

УДК – 342  
ББК – 66.024.15

**ВАСИЛЬЕВ Станислав Александрович**,  
старший преподаватель кафедры конституционного  
и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук  
e-mail: mnogoslav@mail.ru  
125993, Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9, каб. 633

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

## СИСТЕМА РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАТИВНЫХ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

**Аннотация.** В данной статье предпринята попытка систематизации конституционно-правовых отношений с точки зрения взаимного юридически значимого воздействия друг на друга Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также государственных органов соответствующих уровней. Сделан вывод о концептуальных основах совершенствования нормативного правового регулирования в рассматриваемой сфере.

**Ключевые слова:** субъекты правоотношений, конституционные правоотношения, федерализм, взаимодействие, взаимоотношения, система правоотношений, Российская Федерация, субъект Российской Федерации.

**VASILEV Stanislav Aleksandrovich**,  
Candidate of Legal Sciences, senior lecturer department of  
constitutional and municipal law, Moscow state university of law

## THE CONTROL SYSTEM AND THE IMPLEMENTATION OF FEDERAL CONSTITUTIONAL RELATIONS

**Annotation.** This article attempts to systematize the constitutional-legal relations from the perspective of mutual legally significant influence of the Russian Federation at each other, the regions, as well as government agencies. On this basis, the conclusion of the conceptual bases of perfection of normative legal regulation in this sphere.

**Keywords:** subjects of legal relations, constitutional relationship, federalism, interaction, relationships, legal system of the Russian Federation, the subject of the Russian Federation.

Федерализм является одним из ключевых блоков науки конституционного права. Государственно-территориальное устройство обуславливает многие вопросы порядка публичного управления, в связи с чем нередко становится предметом научного исследования отечественных конституционалистов, и одним из них с полной уверенностью можно назвать Надежду Александровну Михалеву. По ее мнению, единство системы нормативного правового регулирования на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации является не просто формальной реализацией конституционных положений, а «факто-

ром политической стабильности». Кроме того, «единство конституционно-правовой системы обеспечивает... гарантированную реализацию прав и свобод граждан независимо от места их проживания, общность принципов организации государственной и муниципальной власти. В верховенстве Конституции находит выражение идея подчинения государства праву» [7, с. 1311].

Таким образом, федеративным отношениям в нашей стране придается весьма большое значение для благоприятного проживания на территории государства и позитивного развития общества. Между тем конституционные правоотношения имеют свою специфику и требуют внимательного

анализа для дальнейшего правильного нормативного правового регулирования.

Рассмотрение федеративных конституционно-правовых отношений целесообразно начать с общих теоретических позиций.

По мнению В.С. Основина, «государственно-правовые отношения – это реальные фактические отношения, содержание которых определено нормами государственного права. Они отражают взаимоотношения между субъектами правомочий и обязанностей, установленных нормами государственного права. Эти отношения отражают объективную действительность в сознании человека» [16, с. 7]. Необходимо уделить внимание тому, что советская доктрина конституционного права в большей степени отталкивалась от того, что происходит в реальности, на основе чего и должно формироваться нормативное правовое регулирование, подстраиваясь под сложившуюся обстановку. В настоящее время парадигма несколько иная.

Развивая указанные идеи, с учетом современного состояния Н.В. Бутусова определяет конституционно-правовые отношения как «отношения верховного властвования, воплощающиеся, прежде всего, в суверенной власти народа, осуществляемой через государство, местное самоуправление, общественные объединения как непосредственно, так и через органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы общественных объединений» [1, с. 43]. Касаемо федерализма, ключевыми субъектами на практике выступают именно органы публичной власти, так как реальное влияние народа на властные отношения понятно каждому, если абстрагироваться от конституционных и иных нормативных правовых лозунгов.

Т.В. Мокина отмечает, что конституционно-правовые отношения, являясь самостоятельным видом публичных правоотношений, имеют как содержательные особенности, так и особенности по субъектному составу, организационно-правовым и иным критериям [8, с. 60], чем и отличаются от всех остальных правоотношений.

Особенности субъектного состава в качестве ключевого отличительного критерия конституционно-правовых отношений

выделяла и Е.И. Козлова [4, с. 30, 31]. В связи с этим следует подчеркнуть, что взаимоотношения Российской Федерации с ее субъектами в большей степени свойственны предмету правового регулирования именно данной отрасли права. Этот объем содержательных соотношений может дополнить и сотрудничество органов публичной власти соответствующих уровней между собой. Для рассмотрения федеративных соотношений субъектов конституционного права необходимо их систематизировать для понимания сущности функционирования рассматриваемого предмета исследования. Теоретически устоявшейся структурой правоотношений является взаимосвязь субъекта, объекта и содержание правоотношений. Ни один из данных элементов не может существовать в отрыве от остальных. Субъекты федеративных конституционно-правовых отношений в самом общем виде могут быть разделены на публично-правовые образования – Российскую Федерацию и ее субъектов, а также на государственные органы, которые осуществляют конкретные юридически значимые действия на каждом из указанных уровней. Такой обусловленный целями проводимого исследования выбор общих и наиболее значимых субъектов не умаляет того факта, что в федеративных отношениях принимают участие и другие – многонациональный народ Российской Федерации, население субъектов Российской Федерации, отдельно взятый гражданин и т.д.

Федеративные конституционно-правовые отношения могут обретать следующие формы: конкретные; общие; правовые состояния [3, с. 34].

Конкретные отличаются от общих тем, что в них определены все субъекты конституционно-правовых отношений. Между данными субъектами имеют место права и корреспондирующие им обязанности, в ходе реализации которых и осуществляются соотношения участников конституционно-правовых отношений.

Правовое состояние – это особое явление, в рамках которого один (одни) субъекты оказывают постоянное юридически значимое влияние на другого (других). Как

правило, состояния выступают в качестве плацдарма для реализации других правоотношений, так как нередко определяют правовой статус, выражая собой стартовые позиции перед началом иных юридически значимых действий. Еще одной отличительной чертой состояний от конкретных или общих конституционно-правовых отношений является то, что конкретные правоотношения могут быть сначала совершены, т.е. осуществлены фактически действия, а потом компетентные субъекты будут иметь возможность квалифицировать совершенное и определять правомерность указанных действий. Правовые состояния же, как правило, изначально закреплены, они придают правовую природу субъектам, дают осознание своего места в общей системе субъектов, причем осознание как самими субъектами, собирающимися совершить юридически значимые действия, так и тем, кто будет участвовать в новых возникающих конституционно-правовых связях.

Российская Федерация, ее субъекты, государственные органы, функционирующие на каждом из указанных уровней публичного управления, изначально находятся в различных состояниях, общих и конкретных правоотношениях.

Так, на основании ч. 1 ст. 10 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» субъекты Российской Федерации по отношению к федеральному центру и иным участникам правоотношений находятся в таком состоянии, когда именно они обладают инициативой включения в состав России ее нового субъекта [13]. Все дальнейшие юридически значимые действия могут происходить после реализации данной инициативы, но до совершения указанного факта никакие другие лица и формирования не могут дать старт этой процедуре в нарушение упомянутого состояния.

Е.С. Шугрина, рассматривая данный вопрос в ретроспективе, отмечала, что первым вновь включенным в состав России субъектом выступил Пермский край, который объединил в своем составе Перм-

скую область и Коми-Пермяцкий автономный округ. В качестве другого примера упомянутый автор приводит инициативу населения Ненецкого автономного округа, которое в 2007 г. начало собирать подписи в поддержку проведения референдума об объединении с Архангельской областью [18, с. 161].

Правовое состояние также закреплено в п. «г» ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», им является принцип единства системы государственной власти [10]. Иными словами, все существующие и вновь создаваемые структуры публичного управления находятся в состоянии гармоничного единства с остальными себе подобными субъектами конституционно-правовых отношений. Ни один государственный орган не может выйти за указанные рамки и стать полностью самостоятельным. Нахождение в системе неминуемо предполагает некое состояние подчиненности тем субъектам, которые координируют процесс ее функционирования и поддерживают ее жизнеспособность [15, с. 83, 84]. Кроме того, существование такой системы позволяет гражданам обжаловать действия отдельных государственных органов, упрощать процедуру государственного управления и иным образом оптимизировать процесс реализации конституционно-правовых отношений.

Общими конституционными правоотношениями могут быть признаны те из них, которые регулируются ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», на основании которого внесение законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется одним из субъектов, имеющих на это право [14], среди которых и региональные органы государственной власти. В данном случае определено, какие конкретно действия необходимо совершить тем субъектам, которые находятся в определенных состоя-

ниях между собой. Факт обладания правом внести указанную инициативу служит основанием для начала правоотношений, а само такое юридически значимое действие возбуждает дальнейший правотворческий процесс.

Как отмечает В.Г. Минх, важным фактором в связи с этим является также то, что законодательной инициативе предшествуют другие конституционные правоотношения, в рамках которых формируется воля, например, представительного органа субъекта Российской Федерации по созданию и внесению соответствующим образом проекта нормативного правового акта в компетентный государственный орган [5, с. 83, 84]. Таким образом, система конституционно-правовых отношений значительным образом усложняется, однако при формировании теоретических конструкций необходимо оценивать примеры перманентных действий субъектов.

Другим примером регламентации общих правоотношений может служить ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на основании которой именно федеральные, а не региональные органы государственной власти занимаются установлением общих принципов организации местного самоуправления [11]. Н.А. Михалева это обстоятельство объясняла тем, что Россия является конституционной централизованной федерацией, поэтому приоритет в определении статуса ее субъектов или других формирований публичного управления принадлежит федеральному центру [6, с. 96].

В данном случае отсутствует конкретика в части определения числа этих органов, процедуры установления принципов и степень участия субъекта, на которого оказывается юридически значимое воздействие. Хотя следует заметить, что у многих представителей органов местного самоуправления существует большое число вопросов к тем субъектам государственного управления, которые устанавливают эти принципы [2].

В качестве еще одной иллюстрации следует привести до сих пор действующий

Закон РСФСР от 25 декабря 1991 г. № 2094-1 «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» на основании п. 2 которого Верховный Совет РСФСР обязал всех без исключения субъектов конституционно-правовых отношений употреблять в наименованиях, печатях и т.д. в качестве названия государства именно словосочетание «Российская Федерация» [9]. Данные действия обязаны осуществлять все субъекты, хотя правило их поведения установил и контролирует только один – федеральный центр.

К конкретным правоотношениям, связанным с реализацией принципов федерализма, могут быть отнесены случаи, когда на основании ст. 9 Соглашения между Правительством Москвы и Правительством Кировской области о торгово-экономическом, научно-техническом, социальном и культурном сотрудничестве от 9 марта 2011 г. данные регионы оказывают взаимное содействие в проведении «ярмарок выходного дня, являющихся одной из организационных форм прямых взаимных поставок и непосредственной реализации продукции кировских и московских производителей» [17]. На основании данной нормы субъекты Российской Федерации занимаются конкретным направлением деятельности, связанным с обеспечением экономического благосостояния каждого из указанных федеративных единиц с точки зрения содействия предпринимателям, работающим на соответствующих территориях.

Еще одним примером может служить позиция Московского городского суда, согласно которой Правительство города Москвы должно «не позднее 1-го числа очередного налогового периода по налогу на имущество организаций определить на этот налоговый период перечень объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база будет определяться как кадастровая стоимость, и направить перечень в электронной форме в налоговые органы по месту нахождения соответствующих объектов недвижимого имущества, а также разместить перечень на своем официальном сайте или на официальном

сайте субъекта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»» [12]. Таким образом, для реализации данной нормы уполномоченные субъекты выстраивают свои отношения таким образом, что конкретно и четко будут определены не только участники, но и объекты, по поводу которых планируется осуществить юридически значимые действия.

Подводя итог проведенного исследования, отметим, что многообразие федеративных конституционно-правовых отношений порождает самое широкое по своему содержанию нормативное правовое регулирование. Вопросы федерализма остаются весьма актуальными в современной науке, и трансформация действующих норм права в перспективе очевидна. Необходимо особое внимание уделять реально происходящим событиям в субъектах Российской Федерации и на уровне центра, а также отношениям, которые в связи с этим возникают между заинтересованными субъектами. Использование предложенной систематики, как представляется, дает возможность формировать более качественную нормативную базу, которая помогала бы развитию хорошей жизни прежде всего для людей, вместо создания очередных бюрократических препятствий.

### Список литературы:

- [1] *Бутусова Н.В.* Об особенностях конституционно-правовых отношений с участием российского государства // Конституционализм и государственное устройство. 2015. № 1.
- [2] Дискуссия в рамках экспертного круглого стола «Российское местное самоуправление в фокусе Совета Европы: конфликт или движение к гармонизации» Гайдаровского форума, проходившего 13 января 2017 года в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.
- [3] Конституционное право: университетский курс: Учебник: в 2 т. Т. 1 / Под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2016.
- [4] Конституционное право: Учебник для бакалавров / Отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2012.
- [5] *Минх Г.В.* Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2016. № 1.
- [6] *Михалева Н.А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: ЮРКОМПНИ, 2010.
- [7] *Михалева Н.А.* Конституция 1993 г. – юридическая модель настоящего и будущего России // Lex russica. 2013. № 12.
- [8] *Мокина Т.В.* Конституционно-правовые отношения как особый вид публичных правоотношений // Общество и право. 2010. № 5.
- [9] Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика: Закон РСФСР от 25 декабря 1991 года № 2094-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. 9 января. № 2. Ст. 62.
- [10] Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 года) // СЗ РФ. 1999. 18 октября. № 42. Ст. 5005.
- [11] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 года) // СЗ РФ. 2003. 6 октября. № 40. Ст. 3822.
- [12] Об оставлении без удовлетворения заявления о признании недействующим пункта 4516 приложения 1 к постановлению Правительства Москвы от 28 ноября 2014 года № 700-ПП «Об определении перечня объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость»: Решение Московского городского суда от 8 декабря 2016 года по делу № 3А-1185/2016 «(ред. от 26 июля 2016 года) // Документ официально опубликован не был.
- [13] О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ (ред. от 31 октября 2005 года) // СЗ РФ. 2001. 24 декабря. № 52 (1 ч.). Ст. 4916.
- [14] О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: Федеральный закон от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ (ред. от 8 марта 2015 года) // СЗ РФ. 1998. 9 марта. № 10. Ст. 1146.
- [15] *Осинов В.В.* Управляемость линейных динамических систем как свойство их точеч-

ных моделей // Вестник Кемеровского государственного университета. 2011. № 4.

[16] *Основин В.С.* Советские государственно-правовые отношения. М., 1965.

[17] Соглашение между Правительством Москвы и Правительством Кировской области о торгово-экономическом, научно-техническом, социальном и культурном сотрудничестве от 9 марта 2011 года // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. 10 июня. № 33.

[18] Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто и др. М.: Норма, Инфра-М, 2013.

### Spisok literatury:

[1] *Butusova N.V.* Ob osobennostyax konstitucionno-pravovy'x otnoshenij s uchastiem rossijskogo gosudarstva // Konstitucionalizm i gosudarstvovedenie. 2015. № 1.

[2] Diskussiya v ramkax e'kspertnogo kruglogo stola «Rossijskoe mestnoe samoupravlenie v fokuse Soveta Evropy': konflikt ili dvizhenie k garmonizacii» Gajdarovskogo foruma, proxodivshego 13 yanvarya 2017 goda v Rossijskoj akademii narodnogo xozyajstva i gosudarstvennoj sluzhby' pri Prezidente Rossijskoj Federacii.

[3] Konstitucionnoe pravo: universitetskij kurs: Uchebnik: v 2 t. T. 1 / Pod red. A.I. Kazannika, A.N. Kostyukova. M.: Prospekt, 2016.

[4] Konstitucionnoe pravo: Uchebnik dlya bakalavrov / Otv. red. V.I. Fadeev. M.: Prospekt, 2012.

[5] *Minx G.V.* Zakonodatel'naya iniciativa Prezidenta Rossijskoj Federacii kak konstitucionno-pravovoj institut // Zhurnal rossijskogo prava. 2016. № 1.

[6] *Mixaleva N.A.* Konstitucii i ustavy' sub»ektov Rossijskoj Federacii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie). M.: YuRKOMPANI, 2010.

[7] *Mixaleva N.A.* Konstituciya 1993 g. – yuridicheskaya model' nastoyashhego i budushhego Rossii // Lex russica. 2013. № 12.

[8] *Mokina T.V.* Konstitucionno-pravovy'e otnosheniya kak osoby'j vid publiczny'x pravootnoshenij // Obshhestvo i pravo. 2010. № 5.

[9] Ob izmenenii naimenovaniya gosudarstva Rossijskaya Sovetskaya Federativnaya Socialisticheskaya Respublika: Zakon RSFSR ot 25 dekabrya 1991 goda № 2094-1 // Vedomosti

SND i VS RSFSR. 1992. 9 yanvarya. № 2. St. 62.

[10] Ob obshhix principax organizacii zakonodatel'ny'x (predstavitel'ny'x) i ispolnitel'ny'x organov gosudarstvennoj vlasti sub»ektov Rossijskoj Federacii: Federal'ny'j zakon ot 6 oktyabrya 1999 goda № 184-FZ (red. ot 28 dekabrya 2016 goda) // SZ RF. 1999. 18 oktyabrya. № 42. St. 5005.

[11] Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Federal'ny'j zakon ot 6 oktyabrya 2003 goda № 131-FZ (red. ot 28 dekabrya 2016 goda) // SZ RF. 2003. 6 oktyabrya. № 40. St. 3822.

[12] Ob ostavlenii bez udovletvoreniya zayavleniya o priznanii nedejstvuyushhim punkta 4516 prilozheniya 1 k postanovleniyu Pravitel'stva Moskvy' ot 28 noyabrya 2014 goda № 700-PP «Ob opredelenii perechnya ob»ektov nedvizhimogo imushhestva, v otnoshenii kotory'x nalogovaya baza opredelyaetsya kak ix kadastrovaya stoimost'»: Reshenie Moskovskogo gorodskogo suda ot 8 dekabrya 2016 goda po delu № 3A-1185/2016 «(red. ot 26 iyulya 2016 goda) // Dokument oficial'no opublikovan ne by'l.

[13] O poryadke prinyatiya v Rossijskuyu Federaciyu i obrazovaniya v ee sostave novogo sub»ekta Rossijskoj Federacii: Federal'ny'j konstitucionny'j zakon ot 17 dekabrya 2001 goda № 6-FKZ (red. ot 31 oktyabrya 2005 goda) // SZ RF. 2001. 24 dekabrya. № 52 (1 ch.). St. 4916.

[14] O poryadke prinyatiya i vstupleniya v silu popravok k Konstitucii Rossijskoj Federacii: Federal'ny'j zakon ot 4 marta 1998 goda № 33-FZ (red. ot 8 marta 2015 goda) // SZ RF. 1998. 9 marta. № 10. St. 1146.

[15] *Osipov V.V.* Upravlyaemost' linejny'x dinamicheskix sistem kak svojstvo ix tochechny'x modelej // Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. 2011. № 4.

[16] *Osnovin V.S.* Sovetskie gosudarstvenno-pravovy'e otnosheniya. M., 1965.

[17] Soglashenie mezhdru Pravitel'stvom Moskvy' i Pravitel'stvom Kirovskoj oblasti o torгово-e'konomicheskom, nauchno-texnicheskom, social'nom i kul'turnom sotrudnichestve ot 9 marta 2011 goda // Vestnik Me'ra i Pravitel'stva Moskvy'. 2011. 10 iyunya. № 33.

[18] Territoriya v publicnom prave / I.A. Alebastrova, I.A. Isaev, S.V. Narutto i dr. M.: Norma, Infra-M, 2013.

