

УРАЛЬСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

*На правах рукописи*



МИРОНОВ ВИКТОР ПАНТЕЛЕЙМОНОВИЧ

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ  
ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ В УСЛОВИЯХ  
РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

**Специальность 12.00.02-конституционное право;  
муниципальное право**

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**Екатеринбург- 2004**

Работа выполнена на кафедре конституционного права Уральской государственной юридической академии

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор **Кукушкин Михаил Иванович**

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, доцент **Сагиндыкова Алма Нуроллайовна**

кандидат юридических наук, **Евдокимов Илья Вячеславович**

Ведущая организация: **Уральская академия государственной службы**

Защита состоится « 20 » апреля 2004 года в 13.00 часов на заседании Диссертационного совета Д.212.282.02 в Уральской государственной юридической академии по адресу: 620066, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, зал заседаний Совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Уральской государственной юридической академии

Автореферат разослан «15» марта 2004 года

Ученый секретарь

Диссертационного совета,

доктор юридических наук,

профессор

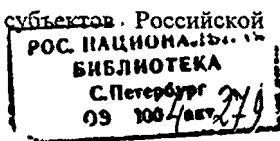


С.Ю. Головина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Исследование федерализма как формы государственного устройства, позволяющей обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях её территориальной организации на нескольких уровнях, является сегодня одним из важнейших направлений науки конституционного права. Распределение властных полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти её составных частей представляет собой сложный процесс, оптимальное решение которого зависит от многих факторов, присущих любой федерации в конкретных исторических условиях.

Основной интерес в этой связи, на наш взгляд, представляет вопрос, как разделены права на осуществление государственной власти между федерацией и её участниками, управляющими одними и теми же территорией и населением, имеет ли каждый из них хотя бы одну область деятельности, в которой ему гарантирована самостоятельность? Конституционное разделение государственной власти между федерацией и субъектами федерации является основополагающим принципом формирования государственности на основе федерализма в любой федерации. В этом смысл федерализма, когда на одной территории сосуществуют два типа государственности, отношения между которыми должны быть упорядочены, предметы ведения и полномочия разграничены, но при этом целостность союзного государства и права его субъектов - гарантированы. Этот ключевой вопрос становления и развития российского федерализма оказался одним из сложнейших в современный период развития федеративных отношений в России, начиная с провозглашения суверенитета Российской Федерации в 1990 году. Последующее затем подписание Федеративного договора от 31 марта 1992 года и принятие Конституции Российской Федерации 1993 года послужили началом долгого периода поисков гармоничной системы отношений «Федерация - субъекты Федерации». До недавнего времени инициатива



Федерации была определяющей в процессе разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Подтверждение тому - заключение сорока двух договоров с сорока шестью субъектами Российской Федерации и около 800 соглашений по разграничению предметов ведения и полномочий. При этом допускались нарушения основ конституционного строя России, таких, как государственный суверенитет Российской Федерации, верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов, единство системы государственной власти, равноправие субъектов Российской Федерации, конституционное разграничение предметов ведения. Договорная форма разграничения предметов ведения и полномочий доминировала над законодательной.

Объективно в России сегодня осуществляется новый этап модернизации федерализма, который связан с усилением структур федеральной власти и централизацией власти путём перераспределения предметов ведения и полномочий, максимальная часть которых теперь должна, по логике федеральных властей, перейти к Российской Федерации. Вместе с тем до сих пор не решены узловые вопросы, вокруг которых возникают разногласия: соответствие конституционной и реально формирующейся модели российского федерализма; пределов законодательного и договорного способов разграничения предметов ведения и полномочий; принципов, форм и способов разделения и реализации государственной власти на двух властных уровнях, ответственности за её осуществление; используемой терминологии в федеральном законодательстве при разграничении предметов ведения и полномочий; крайностей в данном вопросе - то приоритет отдаётся договорному способу разграничения, то исключительно — законодательному. Поэтому сегодня нужнее, чем прежде, осмыслить конструкцию, существенные свойства и последствия применения федерализма, учитывая при этом, что субъекты Российской Федерации обладатели не просто административных полномочий, а государственной власти. Иначе, как через разделение государственной власти между Федерацией и её субъектами федеративные

отношения не построить. В связи с этим чрезвычайно важно постичь глубину и сложность данного процесса, понять его закономерности и правовую основу, учесть их затем в ходе дальнейшего строительства российской государственности, найти оптимальное место этому процессу во всей системе механизмов общества. Правильное решение данной проблемы позволит обеспечить, с одной стороны, целостность федеративного государства и эффективность его управления, а с другой - самостоятельность субъектов Российской Федерации в решении вопросов, которые входят в круг их предметов ведения.

О необходимости чёткого разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации говорится практически во всех посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Дополнительным фактором, обуславливающим необходимость настоящего исследования, является изменение федерального законодательства, а также социально-политических и экономических условий развития федеративных отношений.

Степень научной разработанности проблемы. Общие вопросы развития российского федерализма, проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в силу своей актуальности находятся в центре внимания отечественных учёных, таких, как: С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Л.Ф. Болтенкова, Д.Е. Дымов, В.Р. Енгибарян, Д.Л. Златопольский, М.В. Золотарёва, Т.Д. Зражевская, Л.М. Карапетян, А.Е. Козлов, А.Н. Кокотов, А.Д. Ковачёв, М.А. Краснов, Б.С. Крылов, В.А. Кряжков, О.Е. Кутафин, В.Н. Лысенко, Н.А. Михалёва, М.С. Саликов, Б.А. Страшун, Э.В. Тадевосян, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, И.А. Умнова, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин и другие. В диссертационной работе используются фундаментальные конституционно-правовые и административно-правовые категории, значительный вклад в

разработку которых внесли: И.А. Азовкин, М.В. Баглай, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, Н.В. Витрук, И.В. Выдрин, Б.Н. Габричидзе, Г.А. Гаджиев В.Б. Евдокимов, Н.А. Игнатюк, Д.А. Ковачёв, А.Н. Кокотов, Ю.К. Краснов, Б.С. Крылов, М.И. Кукушкин, О.Е. Кутафин, А.И. Лепёшкин, В.К. Мамутов, В.В. Невинский, Ю.А. Тихомиров, С.М. Шахрай, Б.С. Эбзеев.

Многие теоретические разработки проблем федерализма в его главном аспекте - разграничении предметов ведения и полномочий изложены в работах: Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, В.М. Азбукина, А.Н. Аринина, А.В. Безрукова, И.Н. Барцица, Л.Ф. Болтенковой, Е. Бухвальда, М.В. Золотарёвой, А.В. Елисеева, В.В. Иванова, М.Н. Караева, Б.С. Крылова, В.Н. Лысенко, С.В. Нарутто, С.А. Осипяна, Ф.М. Раянова, М.С. Саликова, Л.В. Смирнягина, Э.В. Тадевосяна, Б.Н. Топорнина, И.А. Умновой, Р.Х. Ханнанова, Э.С. Юсубова и других. Проблеме договора в российских федеративных отношениях значительное место уделено в работах Р.Г. Абдулатипова, А.В. Батюка, Л.Ф. Болтенковой, Р.М. Валеева, В.И. Васильева, Д.Л. Златопольского, М.В. Золотарёвой, В.В. Иванова, В.Б. Евдокимова, Л.М. Карапетяна, В.А. Кряжкова, М.Ф. Казанцева, М.С. Саликова, И.А. Умновой, С.М. Шахрая и других.

Особый вклад в развитие учения о федерализме и способах разграничения компетенции между различными уровнями власти внесли учёные XIX - начала XX веков В.М. Гессен, Г. Еллинек, И.А. Ильин, Н.М. Коркунов, В.В. Лазарев, Н.А. Лазаревский.

При подготовке и написании настоящей диссертации были использованы научные публикации и обзоры с научно-практических конференций и периодической печати, а также материалы авторефератов В.М. Азбукина, А.В. Безрукова, В.Р. Енгибаряна, А.Н. Ким, А.В. Киселевой, А.В. Елисеева, А.А. Елисеевой, О.Н. Зайцевой, А.В. Батюка, а также научные труды, касающиеся правовых аспектов федеративных отношений, зарубежных учёных: М. Брэджесса, Г. Глисона, Т. Гэблера, Р. Дэниелса, Д. Елазара, Р. Осборна, В. Рикера, С. Солника, А. де Токвиля.

Объектом исследования являются конституционно-правовые отношения, формирующиеся при разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Непосредственным объектом исследования являются отношения, возникающие в процессе конституционного, законодательного, договорного, судебно-правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты Российской Федерации, а также Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, обеспечивающие правовое регулирование федеративных отношений, в том числе в сфере разграничения предметов ведения и полномочий. Предметом исследования стала также практика разграничения властных полномочий в ряде зарубежных федеративных государств.

**Целью настоящего диссертационного исследования** является комплексный анализ теоретических и практических проблем правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и определение основных направлений совершенствования данного института. Автор отдаёт приоритет формулированию теоретических выводов и положений, характеризующих основные признаки, элементы и закономерности указанных отношений, а также выработке практических рекомендаций для учёта в дальнейшем совершенствовании механизма разграничения и осуществления взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

**Исходя из цели исследования, определены основные задачи:**

1) теоретическое исследование определения значения правовых категорий: «предмет ведения», «полномочие», «компетенция»;

2) изучение зарубежного опыта разграничения предметов ведения (прав, полномочий, компетенции);

3) выявление особенностей разграничения предметов ведения и полномочий в условиях российского федерализма;

4) исследование проблем правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий посредством:

а) конституционного разграничения предметов ведения и полномочий;

б) законодательного разграничения предметов ведения и полномочий;

в) договорного разграничения предметов ведения и полномочий;

г) судебно-правового разграничения предметов ведения и полномочий;

5) выработка предложений по совершенствованию правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий.

**Методологическая основа** исследования связана с использованием как общенаучных методов познания (исторического метода, метода системного анализа, анализа и синтеза, логического метода), так и специальных правовых методов, частнонаучных методов (метод сравнительного правоведения, формально-юридический метод, историко-юридический метод, метод конституционно-правового моделирования). Использование указанных методов позволяет провести исследование конституционно-правовых проблем разграничения предметов ведения и полномочий в условиях российского федерализма и в то же время сосредоточиться на различных способах такого разграничения.

**Источниковедческую базу диссертационного исследования,** составляют Конституция Российской Федерации 1993 г., федеральные законы, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, Конституция (Основной Закон) РСФСР 1978 г., Федеративный договор от 31 марта 1992 г., иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, фундаментальные труды отечественных и зарубежных ученых.



### **Научная новизна исследования и положения, выносимые на защиту.**

Настоящая диссертация представляет собой одно из первых комплексных монографических исследований конституционно-правовых основ российского федерализма в его главном аспекте — разграничении государственной власти между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, на основе системного анализа действующего законодательства и практики разграничения предметов ведения и полномочий. В работе исследуются теоретические проблемы определения значений правовых категорий, используемых в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве по указанной теме — таких, как «предмет ведения», «полномочие», «компетенция». Излагается собственное авторское их понимание. Анализируются конституционный, законодательный, договорный и судебно-правовой механизмы разграничения предметов ведения и полномочий с предложениями по их совершенствованию.

На защиту выносятся следующие основные положения, в которых нашла отражение научная новизна исследования:

1. Сформулирован вывод о том, что в юридической литературе не сложился единый подход к определению значения понятий: «предмета ведения», «компетенции», «полномочий», используемых в Конституции Российской Федерации и федеральных законах при разграничении предметов ведения и полномочий, формально юридически не обозначенных в Конституции Российской Федерации, что находит отражение и в практике разграничения предметов ведения и полномочий, осуществляемой нередко с нарушением соответствующих положений Конституции Российской Федерации.

2. На основе анализа соответствующей научной литературы, положений Конституции Российской Федерации и федеральных законов сформулировано авторское понимание таких категорий, как «предметы ведения», «компетенция», «полномочия», их использование в Конституции Российской Федерации, учредительных документах субъектов Российской Федерации,

ином законодательстве при определении предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. В результате проведения сравнительного анализа конституций зарубежных федеративных государств выявлено общее и особенное в регулировании компетенций, способах разграничения полномочий между федерациями и состоящими в них субъектами. В зависимости от модели федерализма разграничение государственной власти между федерацией и субъектами федерации осуществляется, как правило, посредством различных комбинаций четырёх элементов: исключительными полномочиями федерации; исключительными полномочиями субъектов федерации; совместной (конкурирующей) компетенции федерации и субъектов федерации; остаточными полномочиями, не охваченными ни одним из указанных выше. При этом наиболее распространёнными считаются варианты, когда: в Конституции перечисляются исключительные предметы ведения (компетенция) федерации, всё остальное - в ведении субъектов федерации; в Конституции устанавливаются две сферы ведения: исключительные предметы ведения (компетенция) федерации и совместные предметы ведения (компетенция) федерации и субъектов федерации. Всё остальное по остаточному принципу относится к ведению федерации либо - к ведению субъектов федерации. Сформулированы на этой основе предложения по совершенствованию законодательства о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

4. Разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации характеризуется рядом особенностей, закреплённых в Конституции Российской Федерации: включением в текст Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора от 31 марта 1992 года, обусловивших противоречивость норм самой Конституции Российской Федерации.

Федерации (в частности, статей 5, 11, 71, 72, 73, 76); наличием объёмного перечня предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что говорит о кооперативной модели российского федерализма, и отсутствием в Конституции Российской Федерации механизма их реализации; различным субъектным составом участников, между которыми разграничиваются предметы ведения и полномочия: Российская Федерация и субъекты Российской Федерации, органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

5. На основе изучения практики разграничения предметов ведения и полномочий установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется разными способами: Конституцией Российской Федерации; федеральными законами в соответствии со статьёй 73 Конституции Российской Федерации в порядке и формах, установленных статьёй 76 Конституции Российской Федерации; иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; посредством конституционного правосудия при разрешении споров о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации.

6. Подчёркивается, что поскольку предметы ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации разграничены Конституцией Российской Федерации (статьи 71,72), то любое их перераспределение недопустимо договорным или иным способом. Оно возможно не иначе как путём внесения изменений и (или) дополнений в указанные статьи Конституции Российской Федерации в порядке, установленном статьёй 136 Конституции Российской Федерации.

Анализ статей 71, 72 Конституции Российской Федерации показывает, что сформулированные в них предметы ведения различны по широте общественных отношений. К ним отнесены: конкретные полномочия, отрасли

законодательства, материальные объекты, находящиеся в ведении Российской Федерации либо в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, общие принципы, основы законодательства, регулирование, координация и др. Обозначенные положения скорее раскрывают компетенцию и характер деятельности органов государственной власти в установленных Конституцией Российской Федерации предметах ведения, нежели являются собственно предметами ведения.

7. На основе изучения федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, сделан вывод, что из содержания федерального закона не всегда однозначно следует какой форме правового акта (закону или договору) отдаётся приоритет в разграничении предметов ведения и полномочий. В практике законодательной деятельности к содержащимся в статьях 71, 72 предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации устанавливаются новые предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а иногда и предметы ведения субъектов Российской Федерации. Или устанавливаются: «компетенция Российской Федерации», «совместная компетенция Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», «сферы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», «совместное ведение органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и др., что прямо противоречит Конституции Российской Федерации. Осуществляя разграничение предметов ведения и полномочий федеральными законами, по предметам совместного ведения, Российская Федерация, по-своему усмотрению, определяет полномочия не только федеральных органов государственной власти, но и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, оставляя им некую символическую часть полномочий.

8. Законодательное регулирование разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по предметам совместного ведения предлагается осуществлять в следующем порядке: издание федеральных законов, определяющих основы (общие принципы) правового регулирования, содержащие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также полномочия федеральных органов государственной власти. Для реализации указанных полномочий Российская Федерация вправе принимать федеральные законы прямого действия. В соответствии с федеральными законами, принятыми по предметам совместного ведения, субъекты Российской Федерации самостоятельно осуществляют собственное правовое регулирование, в том числе определяют и полномочия своих органов государственной власти.

Предлагается в этой связи процесс законодательного разграничения полномочий сделать совместным с участием Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это позволит достигать действительно оптимального распределения полномочий, учитывающего как общенациональные, так и субъектов Российской Федерации интересы. В этих целях сформулированы предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

9. Исследование правовых основ договорного разграничения предметов ведения и полномочий, юридической природы договоров позволило сделать вывод, что при всей противоречивости и незавершённости договорного процесса не следует от него отказываться. При этом договоры могут играть позитивную роль постольку, поскольку не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам. С этой целью предлагается

договоры соотносить с моделью российского федерализма в строго определённых Конституцией Российской Федерации правовых рамках.

Договоры предлагается также освободить от элементов «разграничения предметов ведения» и «взаимного делегирования предметов ведения», от попыток прямо или косвенно закрепить в них особый статус того или иного субъекта Российской Федерации. Договоры должны получить иной содержательный характер. Основным назначением договоров должно стать разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

10. При разграничении предметов ведения и полномочий важное значение имеет последовательность форм разграничения. При исследовании этой проблемы сделан вывод, что наиболее приемлемой в этом плане является позиция Конституционного Суда Российской Федерации, которая выражается в следующем: Конституция Российской Федерации; принятие на её основе федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, в порядке установленном частями 2, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации; заключение договоров о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; взаимная передача осуществления части полномочий по соглашениям между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что содержащиеся в нем выводы и предложения, могут быть использованы в качестве теоретического и методологического инструментария при рассмотрении проблем разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Практические рекомендации, изложенные в работе, могут быть учтены в правотворческой деятельности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в

целях совершенствования законодательства о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Материалы диссертации могут использоваться в преподавательской работе; в подготовке учебных программ, методических рекомендаций и пособий для студентов.

**Апробация - результатов исследования.** Настоящее диссертационное исследование выполнено на кафедре конституционного права Уральской государственной юридической академии, где оно прошло рецензирование, обсуждение и было одобрено. Отдельные теоретические и практические положения диссертации нашли отражение в публикациях автора.

Результаты исследования, представленные в работе, апробированы в законотворческой деятельности Законодательного Собрания Свердловской области, в том числе на практике договорного разграничения предметов ведения и полномочий, передачи осуществления части полномочий между федеральными и областными органами исполнительной власти. Материалы исследования используются автором при чтении лекций и практических занятиях в Уральской государственной юридической академии. На основе выводов и предложений, содержащихся в диссертации, издано учебно-методическое пособие «Конституционно-правовые основы разграничения компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления».

### **Структура диссертации.**

Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и литературы, приложения.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновываются актуальность темы, цели и задачи исследования, характеризуются состояние теоретической разработанности

вопроса, методология исследования, раскрывается научная новизна выносимых на защиту положений, отмечена теоретическая и практическая значимость диссертационной работы, полученных выводов и сделанных предложений.

**В первой главе «Теоретические проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в федеративном государстве»** исследуются теоретические проблемы определения значений: «предмета ведения», «компетенции», «полномочий», даётся их общая характеристика, анализируется зарубежный опыт разграничения предметов ведения (прав, полномочий, компетенции), а также особенности разграничения предметов ведения и полномочий, в условиях российского федерализма.

**В первом параграфе** рассматривается общая характеристика правовых категорий: «предметы ведения», «компетенция», «полномочия», используемых в науке конституционного права при распределении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации для характеристики их объёма прав и обязанностей. Обычно в юридической литературе, да и на практике, для обозначения объёма прав конкретного органа государственной власти применяется термин «компетенция». Подтверждением тому является часть 3 статьи 125 Конституции Российской Федерации применительно к разрешению споров о компетенции Конституционным Судом Российской Федерации.

В диссертации исследуются различные подходы к юридическому определению значения понятий: «предметы ведения», «компетенция», «полномочия», сложившиеся в отечественном государствоведении. На основе методологии В.Е. Барулина о «сферном» подходе к структурированию общества автор предлагает понятие «предметы ведения» рассматривать как «круг вопросов (дел), областей (пределов) деятельности людей в обществе в виде юридически определённых сфер, в которых Российская Федерация, совместно Российская Федерация и субъекты Российской Федерации, субъекты Российской Федерации ведают что-то (чем-то) и упорядочивание которой



отнесено Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации, к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, к ведению субъектов Российской Федерации». При таком подходе становится понятным использование в статьях 73, 76, 77 Конституции Российской Федерации понятия «пределы ведения». Упорядочивание деятельности людей в обществе в пределах статьи 71 Конституции Российской Федерации полностью находится в ведении Российской Федерации, а по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации только в пределах полномочий Российской Федерации. Всё остальное по «остаточному» принципу находится в пределах ведения субъектов Российской Федерации и полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В данном значении термин «предмет ведения» в Конституции Российской Федерации используется для упорядочивания отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

В отношении значения термина «компетенция» автор придерживается позиции, согласно которой компетенция присуща всем органам власти и состоит из элементов «двоякого рода»: «предмета ведения» и «полномочий». То есть - это совокупность прав и обязанностей органов власти, которые они реализуют (ведают «что-то» или «чем-то») в конкретной области (сфере) деятельности людей в обществе. Как правило, в юридической литературе и в правовых актах «предмет ведения» используется совместно с «полномочиями» в отношении органа власти и (или) управления, в которых (предметах ведения) орган власти юридически компетентен. В этом случае под разграничением предметов ведения и полномочий в части 3 статьи 5 и части 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации диссертант предлагает рассматривать разграничение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правовая категория «полномочие» в Конституции Российской Федерации также используется в двух значениях: 1) полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 73 и 77 Конституции Российской Федерации); 2) полномочий органов государственной власти (статьи 5, 11, 92, 78, 117, 132 Конституции Российской Федерации). В первом случае термин «полномочие Российской Федерации» используется в контексте предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации для разграничения прав и обязанностей Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Во втором - как элемент компетенции для обозначения прав и обязанностей органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Предлагаемый автором подход позволяет избавиться от двусмысленности и неопределенности отдельных положений Конституции Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий.

**Во втором параграфе** анализируется зарубежный опыт разграничения предметов ведения (прав, полномочий, компетенции) в странах с разными моделями федерализма. Сравнивая различные модели федерализма в других федеративных государствах и используемые ими механизмы (способы) распределения власти между федерацией и субъектами федерации, автор стремится достичь понимания природы российского федерализма.

Анализируя характерные типизирующие признаки различных федеративных систем, автор предлагает дополнительно к ним отнести: бюджетный суверенитет федерации и достаточное предоставление субъектам федерации финансовых средств, чтобы и федерация и субъекты были в состоянии самостоятельно выполнять задачи, входящие соответственно в их обязанности; ограниченные полномочия субъектов федерации в областях внешних связей и внешней экономики.

Изучение современных федеративных систем с разными моделями федерализма приводит автора исследования к выводам о том, что:

1) нормальное их функционирование предполагает наличие относительно независимых друг от друга уровней власти, обладающих собственными полномочиями, устанавливаемыми, как правило, в конституциях или договорах. Между федерацией и участниками федерации разделены права на осуществление государственной власти независимо от способа образования федерации; 2) федерации с точки зрения характера распределения власти между уровнями власти различны, например, Австрия, Канада, Федеративная Республика Германии, Швейцария с более сильной федеральной властью; другие, например, Бразилия с достаточно сильными субъектами; федерации, так называемые, «сбалансированные» (Соединённые Штаты Америки, Австралия), когда нельзя однозначно сказать какой уровень власти сильнее. Естественно все эти характеристики достаточно условны, так как федеративные отношения в каждой стране развиваются и изменяются; 3) базовыми концепциями современных моделей федерализма являются «дуалистический» и «кооперативный» федерализм. Согласно дуалистической концепции федеральные органы власти и органы власти субъектов федерации существуют как бы в двух параллельных мирах: их взаимоотношения строятся на максимальном невмешательстве в дела друг друга, и каждая инстанция полноправно распоряжается в отведенной ей сфере. Что касается модели кооперативного федерализма, то напротив считается, что и федеральные органы власти и органы власти субъектов федерации являются выразителями воли одной и той же инстанции - народа, а потому их взаимоотношения должны развиваться на основе сотрудничества; 4) разграничиваются не предметы ведения между федерацией и её субъектами, как сферы общественных отношений, а права, полномочия, компетенция между органами власти федерации и органами власти субъектов федерации, как правило, в законодательной деятельности. Для этого используются: принцип конкуренции законодательства, который заключается в том, что по вопросам, находящимся в совместном ведении федерации и её субъектов, законодательным органам субъектов федерации предоставлено право

принимать законы лишь в случае, если нет федерального закона; разграничение права регулирования вопросов, по которым Федерация устанавливает общие принципы законодательства, а субъекты федерации издают законы, конкретизирующие эти принципы; 5) входящие в состав федерации субъекты федерации обладают только теми правами, которые предоставлены им «федеральной» властью или по согласованию между субъектами закреплены за ними Конституцией. Проявляется общая тенденция к уменьшению объёма этих прав; 6) объём прав субъектов федерации устанавливается не в результате торга, какой-то сделки в форме договора, в силу которой их можно произвольно сужать или расширять. Он чётко предопределяется требованиями, вытекающими из конституционного принципа: недопустимо расширение прав субъектов за счёт интересов других субъектов и всех народов федерации, которые также обладают этими правами; 7) характерна общая тенденция не к формальному разграничению компетенции (полномочий) между органами власти федерации и органами власти её субъектов, а стремление к сотрудничеству, оказанию друг другу помощи на взаимной основе на принципе субсидиарности; 8) федеративное разделение власти осуществляется и горизонтально и вертикально. Горизонтальное разделение власти осуществляется в такой форме, что федерация и субъекты, входящие в её состав, соответственно и исполняют собственные законы. Следствием этого, как правило, являются самостоятельные, параллельно создаваемые структуры исполнительной власти. Вертикальная модель разделения власти, характерная для федераций континентальной Европы, например, Швейцарии, Федеративной Республики Германии, уполномочивает федерацию в основном на законотворчество, а субъектов федерации - на исполнение законов. Для горизонтальной модели характерно сбалансированное распределение компетенции, для вертикальной модели - концентрация законодательной компетенции у федерации.

В третьем параграфе исследуются особенности разграничения предметов ведения и полномочий в условиях российского федерализма.

Исследованию подвергнуты нормы Конституции Российской Федерации, Федеративного договора от 31 марта 1992 года, федеральных законов, Конституций (Уставов) ряда субъектов Российской Федерации, а также существующая практика разграничения предметов ведения и полномочий в действующем законодательстве. В работе отмечается, что впервые в практике конституционного разграничения между двумя уровнями государственной власти Российской Федерации, Федеративным договором от 31 марта 1992 года предметы ведения и полномочия между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации были распределены по добровольному согласию. Последующее включение текста Федеративного договора в Конституцию Российской Федерации привело к отказу от закрепления открытого перечня предметов ведения Российской Федерации. До подписания Федеративного договора не существовало правило распределять предметы ведения и полномочия (компетенцию) ни по вертикали, ни по горизонтали. Автор разделяет позицию ряда учёных, считающих, что при всём несовершенстве и противоречивости Федеративного договора его следует рассматривать как своеобразный инструмент в развитии федерализма в России, реализации принципа разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

На основе анализа Конституции Российской Федерации в диссертации показаны достоинства и недостатки федеральной конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий. Отмечается, что в этом плане Конституция Российской Федерации соответствует классическим образцам зарубежных федераций. Вместе с тем автор, критически оценивая этот вывод, показывает, что Конституция Российской Федерации в части разграничения предметов ведения и полномочий не лишена недостатков. Во многом это определяется особенностями российского федерализма. Включение положений Федеративного договора от 31 марта 1992 года в текст

Конституции Российской Федерации послужило причиной внутренних противоречий норм Конституции Российской Федерации (части 3 статьи 5 и части 3 статьи 11 со статьями 71,72,73,76). Наличие объемной сферы «совместного ведения» Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что говорит о кооперативной модели федерализма, и отсутствие в Конституции Российской Федерации механизма её реализации. Различный субъектный состав участников, между которыми разграничиваются предметы ведения и полномочия: Российская Федерация и субъекты Российской Федерации (статьи 71-73 Конституции Российской Федерации), органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации (статьи 5, 11 Конституции Российской Федерации). Разграничение предметов ведения, осуществлённое непосредственно Конституцией Российской Федерации (статьи 71, 72, 73) и разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (часть 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации). Различные способы разграничения предметов ведения и полномочий: конституционный, законодательный, договорный, судебно-правовой. Асимметричность Российской Федерации, способствующая неравноправию субъектов Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий. Осуществление процесса федерализации преимущественно «сверху вниз» посредством децентрализации власти и не всегда в соответствии с предусмотренными Конституцией Российской Федерации процедурами.

Автор показывает, что для устранения отмеченных недостатков одни учёные предлагают вообще исключить категорию совместных предметов ведения, обратившись к дуалистическому принципу, выделив две сферы предметов ведения: исключительные предметы ведения Федерации и исключительные предметы ведения её субъектов. Другие предлагают ещё более

радикальное решение, которое заключается в возврате к модели унитарного государства с широкой самостоятельностью и автономией территориальных и национально-территориальных единиц. Оценивая эти предложения, диссертант отмечает, что они не лишены крайностей и приходит к выводу о том, что чёткое и полное разграничение всех предметов ведения на федеральные и субъектов федерации невозможно, в силу того, что имеются сферы деятельности, в которых требуются сотрудничество и солидарная ответственность Федерации и её субъектов при решении определённых социально значимых государственных задач. Поэтому дальнейший свой анализ диссертант посвящает выяснению роли и места различных механизмов разграничения предметов ведения и полномочий в современном российском федерализме.

Во второй главе «Конституционно-правовое регулирование разграничения предметов ведения и полномочий» рассматриваются проблемы конституционно-правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий и механизмы конституционного, законодательного, договорного и судебно-правового разграничения предметов ведения и полномочий.

В первом параграфе рассмотрено конституционное разграничение предметов ведения и полномочий. По совокупности статей. 71, 72,73,76 Конституции Российской Федерации, по мнению автора диссертации, пределы ведения Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации (статья 71) определяются частью 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Пределы ведения Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72) ограничиваются полномочиями Российской Федерации, которые реализуются в порядке, установленном частью 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации. Пределы ведения субъектов

Российской Федерации и полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения определяются по остаточному принципу и реализуются в порядке, установленном частями 2, 4, 5, 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации.

Анализ Конституций (Уставов) ряда субъектов Российской Федерации, проведенный автором, показал, что их содержание страдает теми же недостатками, что и Конституция Российской Федерации. За редким исключением в них, как правило, воспроизводятся нормы статей 72, 73 Конституции Российской Федерации вместо определения полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и собственных предметов ведения субъектов Российской Федерации. В отношении объёма предметов ведения субъектов Российской Федерации диапазон мнений различных авторов достаточно широк: от-того, что после перечня, определённого в статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации, едва ли остаются какие-либо существенные вопросы в ведении субъектов Российской Федерации, до отрицания столь категоричной позиции. Проведённый в результате исследования анализ содержания Конституций (Уставов) ряда субъектов Российской Федерации позволил автору определить наиболее характерные предметы ведения субъектов Российской Федерации. Что подтверждает мнение о том, что в собственном ведении субъектов Российской Федерации осталось не так много сфер общественных отношений, в которых они могут самостоятельно осуществлять законодательное регулирование.

Из содержания статьи 73 Конституции Российской Федерации следует, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации разграничиваются полномочия Российской Федерации и полномочия субъектов Российской Федерации. О полномочиях Российской Федерации говорится также в части 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации. Разграничить (поделить) можно вполне конкретные полномочия (права и обязанности) между органами государственной власти Российской



Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательной, исполнительной и судебной деятельности, по тому или иному предмету ведения.

Во втором параграфе исследуются проблемы законодательного регулирования разграничения предметов ведения и полномочий. На примере конкретных федеральных законов показана практика законодательного разграничения предметов ведения и полномочий, позволяющая утверждать, что главным вопросом федеративного устройства является не разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а разграничение правотворческих полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. Российская Федерация по предметам совместного ведения издаёт федеральные законы в виде: общих принципов, основ, кодексов, просто федеральных законов, содержащих в большинстве своём нормы прямого действия. Такое разнообразие федеральных законов по предметам совместного ведения позволяет Российской Федерации в каждом федеральном законе устанавливать разное соотношение объёма правового регулирования на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

Автор исследования полагает, что федеральный законодатель не вправе сужать правовые возможности субъектов Российской Федерации. К тому же сама идея совместного ведения продиктована необходимостью учета в рамках федерального закона особенностей субъектов Российской Федерации. Учёт таких особенностей и есть прерогатива субъектов Российской Федерации. Следовательно, федеральные законы, касающиеся общественных отношений в сфере совместного ведения, должны, в основном, состоять из «рамочных» правовых норм. Пределы законодательства субъектов Российской Федерации обусловлены рядом ограничений: 1) законом субъекта Российской Федерации не могут ограничиваться основные права и свободы человека и гражданина, т. к. Конституцией Российской Федерации (часть 3 статьи 55) определено, что ограничение основных прав допустимо только федеральными

законами в той мере, в какой это необходимо в конституционных целях; 2) субъекты Российской Федерации не вправе осуществлять опережающее правовое регулирование в части имеющей универсальное значение как для законодателя в субъектах Российской Федерации, так и для федерального законодателя и в силу этого подлежащей регулированию федеральным законом; 3) в ситуации, когда субъект Российской Федерации не принял закона в пределах его полномочий в порядке реализации статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель, в случае необходимости, сам может осуществить такое правовое регулирование в этой сфере; 4) при принятии федерального закона по соответствующему предмету совместного ведения закон субъекта Российской Федерации должен быть приведен в соответствие с федеральным законом. В других случаях, когда необходимо вмешательство федерального закона в распределение полномочий по отдельным частным вопросам предлагается очертить более стабильную сферу законодательных полномочий субъектов Российской Федерации, как это предусмотрено, например, в конкурирующем законодательстве Германии.

Законотворческий процесс по принятию федеральных законов, по предметам совместного ведения автор предлагает сделать совместным и вносит конкретные предложения в федеральный закон, определяющий общие принципы организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. А также разработать единую методологию при осуществлении такого взаимодействия, предусматривающую, в частности: 1) участие субъектов Российской Федерации в перспективном планировании законопроектной деятельности Государственной Думы и Правительства Российской Федерации; 2) подготовку проектов федеральных законов посредством создания совместных рабочих комиссий или рабочих групп и создание для этого необходимых условий; 3) учёт предложений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также накопленного ими положительного опыта в сфере законопроектной деятельности; 4) информационный обмен опытом

законопроектной деятельности между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; 5) использование научного потенциала субъектов Российской Федерации в целях обеспечения сбалансированности и учёта региональных особенностей в федеральных законах; 6) использование возможностей представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; 7) проведение консультаций, семинаров, конференций по улучшению качества федеральных законов и в целом законодательной деятельности.

В третьем параграфе рассматривается разграничение предметов ведения и полномочий (компетенции) посредством иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Исследуются правовая база для заключения договоров, их юридическая природа на основе анализа действующих договоров, заключённых с 1994 года, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Анализируются различные подходы к договорной практике разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. От позитивной оценки роли договоров, как «одним из наиболее эффективных инструментов нормализации взаимоотношений федеральных и региональных властей», - до полного их отрицания, поскольку «договоры разрушают государственность России, превращая её в конфедерацию». В работе рассматриваются правовая основа для заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий их юридическая природа, условия договорного процесса. Исходя из того, что предметы ведения разграничены Конституцией Российской Федерации, а полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения определяются федеральными законами, в порядке установленном частью 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации, то иными договорами

могут разграничиваться только полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Оценивая механизм заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, установленный в Федеральном законе от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, автор обращает внимание на то, что, во-первых, в указанном законе приоритет в разграничении полномочий отдаётся федеральному закону. В случае если соответствующий федеральный закон не принят, у субъекта Российской Федерации имеется право опережающего законодательного регулирования по предмету совместного ведения. Поэтому ему проще принять свой закон, чем проходить долгий и непростой путь подготовки, согласования, подписания и утверждения договора. Во-вторых, даже если договор будет подписан, утверждён законом, он не будет обладать верховенством над федеральным законом, которым разграничиваются полномочия по тому же предмету совместного ведения. Возникнут проблемы соотношения федерального закона и договора, утверждённого федеральным законом. В-третьих, иное разграничение полномочий договором, чем установленное федеральным законом, идёт вразрез с принципом равноправия субъектов Российской Федерации. В-четвёртых, соответственно практические вопросы «разграничения» (точнее форм и инструментов «технического осуществления разграничения») и «взаимного делегирования» предлагается отнести к блоку целевых соглашений правительственного и субправительственного уровней.

**В четвёртом параграфе** на основе изучения решений Конституционного Суда Российской Федерации показано, что в целях преодоления несовершенства отдельных положений Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации посредством толкования, устранения противоречий и несогласованности отдельных конституционных положений, разрешая дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, иных органов государственной власти Российской Федерации,

федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, иных органов государственной власти Российской Федерации, Конституций (Уставов), законов субъектов Российской Федерации: 1) закрепил приоритет законодательного разграничения полномочий над договорным; 2) осуществил разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по конкретным предметам совместного ведения; 3) определил пределы опережающего и текущего законодательного регулирования для субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Практикой Конституционного Суда Российской Федерации выработаны условия законодательства субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения в отсутствие соответствующих федеральных законов. Не должны нарушаться основы конституционного строя России (глава 1 Конституции Российской Федерации) и установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения. Субъекты Российской Федерации, равно как и Российская Федерация, не должны вторгаться в сферы законодательного регулирования друг друга. Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается на основе правила, вытекающего из статьи 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которому полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не затрагивающие конституционные основы и прерогативы федерального законодателя, устанавливаются ими самостоятельно.

**В заключении** подводятся итоги проведённого исследования, излагаются основные выводы и предложения по совершенствованию законодательства в сфере разграничения предметов ведения и полномочий.

**В приложении** помещена сравнительная таблица соответствия договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами

государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации.

По теме диссертации опубликованы следующие научные работы:

1. Россель Э.Э., Миронов В.П., Кукушкин М.И., Анимца Е.Г., Ковалёва Г.А., Духова Н.И. Состояние и проблемы государственного устройства России. Коллективная монография. (Глава 1). Проблемы и пути совершенствования государственного управления в Российской Федерации./ Отв. ред. Г.А. Ковалёва. - Екатеринбург. Институт философии и права УрОРАН. Центр проблем федерализма. 1999.112с.

2. Зубков К.И., Выдрин И.В., Миронов В.П., Пилявский А.П., Миклашевский С.С., Тимошенко В.П., Иванченко А.В. Программы реформ федерального центра и их влияние на развитие города. Научный доклад на международной научно-практической конференции 31 октября-1 ноября 2000г. - Екатеринбург. «Академкнига». 2000. 52с.

3. Миронов В.П., Югов А.А. О концепции реформирования административного территориального устройства области в составе Российской Федерации (на примере Свердловской области) // Российский юридический журнал. 1995. №4 (8). 8с.

4. Миронов В.П. Конституционно- правовые основы разграничения компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления. - Екатеринбург. УрАГС. 2001. 76с.

5. Миронов В.П. Правовое обоснование реформирования системы государственного управления. // Информационно-методический сборник. - Екатеринбург. Администрация Губернатора Свердловской области. 1997.6с.

6. Миронов В.П. К вопросам государственного устройства Российской Федерации. - Екатеринбург. Правительство Свердловской области. 2001.34 с.

Бумага типографская  
Тираж 100 экз.

Печать ризограф  
Заказ № 584

Формат 60x84 1/16  
Усл.печ л. 1,60

Отпечатано в ИПЦ «Издательство Уральского государственного  
университета»  
620083, г. Екатеринбург, ул. Тургенева, 4

12 - 6 959