

И.В. ЛЕКСИН

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРАКТИЧЕСКОЕ СОСТОЯНИЕ И НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ

Статья посвящена современному распределению компетенции между уровнями публичной власти в Российской Федерации. Автор сопоставляет фактически сложившуюся систему этого распределения с конституционными и законодательными положениями и приходит к заключению о существенных расхождениях между практикой и нормативными конструкциями. Наибольшие сомнения вызывают конституционные блоки ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, «остаточной» компетенции, не подвергавшиеся концептуальным изменениям в течение без малого тридцати лет. Проанализированы технические изменения, внесенные в последние годы в указанные компетенционные блоки, а также иные новации в распределении компетенции между уровнями публичной власти, связанные с конституционными преобразованиями 2020 г. и другими преобразованиями последних лет. На основании полученных выводов высказаны предложения по актуализации нормативной базы распределения компетенции между уровнями публичной власти.

Ключевые слова: компетенция, предметы ведения, полномочия, совместное ведение, исключительное ведение, разграничение, Российская Федерация.

JEL: K10

Конституционные изменения 2020 г. и последовавшие за ними законодательные нововведения затронули все важнейшие компоненты государственного аппарата. Не стало исключением и распределение компетенции между уровнями публичной власти. Однако новшества в данной сфере коснулись главным образом объема компетенции, практически не повлияв на конструкцию ее разграничения, концепцию последнего и категориальный аппарат.

Невнимание законодателя к этим вопросам, в принципе, объяснимо. Начатые преобразования итак затронули немало непростых и политизированных предметов, включая территориальную организацию публич-

ной власти. К части из них, конечно, можно было бы применить более скрупулезный подход [1, с. 35–40; 2, с. 28–33]. Однако на всеохватность данные преобразования и не должны были претендовать.

Тем не менее сохранение дискуссионных обстоятельств в конституционном и законодательном регулировании, с одной стороны, и активизация преобразовательной деятельности, с другой — позволяют ожидать, что и саму конструкцию распределения компетенции между уровнями публичной власти в обозримой перспективе *могут ожидать более решительные конституционные перемены*. Как представляется, последние вряд ли будут иметь характер реформы. Однако это не исключает их потенциальной масштабности. Даже если они будут сосредоточены исключительно на актуализации Конституции с учетом фактически произошедших в последние десятилетия изменений в рассматриваемой сфере, перестройка посвященных ей конституционных положений может оказаться весьма внушительной и потребует переосмысления всех привычно выделяемых блоков компетенции уровней публичной власти.

Условная исключительность ведения Федерации

Определение «исключительный» привычно используется как в законодательстве, так и в юридической доктрине. Однако употребление его устоялось преимущественно в частноправовой сфере по отношению к субъективным правам. Исключительность в данном случае не является факультативной характеристикой любого субъективного права: исключительное право есть конкретная разновидность интеллектуальных прав. При этом в гражданско-правовом смысле *исключительность характеризует само право* (в отношении результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации), *а не его принадлежность конкретной персоне*. Оно может принадлежать нескольким лицам совместно и может быть передано по решению правообладателя (путем предоставления исключительной лицензии).

В публично-правовой сфере исключительность приобрела другие (более бытовые) смысловые оттенки. Например, исключительными называют любые полномочия того или иного органа (или должностного лица), принадлежащие только ему. Как исключительное характеризуют и ведение определенного уровня публичной власти. Исключительность в данном случае тождественна допущению принятия по широкому спектру вопросов регулятивных решений, формально ассоциируемых с волей территориального образования исключительно данного уровня¹.

Однако применительно к предметным сферам (ведению Федерации или иного уровня публичной власти) исключительность в указанном смысле — *априори неоднозначная характеристика*.

¹ Так, по распространенному мнению, ведение Российской Федерации составляют сферы, «в которых решения может принимать только Российская Федерация» [3, с. 127] («регулирование и текущее управление» в которых «отнесено... исключительно к компетенции федеральных органов государственной власти» [4, с. 340–341]) и «в которые не вправе вмешиваться органы государственной власти субъектов Федерации» [5, с. 358].

Во-первых, исходя из практики конституционного словоупотребления, ведение определенного уровня публичной власти — это не те сферы, в которых решения могут приниматься без какого бы то ни было согласования с другим уровнем публичной власти. Процедура подготовки, обсуждения и санкционирования этих решений может быть различной, в т.ч. и препятствующей характеристике ведения как исключительного.

Так, по большинству предметов ведения Российской Федерации принимаются обычные федеральные законы. Участие органов государственной власти субъектов Федерации в законодательном процессе в данном случае сравнительно невелико (оно ограничивается возможностью воспользоваться правом законодательной инициативы и косвенно факультативным рассмотрением закона Советом Федерации), но все же имеет место. По важнейшим же вопросам в пределах ведения Российской Федерации предусмотрено принятие федеральных конституционных законов. Исходя из положений ч. 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации, при принятии таких законов вето Совета Федерации имеет абсолютный характер (причем закон считается одобренным лишь в случае положительного голосования как минимум трех четвертей от общего числа сенаторов). Еще более заметно задействование субъектов Федерации в процедуре принятия поправок к Конституции (что также относится к ведению Российской Федерации): данная процедура, как известно, предполагает в дополнение к опосредованному (через Совет Федерации) волеизъявлению законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов прямое участие региональных парламентов в одобрении законов Российской Федерации о поправках к Конституции. Поэтому с точки зрения порядка принятия решений *федеральное ведение в значительной мере оказывается совместным* [6, с. 121–122].

Во-вторых, исключительность конституционной сферы федерального ведения в действительности относится лишь к законотворческой деятельности (и даже к ней не безоговорочно).

Согласно ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации, вопросы, перечисленные в ст. 71 Конституции как «ведение Российской Федерации», предназначены для законодательной регламентации только федерального уровня, но принадлежность функций по реализации федерального законодательства по этим предметам Конституция не определяет. Распределение этих функций (исполнительно-распорядительных, контрольно-надзорных, судебных и пр.) на практике производится по усмотрению федерального законодателя. На осуществление административных функций последний волен уполномочить как исключительно федеральные органы, так и органы обоих уровней государственной власти или всех уровней публичной власти². Распределение же судебных функций заведомо не связано с конституционным разграничением предметов ведения. В отличие от стран, в которых федеральные суды заняты применением федеральных же законов и делами об их нарушении (а юрисдикция региональных

² См., напр., ст. 29 и 37 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», ст. 53¹ и 53³ Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

судов, соответственно, имеет привязку к законодательству регионального уровня), в России судебная система, согласно ст. 3 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», подчиняется принципу единства. Последний предполагает применение федерального (а равно регионального) законодательства судами как федерального, так и регионального уровней. В результате мировые судьи (формально относящиеся к судам субъектов Федерации) оказываются уполномоченными осуществлять правоприменительные функции по всему спектру вопросов, относящихся к ведению Российской Федерации. Строго говоря, абсолютно федеральной сферу ведения Российской Федерации нельзя назвать с даже точки зрения уровня законодателя, принимающего решения по вопросам в ее рамках: в редких случаях имеет место делегирование федеральных законодательных функций законодателям субъектов Федерации³.

Сказанное позволяет утверждать, что *ведение Российской Федерации на практике не является исключительным в публично-правовом* (конституционно-правовом) *понимании*. Но, как ни парадоксально, оно обладает некоторыми (правда, второстепенными) чертами исключительности в гражданско-правовом смысле: «правообладатель» (Российская Федерация) может по своему усмотрению разрешить или запрещать другим лицам (субъектам Федерации, муниципальным образованиям) действовать в сфере своего ведения.

Отдельной проблемой на протяжении всего периода существования данного компетенционного блока является *неопределенность его границ*.

Как известно, изначально имело место некоторое буквальное пересечение между конституционными предметами ведения Российской Федерации и предметами совместного ведения и даже их фактическое дублирование⁴. Кроме того, формулировки некоторых предметов веде-

³ См., напр.: ст. 29 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»; ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»; п. 6 ст. 5 Федерального закона от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения»; ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи».

⁴ Например, контроль за соблюдением Конституции Российской Федерации и федеральных законов, согласно п. «а» ст. 71, находится в ведении Российской Федерации, а обеспечение соответствия им региональных нормативных правовых актов, согласно п. «а» ч. 1 ст. 72, — в совместном ведении. Полностью совпадающими по смыслу данные положения назвать нельзя, но пересечение между ними является существенным. Еще более выражено сходство между п. «в» ст. 71 («регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина... регулирование и защита прав национальных меньшинств») и п. «б» ч. 1 ст. 72 («защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств без «регулирования»). Поскольку по предметам совместного ведения, согласно ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации, «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации» (т.е. осуществляется именно регулирование), можно констатировать, что по сути п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72 практически идентичны. Правда, по авторитетному мнению, «регулирование» в ст. 71 Конституции означает регулирование особого, учредительного, характера [7], тогда как по предмету, указанному в п. «б» ч. 1 ст. 72, осуществляется лишь вспомогательное регулирование. Однако такая витиеватая трактовка только дополнительно подтверждает, что на практике приведенные положения составляют один предмет, по которому принимаются федеральные законы и развивающие или дополняющие их законы субъектов Федерации.

ния Российской Федерации вынужденно предполагали их частичное нахождение в совместном ведении. Например, региональные законодатели затрагивают вопросы собственности субъектов Федерации и хозяйственной деятельности организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов (хотя данные вопросы относятся и к гражданскому законодательству, входящему, согласно п. «о» ст. 71 Конституции, в ведение Российской Федерации), устанавливаются наименования вновь учреждаемых муниципальных образований, которые фактически относятся к географическим объектам (п. «р» ст. 71 Конституции), но в отличие от административно-территориальных единиц не включены в число таких объектов Федеральным законом от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов». Законодательство о мировых судьях относится параллельно к предмету федерального ведения «судоустройство» (п. «о» ст. 71 Конституции), и к предмету совместного ведения «кадры судебных... органов» (п. «л» ч. 2 ст. 72 Конституции).

И, наконец, некоторые вопросы фактически входят в состав федерального ведения, не будучи прямо названы таковыми. Законодательство об исполнительном производстве на практике считается принимаемым по предмету ведения Российской Федерации, хотя данный вопрос в Конституции до сих пор не обозначен, а полное ассоциирование исполнительного производства с другими предметами федерального ведения (прежде всего, с процессуальным законодательством) не является бесспорным. Не включены в конституционный перечень предметов ведения Российской Федерации ни «вопросы владения, пользования и распоряжения недрами» (формально, согласно п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции, относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов), ни «установление общих принципов налогообложения и сборов» (согласно п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции относится к совместному ведению, хотя Конституционный Суд Российской Федерации фактически обосновал принадлежность данного предмета Российской Федерации⁵), ни введение чрезвычайного и военного положения⁶ (хотя

⁵ См. п. 3 мотивировочной части постановления от 21 марта 1997 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений абзаца второго п. 2 ст. 18 и ст. 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», п. 2 мотивировочной части постановления от 30 января 2001 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений подп. «д» п. 1 и п. 3 ст. 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в ст. 20 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”», а также положений Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью «Русская тройка» и ряда граждан.

⁶ Эти вопросы тематически связаны с «обороной и безопасностью» (п. «м» ст. 71 Конституции Российской Федерации), но в силу внимания к ним в положениях глав 2, 4 и 5 заслуживают отдельного упоминания среди предметов федерального ведения.

согласно ч. 2 ст. 56, ч. 3 ст. 87 и ст. 88 Конституции эти вопросы регламентируются федеральными конституционными законами, принятие которых, исходя из положения ч. 1 ст. 76 Конституции, возможно только по предметам ведения Российской Федерации).

Конституционные изменения также *не привели к повышению строгости в размежевании* ведения Российской Федерации и сферы ее совместного с субъектами Федерации ведения.

Законом о поправке к Конституции от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» в формулировке п. «о» ст. 71 Конституции словосочетания «уголовно-процессуальное... гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство» были объединены под общим сокращенным названием «процессуальное законодательство». Однако это не могло означать включения в ведение Российской Федерации всего процессуального законодательства, поскольку среди предметов совместного ведения, согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции, по-прежнему остается административно-процессуальное законодательство. В результате, хотя буквально *процессуальное законодательство* отнесено к ведению Российской Федерации, с учетом системного толкования конституционных положений данный предмет входит в совместное ведение Российской Федерации и субъектов Федерации. В то же время фактически административно-процессуальное законодательство в узком смысле (при понимании административного процесса как административного судопроизводства) *имеется только на федеральном уровне*⁷.

Закон о поправке к Конституции от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее — поправка 2020 г.) пополнил эту проблематику новыми поводами для размышлений. В частности, в п. «г» ст. 71 Конституции включены слова «организация публичной власти». Однако это не означает, что вся эта организация исчерпывающе подлежит регламентации лишь федеральными законами: в ч. 1 ст. 72 Конституции в неизменном виде сохранен п. «н», согласно которому «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» относится к совместному ведению. Поэтому названный новый предмет федерального ведения, по-видимому, должен пониматься в суженном значении, пределы которого предстоит определить федеральному законодателю и (или) Конституционному Суду Российской Федерации. К сходному заключению можно прийти в отношении новых формулировок п. «е» ст. 71 Конституции (к федеральному ведению теперь отнесено «установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и об-

⁷ Региональные законодатели осуществляют регламентацию административных процедур, касающихся деятельности лишь органов исполнительной власти субъектов Федерации, что относится к административному процессу лишь в широком (и сравнительно дискуссионном) смысле.

разования»). Однако в ч. 1 ст. 72 Конституции остались неизменными положения п. «е» («общие вопросы воспитания, образования») и п. «ж» («координация вопросов здравоохранения»). Поэтому, рассматривая новый предмет ведения Российской Федерации во взаимосвязи с этими предметами совместного ведения, следует признать неизбежность его ограничительного толкования (а также, по-видимому, сужения объема связанных предметов совместного ведения).

Итак, сфера ведения Российской Федерации не только предполагает участие региональных органов в законотворческом процессе и уполномочивание их на исполнение и применение федеральных законов, но и с течением времени все больше пересекается со сферой совместного ведения в предметном отношении. Однако, хотя данный компетенционный блок в целом некорректно называть «исключительным ведением Российской Федерации» (или «исключительной компетенцией Российской Федерации»), *отрицать наличие последнего* (последней) также *представляется неверным*. Такое ведение (как совокупность вопросов, по которым принимаются исключительно федеральные решения), безусловно, может иметься и имеется фактически.

С формально-юридической точки зрения любой субъект принятия решений потенциально располагает исключительной компетенцией. Такая исключительность может относиться к трем параметрам:

- к внешней форме выражения правового регулирования;
- к регулятивным полномочиям;
- к предмету регулирования.

По первому параметру исключительное ведение Российской Федерации очерчивается наименее замысловатым образом. Только Российская Федерация как совокупный субъект принятия решений облакает их в форму федеральной конституции и законов о поправках к ней, федеральных конституционных законов и «обычных» федеральных законов, а также международных договоров (соответственно, исключительное федеральное ведение составляют принятие этих нормативных правовых актов и заключение договоров).

По второму параметру объем сферы исключительного ведения Российской Федерации можно очертить как сумму «исключительных» полномочий федерального законодателя, федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов.

В таком случае в исключительное федеральное ведение попадают:

- часть предусмотренных в ст. 71 Конституции предметов ведения, сформулированных как полномочия (например, «принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов», «определение статуса и защита государственной границы»);
- законодательные полномочия по другим предметам, упомянутым в названной статье;
- полномочия отдельных федеральных органов государственной власти, установленные в главах 4–7 Конституции, а также в федеральных законах (причем принятых как по предметам веде-

ния Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения) и в подзаконных актах.

Иными словами, исключительная компетенция Российской Федерации в таком понимании *рассеяна* по конституционным предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения. Правда, строго говоря, данную компетенционную агломерацию правильнее характеризовать не как «исключительную компетенцию Российской Федерации», а как «федеральную исключительную компетенцию», поскольку с формальной точки зрения в качестве ее носителей выступают федеральные органы, а не сама Российская Федерация.

Наконец, наиболее сложно вычленить исключительное ведение Российской Федерации по предметному критерию (т.е. относя к нему группы общественных отношений, законодательное регулирование которых осуществляется только на федеральном уровне, при условии, что исполнение и применение таких законов осуществляется только федеральными органами исполнительной власти и только федеральными судами). Такая сфера *весьма узка*⁸, поскольку, как было отмечено выше, для федеральных законов по предметам ведения Российской Федерации типично наделение полномочиями региональных органов исполнительной власти (а также органов местного самоуправления), а юрисдикция федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей вообще не подлежит разделению по предметному принципу.

Обманчивая совместность федерально-регионального ведения

Блок компетенции, введенный в отечественную федеративную практику в 1992 г. под именем «совместное ведение», оценивается специалистами по-разному.

Существует мнение, что «формирование предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов имеет позитивное значение для развития российской федеративной государственности, поскольку позволяет повысить эффективность и демократичность осуществления государственной власти в нашей стране» [8, с. 9, 17]. В то же время признается отсутствие конституционной определенности в соотношении ролей Федерации и субъектов Федерации в данной сфере. Это соотношение в зависимости от предмета регулирования и политико-исторического контекста может варьироваться от монополии субъектов, нередкой в 1990-е гг., до почти полного вытеснения регионального законодательства федеральным [9, с. 70]. Высказывались и предложения отказаться от блока совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов [10, с. 41–42; 11, с. 10–11; 12, с. 20] (разделив

⁸ К исключительному ведению Российской Федерации в этом смысле относятся, например, система федеральных органов государственной власти и других федеральных государственных органов, федеральная государственная служба, делимитация и демаркация Государственной границы.

сферы государственного регулирования на исключительно федеральное и региональное ведение).

Отчасти отмеченный разброс мнений объясняется преувеличенными ожиданиями от слова «совместное». Специалисты нередко *смешивают совместное ведение с совместным порядком принятия решений* (с «совместным осуществлением полномочий» [13, с. 16], с кругом вопросов, «которые федерация и субъекты решают сообща» [14, с. 150]). Данный подход может приводить ученых к заключению о фактическом вхождении некоторых вопросов, формально отнесенных к ведению Российской Федерации (например, принятия закона о поправке к Конституции [15, с. 189–190]), в сферу совместного ведения.

На другом недоразумении основано достаточно часто встречающееся в отечественной научной литературе, в т.ч. юридической, словосочетание «совместные полномочия» (федерации и ее субъектов или соответствующих органов [16, с. 18; 17, с. 43] и даже «государства и МСУ» [18, с. 23]). Корректность его представляется сомнительной: совместность полномочия предполагает совместность его реализации двумя носителями. Между тем органы двух территориальных уровней публичной власти осуществляют свои полномочия раздельно, т.е. совместность относится к *сфере* (предмету) *ведения*, а не к *полномочиям* (а уже в рамках совместного ведения органы двух территориальных уровней наделяются полномочиями, в т.ч. сходными, но не совместными).

Разнообразие взглядов на сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов обусловливается в немалой степени и спецификой ее конструкции, а также динамичностью последней. Первоначально, согласно договорам о разграничении предметов ведения и полномочий от 31 марта 1992 г., составившим Федеративный договор, в данной сфере подразумевалось издание нормативных правовых актов прямого действия преимущественно на региональном уровне, тогда как Федерацией должны были приниматься лишь основы законодательства (и лишь в отношении автономной области и автономных округов – также кодексы и законы). Конституция Российской Федерации 1993 г. развернула концепцию совместного ведения в противоположную сторону, уполномочив федерального законодателя принимать акты прямого действия, при этом *фактически не ограничив возможности федерального законодателя по регулированию общественных отношений в сфере совместного ведения*.

Ограничение прав федерального законодателя в данной сфере предусматривалось положением ч. 1 ст. 12 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». С прекращением его действия в 2003 г. часть его положений была инкорпорирована в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ),

но ч. 1 ст. 12 в их число не вошла. Сегодня существуют лишь некоторые «официально-доктринальные» ориентиры для определения пределов федерального законодательного регулирования по предметам совместного ведения⁹. Но по сути субъекты Федерации вправе осуществлять регулирование в рамках предметов совместного ведения в тех пределах и до тех пор, пока соответствующий вопрос не регламентирован федеральным законодателем¹⁰. Фактически место *главной формы* нормативного правового регулирования по предметам совместного ведения *прочно занял федеральный закон*. А сами эти предметы, как было пророчески отмечено более четверти века назад, превратились в «те же “предметы ведения федерации”, к участию в управлении и регулировании которыми по тем или иным причинам допускаются субъекты Федерации» [19, с. 42–43].

В связи с этим совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов в его современном виде *ближе к конструкции, именуемой в зарубежных странах сферой конкурирующей компетенции* [20, с. 164–206], и, в частности, к германской модели распределения законодательных функций. Но, конечно, отечественная и германская модели распределения компетенции между уровнями публичной власти далеко не идентичны. Это касается не только принадлежности конкретных вопросов к тому или иному компетенционному уровню, но и характера участия субъектов Федерации в федеральном нормотворчестве.

Так, в ФРГ одобрение органа земельного представительства (Бундесрата) является обязательным при принятии как конституционных законов, так и обычных федеральных законов по вопросам,

⁹ Во-первых, Конституционный Суд Российской Федерации указывал в п. 8 мотивировочной части постановления от 11 апреля 2000 г. № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации на «недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, т.е. без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти». Во-вторых, согласно п. 2 мотивировочной части определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 452-О-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности пп. «а» п. 2 ст. 21 и пп. 51¹ п. 2 ст. 26³ Федерального закона № 184-ФЗ, федеральный законодатель «обладает свободой усмотрения при распределении и перераспределении — в соответствии с обусловленными Конституцией Российской Федерации принципами и целями — государственно-властных полномочий между органами различных территориальных уровней единой государственной власти в Российской Федерации, с тем чтобы обеспечить наиболее эффективный механизм реализации конституционных функций государства, прежде всего его основополагающей функции — защиты прав и свобод человека и гражданина... в сферах общественных отношений, выступающих объектами государственного воздействия. При этом осуществляемое федеральным законодателем правовое регулирование должно отвечать требованиям ясности, четкости и непротиворечивости, что предполагает, в частности, недопустимость закрепления за субъектами Российской Федерации неопределенных по своему объему и содержанию полномочий, при том что сами эти полномочия должны быть адекватными их конституционному статусу».

¹⁰ См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области; п. 2 ст. 3 и в п. 5 ст. 26³ Федерального закона № 184-ФЗ; ч. 3 ст. 3 Федерального закона № 414-ФЗ.

затрагивающим интересы земель (причем круг таких вопросов весьма широк и далеко не ограничивается сферой конкурирующей компетенции). В России же рассмотрение «обычных» федеральных законов (даже по предметам совместного ведения) в Совете Федерации не является обязательным. *Главным проявлением совместности ведения Федерации и ее субъектов* является двукратное направление проектов федеральных законов по таким предметам в региональные органы государственной власти (в настоящее время предусмотрено в ст. 39 и 40 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 414-ФЗ) после внесения таких проектов в Государственную Думу — в законодательные и высшие исполнительные органы (для представления ими в Государственную Думу отзывов), после принятия Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации в первом чтении — в законодательные органы (для представления в Государственную Думу поправок к указанным законопроектам). Однако влияние этих отзывов и поправок на содержание федеральных законов *на практике невелико* [21, с. 56–62]. Исходя же из конституционной концепции данного института, совместное ведение связано только с видами формальных источников права¹¹, а не с соучастием федеральных и региональных органов в принятии решений.

При отмеченных расхождениях между германской моделью конкурирующей компетенции и российским совместным ведением в динамике их развития *прослеживаются некоторые параллели*. В частности, в результате «первой федеративной реформы», проведенной в ФРГ 2006 г., в составе конкурирующей компетенции (в целом предполагающей верховенство федерации) были выделены вопросы, по которым могут приниматься земельные законы, «отклоняющиеся» от содержания федеральных законов [22, с. 125–131]. В Российской Федерации также появились вопросы, федеральное законодательное регулирование по которым имеет диспозитивный характер. С 2014 г. в Федеральном законе № 184-ФЗ и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) предусматривается возможность «перераспределения» региональными законами полномочий (установленных федеральными законами) органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Федерации.

Как нами отмечалось ранее [23, с. 88–89], данная схема распределения ролей федерального и региональных законодателей в принципе могла бы стать основой для обновления концепции совместного ведения в целом. Его официальное превращение в сферу, детально регламентиру-

¹¹ Из положения ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации явствует лишь, что совместное ведение представляет собой совокупность вопросов, по которым «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации».

емую федеральными законами с предоставлением субъектам Федерации возможности издавать «отклоняющиеся» законы по предусмотренным вопросам, привело бы к формальному сокращению сферы регионального законотворчества. Но при этом последнее было бы избавлено от подзаконных, по сути, функций (копирования и технического дополнения содержания федеральных законов). Субъекты Федерации получили бы пусть и небольшую, но ясную регулятивную нишу, в рамках которой законодательство носило бы сугубо творческий характер. Естественно, что реализация такой концепции совместного ведения привела бы к росту региональной асимметрии. Вполне можно ожидать, что при наличии подробного федерального законодательства по каждому такому предмету далеко не каждый субъект Федерации и далеко не в каждом случае воспользовался бы правом на осуществление «отклоняющегося» законодательного регулирования. Однако *такого рода асимметрия не опасна*, поскольку представляет собой не проявление неравноправия, а обычное следствие неравномерной реализации равных прав.

Как бы то ни было, поправка 2020 г. подвергла сферу совместного ведения изменениям другого рода, затронув лишь перечень предметов регулирования. Произшедшие в этом перечне изменения имели разнонаправленный характер: напрямую в текст ч. 1 ст. 72 Конституции было включено несколько новых позиций, но при этом опосредованно (вследствие вышеупомянутых дополнений, появившихся в ст. 71 Конституции) объем совместного ведения в социальной сфере и в вопросах организации публичной власти сократился.

Эти изменения получили в литературе как одобрительные [24, с. 55–68], так и негативные [25, с. 23] отклики. Однако, как представляется, сам факт централизации или децентрализации поддается положительной или отрицательной оценке только с позиций политической или организационной целесообразности. *С правовой же точки зрения осмысления заслуживает, скорее, степень завершенности конституционной регламентации сферы совместного ведения.*

Эта степень может быть охарактеризована с разных позиций.

Начнем с того, что продолжает вызывать нарекания абстрактность формулировок предметов совместного ведения (равно как и ведения Российской Федерации). Сохраняется и проблема отсутствия универсального подхода к закреплению предметов ведения (как совместного, так и федерального).

Далее, несмотря на произошедшее в 2020 г. количественное изменение перечня предметов совместного ведения, он по-прежнему выглядит недостаточно полным (так, среди таких предметов не упомянуты промышленное производство, градостроительная деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство).

И наконец, поправка 2020 г. обошла стороной концепцию совместного ведения. Пересмотр данной концепции, по-видимому, и не входил в круг намерений авторов поправки. Однако, что представляется более важным, поправка 2020 г. не отразила уже состоявшееся концептуальное

обновление, а именно, упомянутую возможность принятия по предметам совместного ведения региональных законов, имеющих приоритет в применении по отношению к федеральным законам. Как представляется, данная возможность (а равно допустимые пределы ее использования) заслуживает отражения в тексте Конституции Российской Федерации.

***Техническая исключительность и содержательная конкурентность
остаточной компетенции субъектов Федерации***

В юридической литературе ведение субъектов Федерации, как и федеральное, нередко снабжается эпитетом «исключительное» [26, с. 37–42; 27, с. 48; 28, с. 23]. Причем данная сфера может характеризоваться как весьма широкая. «Конституция не устанавливает конкретного перечня пределов ведения субъектов Федерации», поскольку «объем и виды их деятельности настолько разнообразны, что перечислить их надлежащим образом достаточно трудно» [29, с. 86].

Согласно другой (более распространенной) позиции, ведение субъектов Федерации настолько сузилось (а по оценкам части авторов, вообще практически исчезло [30, с. 40; 31, с. 71; 32, с. 153–162]), характеризуется «эфемерностью и декоративностью» [33, с. 131] или является «пустым множеством» [34, с. 41]). И на практике их самостоятельность может проявляться главным образом в осуществлении исполнительной власти и лишь по некоторым вопросам.

Часть специалистов относится негативно к самой характеристике ведения субъектов Федерации как исключительного. В качестве аргумента против нее указывается отсутствие конституционного «запрета для Федерации действовать в этой сфере» [35, с. 71] и несuverенность субъектов, а также предопределенность содержания решений регионального уровня «в той или иной мере... решениями федеральной власти» [36, с. 26–27]. Последнее соображение, с одной стороны, диалектически справедливо, но с другой – такая схема рассуждения приводит к отрицанию наличия исключительной компетенции не только у субъектов Федерации, но и у других уровней публичной власти и (или) у каких бы то ни было органов (в силу их подверженности тому или иному внешнему влиянию).

Как было отмечено выше, с формально-юридической точки зрения исключительность чьего бы то ни было ведения можно связать с тремя параметрами: внешним выражением правового регулирования, набором полномочий и предметом их приложения. Объем сферы исключительного ведения в зависимости от выбранного параметра может существенно варьироваться. Более того, поскольку названные параметры строго не связаны друг с другом, обладание ведением, которое может считаться исключительным по одному параметру, не влечет с необходимостью наличия ведения, исключительного по другому параметру.

Так, применительно к субъектам Федерации с уверенностью можно констатировать исключительность ведения с точки зрения внешней формы правового регулирования и наличия полномочий. Во-первых, принятие

конституции или устава и законов субъекта Федерации, несомненно, может быть технически осуществлено только самим субъектом. Во-вторых, Федеральный закон № 414-ФЗ в ст. 8, 25, 33, 34, 37, 43, 44 перечисляет множество полномочий органов государственной власти субъекта Федерации. Эти полномочия, как и исключительные федеральные полномочия, не привязаны строго к определенному Конституцией компетенционному блоку. Причем в количественном отношении преобладает ассоциирование этих полномочий не с «остаточной» региональной компетенцией, а с предметами совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В предметном же отношении *наличие у современных субъектов Федерации исключительного ведения сомнительно*. Даже такой вопрос, как административно-территориальное устройство субъектов, традиционно относившийся к ведению последних [37, с. 90–91; 38, с. 22; 39, с. 25], утратил исключительно региональный характер. Каждым из пяти федеральных конституционных законов об образовании новых субъектов Федерации, принятых в 2004–2007 гг., предусмотрено формирование на месте бывших автономных округов административно-территориальных единиц с особым статусом. Тем самым административно-территориальное устройство частично переведено в сферу даже не совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а исключительного ведения Российской Федерации (поскольку федеральные конституционные законы, согласно ст. 76 Конституции, издаются только по таким предметам).

В целом же «остаточное» ведение субъектов Российской Федерации, несмотря на декларированную в ст. 73 Конституции принадлежность последним «всей полноты государственной власти», согласно положению ч. 6 ст. 76 Конституции, *заведомо является неисключительным*. В литературе, правда, высказано противоположное мнение: «...из смысла ст. 73, а также положений ст. 76 Конституции вытекает запрет Федерации вторгаться в сферу собственного ведения субъектов РФ» [40, с. 88]. Однако данное суждение не столько основывается на положениях ст. 76 Конституции, сколько опровергается ими. Часть 6 названной статьи устанавливает соотношение федеральных и региональных законов по юридической силе, и хотя приоритет в данной сфере отдается последним, данное ранжирование само по себе подразумевает, что юридической силой обладают законодательные акты обоих уровней. В этом «остаточное» ведение субъектов Федерации принципиально отличается от предметов ведения Российской Федерации, по которым Конституция допускает принятие законов лишь федерального уровня. Последние, таким образом, имеют абсолютную силу, а не приоритет по отношению к законам субъектов по вопросам федерального ведения (такие региональные законы исходя из положения ч. 1 ст. 76 Конституции не должны приниматься¹², а следовательно, в случае принятия являются ничтожными, т.е. не обладают какой-либо юридической силой).

¹² Правда, как было отмечено выше, на практике федеральный законодатель может делегировать решение некоторых вопросов на региональный уровень.

В то же время «остаточная» компетенция обладает сходством с совместным ведением Российской Федерации и ее субъектов. Обе эти сферы можно охарактеризовать как сферу конкурирующего законодательства федерального и региональных законодателей. Однако, если в рамках совместного ведения приоритетом обладает федеральный закон — за исключением упомянутых случаев «перераспределения» региональными законами полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, — то в пределах «остаточной» компетенции, как было сказано, «по умолчанию» должны применяться законы субъектов. Тем не менее на практике федеральный закон считается принятым по предмету ведения Российской Федерации или по предмету совместного ведения до тех пор, пока не установлено обратное. Доказать же выход федерального законодателя за рамки вопросов, перечисленных в ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации, крайне затруднительно, поскольку любой потенциальный вопрос государственной и общественной жизни так или иначе связан с предметами, отнесенными Конституцией к ведению Российской Федерации или к совместному ведению.

Компетенция иных уровней публичной власти

Распределение компетенции за пределами федеративного устройства в последние годы показывает *разнонаправленную динамику*.

Продолжается переплетение компетенции органов местного самоуправления с «государственными полномочиями» [41, с. 85–90; 42, с. 55–64; 43, с. 28–34]. Одновременно круг полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (получивших в подготовленном законопроекте № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» обозначение «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения») имеет тенденцию к сокращению¹³. При этом запланированное в названном законопроекте сокращение числа видов муниципальных образований (с упразднением их низового уровня), с одной стороны, сопряжено с унификацией набора этих полномочий (см. ч. 1 ст. 32). Но перечень факультативных полномочий, которые «могут закрепляться за органами местного самоуправления» (см. ч. 2 ст. 32), превышает полномочия в базовом перечне, что допускает весьма существенную компетенционную асимметрию, в т.ч. между муниципальными образованиями одного и того же вида.

¹³ На конституционном уровне определенное сокращение было произведено поправкой 2020 г.: из ч. 1 ст. 132 Конституции исключено упоминание об осуществлении органами местного самоуправления охраны общественного порядка. С одной стороны, данное изменение можно считать техническим приведением текста Конституции в соответствие с давно сложившимся фактическим положением (отсутствием муниципальной милиции). Однако, с другой стороны, это представляется недостаточным основанием для исключения целого уровня публичной власти из охраны правопорядка.

Несмотря на встраивание местного самоуправления в единую систему публичной власти [44, с. 1–9], оно остается *единственным уровнем* данной системы, в отношении которого федеральное законодательство говорит об «исключительной компетенции»¹⁴. Упоминание об исключительности само по себе представляется корректным, поскольку речь идет о полномочиях конкретных органов. Однако в литературе также встречается упоминание и об «исключительном ведении местного самоуправления» [45, с. 22]. Это выражение представляется неудачным, поскольку:

- позиционирует в качестве субъекта само самоуправление вместо органов;
- вызывает ассоциации с целыми предметными сферами.

Гипотетически последние могут целиком находиться в ведении муниципального образования, но на практике все вопросы местного значения так или иначе находятся в ведении вышестоящих уровней публичной власти.

Однако говорить о «предметах совместного ведения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления» [46, с. 10; 47, с. 16] также не вполне корректно. С учетом конституционных положений *данный оборот может иметь лишь метафорический характер*.

Как было отмечено выше, Конституция в ст. 71–73 исчерпывающе делит всю предметную сферу ведения между федеральным и региональными уровнями публичной власти, имея в виду под предметами ведения не любые вопросы или виды общественных отношений, а, исходя из положений ст. 76, лишь подлежащие или поддающиеся законодательной регламентации. Вопросы местного значения по отношению к ведению Российской Федерации, совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, «остаточной» региональной компетенции не составляют категорию того же порядка: по вопросам местного значения органы муниципальных образований осуществляют исключительно подзаконное регулирование. Разграничение областей подзаконного (исполнительно-распорядительного, равно как и судебного) Конституция не осуществляет, оставляя решение данного вопроса на усмотрение законодателя. В результате, исходя из положений Федерального закона № 131-ФЗ и отраслевого законодательства, органы местного самоуправления могут осуществлять полномочия в сферах, отнесенных и к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, и к «остаточной» региональной компетенции, и к федеральному ведению¹⁵.

Планируемому сокращению числа уровней местного самоуправления, как известно, предшествовало учреждение нового формата публичной власти: поправкой 2020 г. была предусмотрена возможность *создания*

¹⁴ Причем в дополнение к «исключительной компетенции представительного органа муниципального образования» (предусмотренной Федеральным законом № 131-ФЗ) названный законопроект упоминает и об «исключительной компетенции главы муниципального образования».

¹⁵ См., напр.: ст. 12 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»; ст. 7 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».

федеральных территорий. Однако ни на распределении компетенции, очерченном в ст. 71–73 Конституции, ни на схеме действия законодательных актов, представленной в ст. 76 Конституции, *это нововведение никак не сказалось*. Единственная на данный момент федеральная территория (учрежденная Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”») может показаться недостаточным стимулом для корректировки указанных конституционных положений. Однако принадлежность проблематики распределения компетенции между уровнями публичной власти к конституционному уровню и перспективы появления федеральных территорий [48, с. 44] представляются весомыми аргументами в пользу такой корректировки.

* * *

Итак, практика функционирования и развития системы распределения компетенции между уровнями публичной власти привела эту систему к состоянию со следующими основными характеристиками, которые представляется необходимым учитывать при дальнейшем обновлении конституционной основы Российской Федерации.

Первая характеристика. На сегодня компетенционные блоки, указанные в ст. 71–73 Конституции Российской Федерации, малоинформативны. Конституция не разграничивает компетенцию между Федерацией и ее субъектами, по сути, а лишь устанавливает уровни, на которых может осуществляться нормотворчество по тому или иному вопросу.

Ведение Российской Федерации на практике представляет собой сферу, в которой федеральные органы ни законодательной, ни тем более исполнительной и судебной власти не являются монополистами. По характеру процедур федерального законотворчества по предметам ведения Российской Федерации в данной сфере в той или иной степени проявляется совместность (варьирующаяся в зависимости от вида федерального законодательного решения и повышающаяся соответственно месту последнего в иерархии нормативных правовых актов). По территориальной принадлежности принимаемых законодательных решений ведение Российской Федерации также не является исключительно федеральным (поскольку отдельные его предметы регламентируются параллельно федеральными и региональными законами). Полномочия органов исполнительной власти в сфере федерального ведения распределяются по усмотрению федерального законодателя, и на практике наделение такими полномочиями органов не только федерального, но и регионального уровня является достаточно типичным. Предметы за рамками ведения Российской Федерации фактически представляют собой области конкурирующего законотворчества и параллельного осуществления исполнительной власти (федеральные органы преимущественно заняты нормотворческой и контрольно-надзорной деятельностью, региональные — в большей мере исполнительно-распоряди-

тельной). Юрисдикцию же федеральных судов и мировых судей можно назвать слитной (неразделяемой): в силу принципа единства судебной системы любые акты федерального законодательства применяются как федеральными, так и региональными судами.

Вторая характеристика. В сфере законодательной деятельности (к распределению которой, по сути, сводятся положения ст. 71–73 Конституции) можно выделить два базовых компетенционных блока:

- федеральная компетенция (которой на практике соответствует конституционное «ведение Российской Федерации» за упомянутыми изъятиями, а также часть «совместного ведения» Российской Федерации и ее субъектов);
- конкурирующая компетенция Российской Федерации и ее субъектов (в пределах данной сферы законотворчество осуществляется или может осуществляться на двух уровнях государственной власти).

Третья характеристика. Названная область конкурирующей законодательной компетенции распадается на два подраздела:

- конкурирующая компетенция с верховенством федерального законодательства (к ней относятся не вошедшие в упомянутую федеральную компетенцию предметы совместного ведения и ведения Российской Федерации, а также вопросы в рамках «остаточного» ведения субъектов Федерации, попутно затронутые федеральным законотворчеством при регламентации предметов федерального и совместного ведения);
- конкурирующая компетенция с верховенством регионального законодательства (к ней относятся вопросы в рамках совместного ведения, диспозитивно регламентированные федеральным законодателем, а также вопросы в рамках «остаточного» ведения субъектов Федерации, не ассоциированные на данный момент с предметами законодательства по предметам федерального и совместного ведения).

Четвертая характеристика. Об исключительности ведения какого бы то ни было уровня публичной власти можно вести речь лишь с весьма существенными оговорками. На практике исключительными могут быть прежде всего конкретные полномочия конкретных органов, но к целым предметным областям эпитет «исключительные», как правило, неприменим.

Пятая характеристика. С учетом провозглашения единства системы публичной власти представляется своевременным хотя бы тезисно обозначить в гл. 8 Конституции Российской Федерации компетенционные взаимосвязи функций органов местного самоуправления с блоками компетенции, предусмотренными в гл. 3 Конституции. Актуальным, на наш взгляд, является и сопряжение с этими блоками полномочий органов публичной власти, учреждаемых для управления федеральными территориями.

Список литературы

1. *Пешин Н.Л.* Территориальная организация публичной власти в границах федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 35–40.
2. *Лексин И.В.* Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 28–33.
3. *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Т. 2. 5-е изд. М.: Норма: Инфра-М, 2014. 912 с.
4. *Шахрай С.М., Клишас А.А.* Конституционное право Российской Федерации. 3-е изд. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2011. 736 с.
5. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд. М.: Норма, 2007. 784 с.
6. *Лексин И.В.* Федерализм и регионализм в политико-правовой природе современной России // Федерализм. 2015. № 3. 115–126.
7. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.
8. *Чертков А.Н.* Оптимизация законодательного регулирования в сфере совместного ведения Российской Федерации субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 35 с.
9. *Кондрашев А.А.* Централизация власти в России: конституционно-правовые аспекты // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения: сборник материалов Международной научной конференции. 21–23 апреля 2015 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. С. 68–71.
10. *Карасев М.Н.* Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 37–42.
11. *Чиркин В.Е.* Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 5–12.
12. *Чистяков С.А.* Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2005. № 1. С. 17–21.
13. *Ханнанов Р.А.* О некоторых критериях эффективности разграничения предметов ведения и полномочий между Россией и ее субъектами // Российский юридический журнал. 1999. № 4 (24). С. 12–18.
14. *Добрынин Н.М.* Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2007. 308 с.
15. *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. 280 с.
16. *Чиркин В.Е.* Российский федерализм в Евразии: элементы сравнительного анализа // Вопросы правоведения. 2011. № 1 (9). С. 8–24.
17. *Цыремпилова Е.Б.-М.* Порядок разграничения компетенции между Союзом и штатами в Австралии: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Улан-Удэ, 2019. 192 с.
18. *Безруков А.В.* Разграничение компетенции между публично-территориальными образованиями в условиях федеративных преобразований // Современное право. 2010. № 12. С. 18–24.

19. Белкин А. О некоторых вопросах разграничения предметов ведения и полномочий в российском федеративном устройстве // *Право и жизнь*. 1996. № 9. С. 39–49.
20. Leksin I., Seliverstov V. Concurrency of Powers in the Russian Federation // *Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance: Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing* / edited by N. Steytler. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2017. P. 164–206.
21. Нечаева Т.В. Совершенствование процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // *Журнал российского права*. 2006. № 10. С. 56–64.
22. Лексин И.В. Федеративное устройство современной Германии: проблемы и направления преобразований // *Российский юридический журнал*. 2009. № 5 (68). С. 121–133.
23. Лексин И.В. Государственное устройство России: некоторые проблемы юридической теории и практики // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2012. № 3 (88). С. 85–97.
24. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма, Инфра-М, 2020. 240 с.
25. Кондрашев А.А. Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустраимые конфликты между «вечными главами» и главами 3–8 Конституции России // *Конституционное и муниципальное право*. 2021. № 3. С. 18–29.
26. Ветров Д.М. Остаточная компетенция субъектов РФ при договорном разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и субъектов РФ // *Вестник Челябинского государственного университета*. 2001. № 2 (2). С. 36–42.
27. Лебедев В.А. Законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2014. № 8. С. 47–51.
28. Савенков А.Н., Чиркин В.Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // *Государство и право*. 2018. № 12. С. 18–29.
29. Сырых В.М. Теория государства и права. 5-е изд. М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. 704 с.
30. Солник С.Л. Федерация и регионы России: договорный процесс // *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. 1995/1996. № 4(13)/1(14). С. 40–46.
31. Черепанов В.А. Особенности разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов на современном этапе федеративной реформы // *Казанский федералист*. 2006. № 1–2 (17–18). С. 71–80.
32. Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2007. № 1. С. 153–162.
33. Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // *Правоприменение*. 2021. Т. 5. № 1. С. 124–140.
34. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: Юриспруденция, 2005. 255 с.

35. Безруков А.В. Совершенствование взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2002. 134 с.
36. Прохоров А.В. Федерализм как форма территориальной организации власти в правовом государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 28 с.
37. Миронов В.П., Югов А.А. О концепции реформирования административно-территориального устройства области в составе Российской Федерации (на примере Свердловской области) // Российский юридический журнал. 1995. № 4. С. 90–97.
38. Берг О.В. Разграничение государственной власти и местного самоуправления: организационные и территориальные аспекты // Журнал российского права. 2001. № 4. С. 21–25.
39. Югов А.А. Публичная власть и территориальная основа ее функционирования: конституционные начала правового регулирования // Российский юридический журнал. 2004. № 1. С. 15–25.
40. Нарутто С.В. Конституционное разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами: история и современность // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 79–95.
41. Гриценко Е. Разграничение и передача полномочий в системе публично-властных отношений // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2 (69). С. 72–91.
42. Сергеев А.А. Разграничение полномочий и расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 55–64.
43. Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий — конец российского самоуправленческого фундаментализма // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 2 (11). С. 28–34.
44. Лексин И.В. Трансформация конституционной концепции: от местного самоуправления к государственному управлению на местном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 29. С. 1–9.
45. Габиева С.М., Физулаева Д.Ю. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти и субъектов Федерации как принцип российского федерализма // Закон и право. 2010. № 12. С. 21–23.
46. Безруков А.В. Разграничение компетенции между уровнями публичной власти: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 16. С. 8–12.
47. Зинченко Е.Ю. Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Международный журнал конституционного и государственного права. 2017. № 2. С. 15–17.
48. Лексин И.В. Территориальная основа российской государственности: результаты состоявшихся конституционных изменений и перспективы новых преобразований // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 37–45.

References

1. Peshin N.L. Territorial'naia organizatsiia publichnoi vlasti v granitsakh federal'nykh territorii [Territorial Organization of Public Government within the Borders of Federal Territories], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2021, No. 7, pp. 35–40. (In Russ.).

2. Leksin I.V. Federal'nye territorii v Rossii: perspektivy i problemy realizatsii konstitutsionnykh novovvedenii [Federal Territories in Russia: Prospects and Problems of the Implementation of Constitutional Innovations], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2021, No. 8, pp. 28–33. (In Russ.).
3. Avak'ian S.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii [Constitutional Law of Russia]. Vol. 2. 5th ed. Moscow, Norma: Infra-M, 2014, 912 p. (In Russ.).
4. Shakhrai S.M., Klishas A.A. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii [Constitutional Law of the Russian Federation]. 3rd ed. Moscow, OLMA Media Grupp, 2011, 736 p. (In Russ.).
5. Baglai M.V. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii [Constitutional Law of the Russian Federation]. 6th ed. Moscow, Norma, 2007, 784 p. (In Russ.).
6. Leksin I.V. Federalizm i regionalizm v politiko-pravovoi prirode sovremennoi Rossii [Federalism and Regionalism in the Political and Legal Nature of Modern Russia], *Federalizm* [Federalism], 2015, No. 3, pp. 115–126. (In Russ.).
7. Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Commentary on the Constitution of the Russian Federation], edited by V.D. Zor'kina. 2nd ed. Moscow, Norma, Infra-M, 2011, 1008 p. (In Russ.).
8. Chertkov A.N. Optimizatsiia zakonodatel'nogo regulirovaniia v sfere sovmestnogo vedeniia Rossiiskoi Federatsii sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. Avtoref. dis. kand. iurid. nauk [Optimization of Legislative Regulation in the Sphere of Joint Jurisdiction of the Russian Federation of Subjects of the Russian Federation. PhD leg. sci. abstract diss.] Moscow, 2002, 35 p. (In Russ.).
9. Kondrashev A.A. Tsentralizatsiia vlasti v Rossii: konstitutsionno-pravovye aspekty [Centralization of Power in Russia: Constitutional and Legal Aspects]. *Konstitutsionnaia teoriia i praktika publichnoi vlasti: zakonomernosti i otkloneniia: sbornik materialov Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii. 21–23 apreliia 2015 g.* [Constitutional Theory and Practice of Public Power: Regularities and Deviations. Proceedings of the International Scientific Conference. 21–23 April 2015], edited by S.A. Avak'ian. Moscow, Iustitsinform, 2015, pp. 68–71. (In Russ.).
10. Karasev M.N. Institut sovmestnogo vedeniia Rossiiskoi Federatsii i sub"ektov Federatsii: neobkhodimy ser'eznye izmeneniia [Institute of Joint Jurisdiction of the Russian Federation and Subjects of the Federation: Serious Changes Are Needed], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2001, No. 9, pp. 37–42. (In Russ.).
11. Chirkin V.E. Predmety vedeniia Federatsii i ee sub"ektov: razgranichenie, sotrudnichestvo, subsidiarnost' [The Objects of Authority of the Russian Federation and of Its Subjects: Delimitation, Cooperation, Subsidiarity], *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2002, No. 5, pp. 5–12. (In Russ.).
12. Chistiakov S.A. Razgranichenie predmetov vedeniia i polnomochii mezhdu organami gosudarstvennoi vlasti Federatsii i organami gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Federatsii [Delimitation of Jurisdiction and Powers Between the State Authorities of the Federation and State Authorities of the Subjects of the Federation], *Vestnik Cheliabinskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Chelyabinsk State University], 2005, No. 1, pp. 17–21. (In Russ.).
13. Khannanov R.A. O nekotorykh kriteriiakh effektivnosti razgranicheniia predmetov vedeniia i polnomochii mezhdu Rossiei i ee sub"ektami [On Some Criteria for the Effectiveness of Delimiting the Subjects of Jurisdiction and Powers Between Russia and Its Subjects], *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* [Russian Legal Journal], 1999, No. 4 (24), pp. 12–18. (In Russ.).
14. Dobrynin N.M. Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo Rossiiskoi Federatsii [Constitutional (state) Law of the Russian Federation]. Novosibirsk, Nauka, 2007, 308 p. (In Russ.).

15. Umnova I.A. *Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossiiskogo federalizma* [Constitutional Foundations of Modern Russian Federalism]. Moscow, Delo, 1998, 280 p. (In Russ.).

16. Chirkin V.E. *Rossiiskii federalizm v Evrazii: elementy sravnitel'nogo analiza* [Russian Federalism in Eurasia: Elements of Comparative Analysis], *Voprosy pravovedeniia* [Issues of Jurisprudence], 2011, No. 1 (9), pp. 8–24. (In Russ.).

17. Tsyrempilova E.B.-M. *Poriadok razgranicheniia kompetentsii mezhdu Soiuzom i shtatami v Avstralii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie*. Dis. kand. iurid. nauk [Delimitation of Jurisdiction Between the Union and the States in Australia: Constitutional and Legal Study. PhD leg. sci. diss.]. Ulan-Ude, 2019, 192 p. (In Russ.).

18. Bezrukov A.V. *Razgranichenie kompetentsii mezhdu publichno-territorial'nymi obrazovaniiami v usloviakh federativnykh preobrazovani* [Delimitation of Jurisdiction Between Public-Territorial Entities in the Context of Federal Transformations], *Sovremennoe pravo* [Modern Law], 2010, No. 12, pp. 18–24. (In Russ.).

19. Belkin A. *O nekotorykh voprosakh razgranicheniia predmetov vedeniia i polnomochii v rossiiskom federativnom ustroistve* [On Some Issues of Delimitation of Jurisdiction and Powers in the Russian Federal Structure], *Pravo i zhizn'* [Law and Life], 1996, No. 9, pp. 39–49. (In Russ.).

20. Leksin I., Seliverstov V. *Concurrency of Powers in the Russian Federation*, *Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance: Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, edited by N. Steytler. Leiden, Boston, Brill Nijhoff, 2017, pp. 164–206.

21. Nechaeva T.V. *Sovershenstvovanie protsedur uchastiia sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v federal'nom zakonodatel'nom protsesse* [Improving the Procedures for the Participation of Constituent Entities of the Russian Federation in the Federal Legislative Process], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2006, No. 10, pp. 56–64. (In Russ.).

22. Leksin I.V. *Federativnoe ustroistvo sovremennoi Germanii: problemy i napravleniia preobrazovaniia* [Federal Structure of Modern Germany: Problems and Directions of Transformations], *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* [Russian Legal Journal], 2009, No. 5 (68), pp. 121–133. (In Russ.).

23. Leksin I.V. *Gosudarstvennoe ustroistvo Rossii: nekotorye problemy iuridicheskoi teorii i praktiki* [Structure of Russian Government: Some Issues of Legal Theory and Practice], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2012, No. 3 (88), pp. 85–97. (In Russ.).

24. Khabrieva T.Ia., Klishas A.A. *Tematicheskii kommentarii k Zakonu Rossiiskoi Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ "O sovershenstvovanii regulirovaniia otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniia publichnoi vlasti"* [Thematic Commentary to the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ "On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authorities"]. Moscow, Norma, Infra-M, 2020, 240 p. (In Russ.).

25. Kondrashev A.A. *Konstitutsionnye popravki – 2020: o kolliziiakh i defektakh, porozhdaiushchikh neustranimye konflikty mezhdu "vechnymi glavami" i glavami 3–8 Konstitutsii Rossii* [Constitutional Amendments – 2020: on Collisions and Defects Generating Unremovable Conflicts Between the "Eternal Chapters" and Chapters 3–8 of the Russian Constitution], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2021, No. 3, pp. 18–29. (In Russ.).

26. Vetrov D.M. *Ostatochnaia kompetentsiia sub"ektov RF pri dogovornom razgranichenii predmetov vedeniia i polnomochii mezhdu organami gosudarstvennoi vlasti i sub"ektov RF* [Residual Jurisdiction of the Subjects of the Russian Federation

in the Treaty Delimitation of Jurisdiction and Powers Between Public Authorities of the Subjects of the Russian Federation], *Vestnik Cheliabinskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Chelyabinsk State University], 2001, No. 2 (2), pp. 36–42. (In Russ.).

27. Lebedev V.A. Zakonotvorcheskie polnomochiia sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Legislative Powers of the Subjects of the Russian Federation], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2014, No. 8, pp. 47–51. (In Russ.).

28. Savenkov A.N., Chirkin V.E. Konstitutsionnye osnovy sotsial'nogo i territorial'nogo edinstva i differentsiatsii publichnoi vlasti. O novom prochtenii i 25-letnem opyte osushchestvleniia nekotorykh polozhenii Konstitutsii RF 1993 g. [Constitutional Foundations of Social and Territorial Cohesion and the Differentiation of Public Power. The New Reading and 25 Years of Experience with the Implementation of Certain Provisions of the Constitution of the Russian Federation, 1993], *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2018, No. 12, pp. 18–29. (In Russ.).

29. Syrykh V.M. Teoriia gosudarstva i prava [Theory of State and Law]. 5th ed. Moscow, ZAO Iustitsinform, 2006, 704 p. (In Russ.).

30. Solnik S.L. Federatsiia i regiony Rossii: dogovornyi protsess [Federation and Regions of Russia: Treaty-Making Process], *Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeiskoe obozrenie* [Constitutional Law: Eastern European Review]. 1995/1996, No. 4(13)/1(14), pp. 40–46. (In Russ.).

31. Cherepanov V.A. Osobennosti razgranicheniia polnomochii mezhdru organami gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii i ee sub"ektov na sovremennom etape federativnoi reformy [Peculiarities of Delimitation of Powers Between State Authorities of the Russian Federation and its Subjects at the Present Stage of Federal Reform], *Kazanskii federalist* [Kazan Federalist], 2006, No. 1–2 (17–18), pp. 71–80. (In Russ.).

32. Blankenagel' A. V poiskakh ischeznuvshikh iskluchitel'nykh polnomochii sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [In Search of the Vanished Exclusive Powers of the Subjects of the Russian Federation], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2007, No. 1, pp. 153–162. (In Russ.).

33. Vasil'eva N.V., Praskova S.V., Piatkovskaia Iu.V. Konstitutsionnyi status federal'nykh territorii v Rossii: teoreticheskie osnovy zakonodatel'nogo regulirovaniia [Constitutional Status of Federal Territories in Russia: Theoretical Foundations of Legislative Regulation], *Pravoprimenenie* [Law Enforcement], 2021, Vol. 5, No. 1, pp. 124–140. (In Russ.).

34. Sergeev A.A. Federalizm i mestnoe samoupravlenie kak instituty rossiiskogo narodovlastiia [Federalism and Local Self-Government as Institutions of Russian Democracy]. Moscow, Iurisprudentsiia, 2005, 255 p. (In Russ.).

35. Bezrukov A.V. Sovershenstvovanie vzaimodeistviia Rossiiskoi Federatsii i ee sub"ektov [Improving the Interaction Between the Russian Federation and Its Subjects]. Krasnoiarsk, Sibirskii iuridicheskii institut MVD Rossii, 2002, 134 p. (In Russ.).

36. Prokhorov A.V. Federalizm kak forma territorial'noi organizatsii vlasti v pravovom gosudarstve. Avtoref. dis. kand. iurid. nauk [Federalism as a Form of Territorial Organization of Government in a Constitutional State. PhD leg. sci. abstract diss.]. Moscow, 2008, 28 p. (In Russ.).

37. Mironov V.P., Iugov A.A. O kontseptsii reformirovaniia administrativno-territorial'nogo ustroistva oblasti v sostave Rossiiskoi Federatsii (na primere Sverdlovskoi oblasti) [On the Concept of Reforming the Administrative-Territorial Structure of the Region as Part of the Russian Federation (on the Example of the Sverdlovsk Region)], *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* [Russian Legal Journal], 1995, No. 4, pp. 90–97. (In Russ.).

38. Berg O.V. Razgranichenie gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniia: organizatsionnye i territorial'nye aspekty [Separation of State Power and Local

Self-Government: Organizational and Territorial Aspects], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2001, No. 4, pp. 21–25. (In Russ.).

39. Iugov A.A. Publichnaia vlast' i territorial'naia osnova ee funktsionirovaniia: konstitutsionnye nachala pravovogo regulirovaniia [Public Authority and the Territorial Basis of Its Functioning: the Constitutional Principles of Legal Regulation], *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* [Russian Legal Journal], 2004, No. 1, pp. 15–25. (In Russ.).

40. Narutto S.V. Konstitutsionnoe razgranichenie kompetentsii mezhdu federatsiei i ee sub"ektami: istoriia i sovremennost' [The Constitutional Distribution of Powers Between Federation and Its Subjects: History and Modernity], *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Iurisprudentsiia* [Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence], 2018, No. 3, pp. 79–95. (In Russ.).

41. Gritsenko E. Razgranichenie i peredacha polnomochii v sisteme publichno-vlastnykh otnoshenii [Delimitation and Transfer of Powers in the System of Public-Power Based Relations], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2009, No. 2 (69), pp. 72–91. (In Russ.).

42. Sergeev A.A. Razgranichenie polnomochii i raskhodnykh obiazatel'stv organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i organov mestnogo samoupravleniia [Delimitation of Powers and Expenditure Obligations of State Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation and Local Self-Government Bodies], *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Iurisprudentsiia* [Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence], 2020, No. 4, pp. 55–64. (In Russ.).

43. Solov'ev S.G. Institut pereraspredeleniia polnomochii – konets rossiiskogo samoupravlencheskogo fundamentalizma [Institute of Redistribution of Powers – the End of the Russian Self-Government Fundamentalism], *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovanii* [Russian Journal of Legal Studies], 2017, No. 2 (11), pp. 28–34. (In Russ.).

44. Leksin I.V. Transformatsiia konstitutsionnoi kontseptsii: ot mestnogo samoupravleniia k gosudarstvennomu upravleniiu na mestnom urovne [Transformation of the Constitutional Concept: from Local Self-Government to State Governance at the Local Level], *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik* [Public Administration. Electronic Bulletin], 2011, No. 29, pp. 1–9. (In Russ.).

45. Gabieva S.M., Fizulaeva D.Iu. Razgranichenie predmetov vedeniia i polnomochii mezhdu organami gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii i organami gosudarstvennoi vlasti i sub"ektov Federatsii kak printsip rossiiskogo federalizma [Delimitation of Jurisdiction and Powers Between State Authorities of the Russian Federation and State Authorities of the Subjects of the Federation as a Principle of Russian Federalism], *Zakon i pravo* [Legislation and Law], 2010, No. 12, pp. 21–23. (In Russ.).

46. Bezrukov A.V. Razgranichenie kompetentsii mezhdu urovniami publichnoi vlasti: problemy i perspektivy [Delimitation of Jurisdiction Between Levels of Public Authority: Problems and Prospects], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2008, No. 16, pp. 8–12. (In Russ.).

47. Zinchenko E.Iu. Razgranichenie polnomochii mezhdu organami gosudarstvennoi vlasti i organami mestnogo samoupravleniia [Delimitation of Powers Between State Authorities and Local Authorities], *Mezhdunarodnyi zhurnal konstitutsionnogo i gosudarstvennogo prava* [International Journal of Constitutional and State Law], 2017, No. 2, pp. 15–17. (In Russ.).

48. Leksin I.V. Territorial'naia osnova rossiiskoi gosudarstvennosti: rezul'taty sostoiavshikhsia konstitutsionnykh izmenenii i perspektivy novykh preobrazovaniia [Territorial Basis of Russian Statehood: the Results of the Completed Constitutional Changes and the Prospects for New Transformations], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2022, No. 10, pp. 37–45. (In Russ.).

DISTRIBUTION OF JURISDICTION BETWEEN THE ORDERS OF GOVERNMENT IN CONTEMPORARY RUSSIA: PRACTICAL SITUATION AND NORMATIVE FRAMEWORK

The article is devoted to the current distribution of jurisdiction between the orders of government in the Russian Federation. The author compares the actual system of this distribution with the constitutional and legislative provisions and reveals significant discrepancies between the practice and normative settings. The greatest concerns are caused by the constitutional lists of powers within federal jurisdiction and within joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities, and by the “residual” competence that have not undergone conceptual changes for almost thirty years. The article analyzes the technical changes made in recent years to these constitutional lists, as well as other innovations in the distribution of jurisdiction between the orders of government that are related to the constitutional reform of 2020 and other recent transformations. Following his findings, the author makes some proposals to update the regulatory framework for the distribution of jurisdiction between the orders of government.

Key words: jurisdiction, subjects of lawmaking, powers, joint jurisdiction, exclusive jurisdiction, delimitation, Russian Federation.

JEL: K10

Дата поступления — 10.01.2023 г.

ЛЕКСИН Иван Владимирович

доктор юридических наук, заведующий кафедрой правовых основ управления факультета государственного управления;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» / Ломоносовский проспект, д. 27, к. 4, г. Москва, 119991.

e-mail: leksin@spa.msu.ru

LEKSIN Ivan V.

Dr. Sc. (Econ.), Head of Department of Legal Foundations of Public Administration, School (Faculty) of Public Administration;

Federal State Educational Institution of Higher Professional Education Lomonosov Moscow State University / 27-4, Lomonosov Av., Moscow, 119991.

e-mail: Leksin@spa.msu.ru

Для цитирования:

Лексин И.В. Распределение компетенции между уровнями публичной власти в современной России: практическое состояние и нормативное закрепление // Федерализм. 2023. Т. 28. № 1 (109). С. 5–30. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-1-5-30>