со многими сферами общественных отношений, каждая из которых требует отдельного правового регулирования. По сути, невозможно определить точную отраслевую принадлежность, например, сферы защиты прав и свобод человека и гражданина, поскольку защита осуществляется различными методами и в отношении разных по своей правовой природе прав. Способы защиты, например, трудовых и политических прав отличаются и по форме, и по содержанию.

В этой связи издание федерального закона, который бы разграничил полномочия в указанных сферах, можно считать оправданным.

Те предметы ведения, которые предполагают четкое отнесение их к конкретной отрасли права или иной обособленной группе правовых норм, источником которых является основополагающий федеральный закон, как правило, кодифицированный акт, регулирующий соответствующие общественные отношения, не требуют принятия специального федерального закона, разграничивающего полномочия между Российской Федерацией и ее субъектами в данной сфере. Разграничение должно осуществляться в рамках текущего законодательства, что в большинстве случаев уже сделано.

К таким предметам ведения относятся, в частности, указанные в п. «к» ч. 2 ст. 72 Конституции РФ трудовое, административное, водное и т.д. законодательство.

Выше обозначенные выводы и анализ ст. 72 Конституции РФ позволяет разделить предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов на две группы в зависимости от способа разграничения полномочий.

К первой группе относятся те предметы совместного ведения, которые предполагают принятие специальных федеральных законов, разграничивающих полномочия в соответствующих сферах. К ним относятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;

г) разграничение государственной собственности;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Соответственно, ко второй группе предметов ведения относятся те из них, разграничение полномочий по которым должно осуществляться в рамках уже существующих кодифицированных актов или других федеральных законов, являющихся основными источниками соответствующих отраслей права или иных обособленных групп правовых норм.

Кроме того, принятие специальных федеральных законов могло бы стать средством преодоления противоречий, заложенных в самой Конституции РФ. Таким противоречием, в частности, является отнесение некоторых предметов как к ведению Российской Федерации, так и к совместному ведению Федерации и субъектов.

Защита прав и свобод человека и гражданина, как уже было отмечено, является одним из тех предметов ведения, которые требуют принятия специальных законов, разграничивающих полномочия между Российской Федерацией и ее субъектами в соответствующей сфере. Однако п. «в» ст. 71 Конституции РФ к исключительному ведению Российской Федерации относит «регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина». Таким образом, практически идентичные формулировки предметов ведения отнесены и к ведению РФ (п. «в» ст. 71 Конституции РФ), и к совместному ведению Федерации и субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Указанная проблема достаточно подробно отражена в научной литературе, но однозначного подхода к ее решению сформировано не было.

Очевидно, что наиболее спорным моментом является определение статуса «защи-

ты прав и свобод человека и гражданина», присутствующего и в ст. 71 и в ст. 72 Конституции РФ, что само по себе странно. Не может один и тот же предмет ведения одновременно относиться и к исключительному ведению Российской Федерации, и к совместному ведению Федерации и субъектов.

Трудно себе представить, что указанное обстоятельство является банальной ошибкой составителей Конституции. Видимо, использованный способ разграничения предметов ведения преследует вполне определенный правовой смысл. В связи с этим можно предположить, что Конституция придает различный по объему и содержанию правовой смысл понятию «защита» в своих статьях 71 и 72. А именно, п. «в» ст. 71 Конституции РФ следует понимать таким образом, что термин «защита» используется в неразрывной связи с термином «регулирование».

Защита прав и свобод, первоначально предполагает их правовое закрепление. Только те права и свободы могут быть защищены, которые нашли отражение в Конституции и федеральных законах.

По мнению авторов комментария к Конституции РФ, «понятие «регулирование» в данном случае означает, что делом Федерации является определение перечня прав и свобод, их конституционно-правовое закрепление, установление конституционных и иных гарантий, механизмов и процедур их реализации, ответственности за их нарушение» [3].

Защита прав и свобод в трудовом праве понимается в качестве приоритетной функции отрасли. А.В. Кузменко отмечает, что «социальная (защитная) функция в наибольшей степени является характерной для отрасли трудового права [6, с. 71]».

По своей сути защитная функция трудового права проявляется в установлении стандартов прав и свобод работников, тех пределов, ниже которых не могут опускаться ни органы государственной власти при регулировании трудовых отношений, ни работодатель, устанавливая условия труда работников.

А.Ф. Нуртдинова указывает, что «существенным отличием системы источников трудового права от системы источников других отраслей права является действие принципа неухудшения положения работника: каждый акт меньшей юридической силы не может ухудшать положение работника по сравнению с вышестоящим актом», что является отражением социальной (защитной) функции трудового права [5, с. 61].

Отнесение вопросов регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина к ведению Российской Федерации не означает, «что ее субъекты в своих нормативных правовых актах вообще не вправе касаться этих вопросов. Наоборот, они могут расширять права и свободы по сравнению с тем, как они определены федеральным законодательством, но сужать их, ущемлять они не вправе» [3].

Судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь отмечает, что «реализуя полномочия по защите прав и свобод, субъекты РФ, как это вытекает из взаимосвязанных положений ч. ч. 2 и 3 ст. 5, п. «б» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции, 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; оно носит вторичный характер и производно от базового, устанавливаемого Конституцией и федеральными законами, конкретизирует содержащиеся в них нормативные положения и механизмы реализации соответствующих прав» [2].

А.В. Авдеева также указывает, что «положение п. «в» ст. 71 Конституции РФ не препятствует субъектам РФ осуществлять собственное правовое регулирование социальных прав личности, однако такое регулирование должно производиться исключительно в целях защиты прав и свобод, включая установление дополнительных гарантий реализации прав и свобод» [1, с. 2].

Таким образом, «защита» по смыслу п.п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ допускает регулирование региональными органами государственной власти прав и свобод человека и гражданина в части установления их дополнительных гарантий, условий реализации в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Понятие «защита» имеет еще одно значение, которое можно назвать буквальным. В таком качестве «защиту» можно охарактеризовать как деятельность граждан, государственных и иных уполномоченных государством органов, направленную на пресечение правонарушений, восстановление нарушенных или оспариваемых прав [8, с. 2].

Так, в соответствии со ст. 352 Трудового кодекса РФ одним из основных способов защиты трудовых прав и свобод является государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

В свою очередь, к ведению федеральных органов государственной власти в сфере трудовых отношений ст. 6 Трудового кодекса РФ относит порядок осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. При этом контроль (надзор) может осуществляться органами государственной власти и местного самоуправления. Очевидно, что порядок осуществления контроля (надзора) этими органами может быть урегулирован нормативными правовыми актами, принимаемым региональными органами государственной власти.

Н.С. Бондарь справедливо отмечает, что «защита прав и свобод является обязанностью всех органов и должностных лиц как государственной власти, так и местного самоуправления, что предполагает необходимость разграничения предметов ведения и полномочий в сфере совместной ответственности каждого из территориальных уровней государственной власти за состояние дел в этой области» [2].

Итогом вышесказанного можно считать тот факт, что в науке предложено теоретическое и практическое объяснение отнесения защиты прав и свобод одновременно и к ведению Российской Федерации, и к совместному ведению Федерации и ее субъектов.

Один из немногих, на наш взгляд, действительно веских аргументов в пользу необходимости отнесения защиты прав и свобод к ведению Российской Федерации выражен в позиции Н.С. Бондаря, который увязывает данный факт с необходимостью принятия федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Однако, во-первых, как мы уже выяснили, регулирование прав и свобод человека и гражданина предполагает не только их легальное закрепление, но установление механизма реализации, гарантирования, что во многом составляет содержание защиты прав.

Во-вторых, отнесение того или иного вопроса к совместному ведению Федерации и субъектов не снимает с первой обязанности осуществлять правовое регулирование в данной сфере. Это в полной мере относится не только к защите прав и свобод человека и гражданина, но и к другим предметам совместного ведения, в отношении которых «дублирования» предметов ведения в статьях 71 и 72 Конституции РФ не установлено.

Некоторые авторы предлагают отменить п. «в» ст. 71 Конституции РФ и отнести указанный предмет к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов не только защиты, но и регулирования прав и свобод человека и гражданина [4, с. 20].

Считаем, что наиболее эффективным было бы исключение из п. «в» ст. 71 Конституции РФ «защиты» прав и свобод, тогда как регулирование должно остаться в ведении Российской Федерации.

Вышесказанное дает основание полагать, что регулирование прав и свобод человека и гражданина в широком смысле, как конституционное и законодательное их закрепление, установление условий и пределов использования должно быть отнесено к ведению РФ.

При этом защита прав и свобод, как было отмечено, также предполагает их регулирование, но в другом ключе – в виде установления механизма и гарантий осуществления прав и свобод.

На наш взгляд, изменение Конституции РФ является крайней мерой и должно использоваться только в том случае, если невозможно скорректировать реализацию ее положений с помощью текущего законодательства. Необходимо в полной мере использовать правотворческий потенциал, заложенный в Конституции РФ.

В этой связи, возвращаясь к вопросу о способах разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, отметим, что противоречие, заложенное в п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, вполне может и должно быть разрешено путем принятия федеральных законов без изменения Конституции.

---

1. Авдеева, А.В. Регулирование социальных прав личности: проблема реализации положений Конституции РФ о разграничении предметов ведения [Текст] / А.В. Авдеева // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 38–42.

2. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс] / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CMB;n=17092 (дата обращения: 26.02.2014).

3. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: «Юстицинформ», 2007. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CMB;n=15616 (дата обращения: 26.02.2014).

4. Платонов, В.М. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами – как принцип российского федерализма. Автореф. дисс... докт. юрид. наук [Текст] / В.М. Платонов. Москва, 2010. 60 с.

5. Трудовое право России: учебник (3-е издание) [Текст] / отв. ред. Ю.П. Орловский, А.Ф. Нуртдинова. М.: Контракт; ИНФРА-М, 2011. 648 с.

6. Трудовое право России: учебник для вузов [Текст] / А.В. Завгородний, В.В. Коробченко, А.В. Кузьменко и др. / под общ. ред Е.Б. Хохлова, В.А. Сафонова. М.: ООО «Юрайт-Издат», 2008. 672 с.

7. Тухватуллин, Т.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в современных условиях: конституционно-правовое исследование. Автореф. дисс...канд. юрид. наук [Текст] / Т.А. Тухватуллин. Москва, 2012. 26 с.

8. Чибисов, В.А. Понятие, формы и способы защиты трудовых прав и свобод [Текст] / В.А. Чибисов // Трудовое право в России и за рубежом. 2010. № 2. С. 2–5.

References

1. Avdeeva A.V. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo,* 2010, no. 6, pp. 38–42 (in Russian).

2. Andrichenko L.V., Bogoljubov S.A., Bondar' N.S. *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (postatejnyj)* [Comments to the Constitution of the Russian Federation (article-by-article)]. Moscow, Norma, Infra-M, 2011, 1008 p., available at: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CMB;n=17092 (accessed 26 February 2014) (in Russian).

3. *Konstitucija Rossijskoj Federacii. Nauchno-prakticheskij kommentarij (postatejnyj)* [Constitution of the Russian Federation. Scientific and practical comments (article-by-article)]. Moscow, «Justicinform», 2007, available at: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CMB;n=15616 (accessed 26 February 2014) (in Russian).

4. Platonov V.M. *Razgranichenie predmetov vedenija i polnomochij mezhdu Rossijskoj Federaciej i ee sub#ektami – kak princip rossijskogo federalizma* [Division of subject jurisdiction and powers between the Russian Federation and its members as a principle of Russian federalism]. Moscow, 2010, 60 p. (in Russian).

5. *Trudovoe pravo Rossii* [Labor law in Russia]. Moscow, Kontrakt; INFRA-M, 2011. 648 p. (in Russian).

6. Zavgorodnij A.V., Korobchenko V.V., Kuz'menko A.V. *Trudovoe pravo Rossii* [Labor law in Russia]. Moscow, OOO «Jurajt-Izdat», 2008. 672 p. (in Russian).

7. Tuhvatullin T.A. *Razgranichenie predmetov vedenija i polnomochij mezhdu Rossijskoj Federaciej i sub#ektami Rossijskoj Federacii v sovremennyh uslovijah: konstitucionno-pravovoe issledovanie* [Division of subject jurisdiction and powers between the Russian Federation and its members in the modern context: constitutional and law research]. Moscow, 2012, 26 p. (in Russian).

8. Chibisov V.A. Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom, 2010, no 2. PP. 2–5 (in Russian).

UDC 349.22

SOME PROBLEMS OF JURISDICTION SEPARATION BETWEEN THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS CONSTITUENT ENTITIES

Sagandykov Michail Sergeevich,
South Ural State University
(National Research University),
Associate Professor of the Chair of Labor and Social Law,
Candidate of Legal Sciences,
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: mss_lawyer@mail.ru

Annotation
The article describes the methods for specifying powers under joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities. The author draws attention to the fact that in some object of jurisdiction it is necessary to adopt certain federal laws that could divide the powers between the federal and regional authorities. It is noted that protection of rights and freedoms of a man and a citizen should be regarded as an object of the joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities, and do not fall under the exclusive competence of the Russian Federation.

Key concepts:
the Constitution of the Russian Federation,
jurisdiction separation,
Protection of rights.