

**Законная и договорная модели разграничения предметов ведения и полномочий в федеративных государствах**

**Научный руководитель – Малютин Никита Сергеевич**

*Галстян Диана Гариковна*

*Студент (бакалавр)*

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Юридический факультет, Москва, Россия  
*E-mail: diana.galstyan.04@bk.ru*

1. *О разграничении предметов ведения и полномочий как пути к реализации конституционной ценности.*

Любое федеративное государство оберегает свое федеративное устройство как зеницу ока: именно характер взаимоотношений Федерации и субъектов определяет модель федерации, ее особенности и потенциальные трудности. В связи с этим краеугольным камнем любой федерации становится разграничение предметов ведения и полномочий. Более того, этот вопрос определяет, в чьих руках будет сосредоточена реальная власть и в каком объеме. Как справедливо рассуждал в свое время Б.Н. Чичерин, «сосредоточенная власть рождает произвол, разделенная власть ведет к борьбе» #\_ftn1.

2. *Об опыте разных стран.*

*США.* Американская федерация, став первой федерацией в мире, изначально строилась на идеалистической концепции «дуалистического» федерализма с двумя суверенами, обладающими взаимоисключающей компетенцией. Предполагалось нормотворческое равновесие между Федерацией и субъектами, которые имеют четко ограниченную Конституцией компетенцию и не вмешиваются в дела друг друга. Получается, что законная модель разграничения компетенции изначально была характерна для США. Несмотря на свободу, которую должны были получить субъекты, уже отцами-основателями Конституция рассматривалась как единственный акт, который способен регулировать разграничение компетенции.

Любопытна и X поправка, вступившая в силу в 1791 году и отразившая требования «антифедералистов», в соответствии с которой «полномочия, не делегированные Конституцией Соединенным Штатам и не запрещенные ею Штатам, остаются соответственно за Штатами или за народом». Ловушка в том, что при буквальном толковании эта формулировка расценивается как сугубо демократическое решение, где у субъектов презюмируется компетенция, не обозначенная в Конституции. Однако носителями этой компетенции являются не только Штаты, но и «народ» - все население США.

Договорная модель в данном государстве не рассматривалась в качестве предпочтительной. В США вопрос разграничения компетенции урегулирован особенно конкретно: несмотря на доктрину «суверенитета штатов» или пришедшей ей на смену доктрину «разделенного суверенитета», Конституция закрепляет, что «Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов, являются высшими законами страны, и судьи в каждом штате обязываются к их исполнению, даже если в Конституции и законах любого штата встречаются противоречащие друг другу постановления». Таким образом, в США не только делается однозначный выбор в пользу законной модели, но и отмечается безоговорочный приоритет федерального законодательства в данном вопросе.

Более того, в Конституции закреплён ряд запретов (разд. 10 ст. I Конституции), которые гарантируют целостность американской федерации, в числе которых: «ни один штат не может вступать в договоры (с другим штатом или с иностранным государством), союзы или конфедерации».

Американский законодатель делает выбор в пользу территориального единства, исключая риск сепаратистских настроений.

*Канада.* Королевская комиссия по делам коренных народов (RCAP) отметила следующее: «условия канадской федерации проистекают не только из конституционных положений, регулирующих отношения между Федерацией и штатами, но и договорами, иными актами, устанавливающими основы взаимоотношений с коренными народами». В Канаде ввиду необходимости учёта мнения коренных народов сформировалось неотъемлемое право коренных народов на самоуправление ("inherent right to self-government"). Джеймс Хендерсон замечает, что договорный федерализм является конституционным механизмом, позволяющим коренным народам управлять своей территорией#\_ftn2.

Хьюглин также подчёркивает, что договорный федерализм устанавливает как право на самоуправление, автономию, так и взаимные обязанности#\_ftn3. Он же полагает, что разрыв между договорной и законодательной природой (state and treaty federalism) федерализма не такой сильный, как это может показаться на первый взгляд. Избранная странами континентальной группы модель строится на похожих с канадской идеях: территориальная целостность, единство.

### 3. Опыт договорного разграничения в Российской Федерации и современные реалии

Федеративное устройство России исторически предопределено не волеизъявлением субъектов в составе Российской Федерации в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального российского народа, который и сформировал суверенную государственность России как «исторически сложившееся государственное единство в её настоящем федеративном устройстве».

Обращение к договорному регулированию разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации обусловлено политическими, историческими и экономическими факторами. В последнее десятилетие XX века договоры стали наиболее яркой чертой «нового федерализма в России». Тогда насчитывалось порядка 50 договоров и более 300 соглашений. При этом договоры и соглашения по своей структуре и содержанию были довольно разнообразными.

В настоящий момент заключение договоров — единичный случай. Так, 26 июня 2007 года был заключён «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан», в котором прослеживается закрепление большего объёма федерального интереса и меньшего — начал суверенизации. В 2017 году истек срок действия данного договора, пролонгации он не подлежал ввиду утверждения политического курса на централизацию.

#\_ftnref1 Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М.: Тип. тов. И.В. Сытина, 1899. С. 128.

#\_ftnref2 Henderson, "Empowering Treaty Federalism", 253

#\_ftnref3 Hueglin, "Exploring Concepts of Treaty Federalism: A Comparative perspective", p.1

- 1) Бернхардт Р. Конституционное правосудие и принципы федеративного государственного устройства в ФРГ // Современный немецкий конституционализм. Сб. Статей. М., 1994.
- 2) Бланкенагель А. Общее разграничение компетенции между федерацией и землями, и государственность земель в Германии / А.Блаканагель // Статус субъектов федерации / Конференция 28-29 марта. Сессия 1. — Казань, 2003
- 3) Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход / М.В. Глигич-Золотарева; научный редактор Н.М Добрынин. — Новосибирск: Наука, 2009. — 640 с.
- 4) Овсепян Ж.И. Источники (формы) российского права в период международной глобализации (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование): монография. — Москва: Проспект, 2016. — 464 с.
- 5) Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России. — Екатеринбург: изд-во Уральской государственной юридической академии; Изд-во Гуманитарного ун-та, 1998. — 636 с.
- 6) Страшун, Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть.: Учеб. для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. - 4-е изд., обновл. - Москва : НОРМА: ИНФРА-М, 2010. - 896 с.