

На правах рукописи

Неманов Дмитрий Валентинович

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ
В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ
(СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
ОПЫТА США И РОССИИ)**

Специальность 23.00.02 –

политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата политических наук



Казань-2006

Работа выполнена на кафедре политологии
Казанского государственного университета

Научный руководитель:

доктор
философских наук, профессор
Фарукшин Мидхат Хабибович

Официальные оппоненты:

доктор
исторических наук, профессор
Несмелов Олег Владимирович
кандидат политических наук, доцент
Валеев Рафаэль Газизуллович

Ведущая организация:

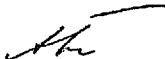
Казанский Государственный
технический университет
им. А.Н.Туполева

Защита состоится «22» сентября 2006 г. в 14 часов
на заседании диссертационного совета Д.212.081.06
в Казанском государственном университете по адресу:
420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, корп.2, ауд. 215

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке
им. Н.И.Лобачевского Казанского государственного
университета

Автореферат разослан «09» августа 2006г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Большаков А.Г.

1. Общая характеристика диссертации

Актуальность темы исследования. Разграничение предметов ведения и полномочий – важнейший отличительный признак любого федеративного государства. В федеративных системах России и Соединенных Штатов Америки данная проблема стала ключевым и наиболее острым моментом федеративных отношений. Разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами является процессом, который и в прошлом, и в настоящее время порождает сложный комплекс противоречий и конфликтов.

Для Российской Федерации проблема разграничения предметов ведения является особенно важной и во многом актуальной, поскольку отсутствие механизмов эффективного взаимодействия центра с субъектами порождает серьезные, подчас труднопреодолимые препятствия на пути экономического, правового и социального развития государства, что, в свою очередь, приводит к заметному замедлению темпов развития и роста экономики в стране.

В большинстве федеративных государств значительные трудности вызваны стремлением регионов изменить свой правовой статус и (или) объем полномочий. Российская Федерация в этом случае не является исключением. Наоборот, Россия, до последнего времени, лидировала по степени распространения сепаратистских устремлений. Проблема усугубляется тем, что Российская Федерация – единственное государство, имеющее не только территориальные, но и национальные особенности статуса субъектов федерации, а также их сложносоставные формы, когда в состав одного субъекта включены равноправные ему образования (например, в составе Красноярского края находились несколько субъектов РФ, имеющие одинаковый с краем конституционный статус).

С точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий Соединенные Штаты, на наш взгляд, одно из образцовых федеративных государств. Имея непростую историю образования и развития, американское государство в данный момент не испытывает на себе трудностей, связанных с сепаратизмом субъектов федерации,

благодаря именно продуманному разграничению предметов ведения и полномочий.

Именно на таком разграничении основываются разделение власти по вертикали, определенное ограничение всевластия центра с одновременным предоставлением ему значительных полномочий по осуществлению жизненно важных для общества функций, а также относительная самостоятельность членов федерации и та доля ответственности, которую они реализуют.

Разграничение компетенций между центральной властью и членами федерации - основа и условие нормального функционирования институциональных механизмов федеративного государства. Российской Федерации не удалось дополнить перераспределение властных функций одновременным укреплением федеральных институтов. В США это получилось, и в данном отношении американский опыт особенно интересен.

Для Российской Федерации (РФ) проблема разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления – самая актуальная. Политика Правительства РФ сводится к тому, чтобы максимально привлечь средства в федеральный бюджет, что не учитывает интересы регионов. Единственный способ этого избежать – четко разграничить полномочия и финансовые средства. Без разграничения полномочий невозможно проведение всех реформ. И, если не будут четко разграничены полномочия, то реформы просто останутся. Актуален вопрос межбюджетных отношений, проблемы взаимодействия регионов–доноров и регионов-реципиентов.

Степень разработанности темы. Проблемы разграничения компетенции и вопросы федеративных отношений в целом исследовали А.С. Автономов, Б.Н. Габричидзе, И.А. Кравец, Б.С. Крылов, Ф.Х. Мухаметшин, Б.А. Страшун, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, М.Х. Фарушкин и другие ученые.

Научные исследования компетенции в зарубежном конституционном праве представлены более широко. Многие западные ученые предложили собственные взгляды на содержание понятия «компетенция», методы и принципы разграничения

компетенции, правовые основы разграничения компетенции и особенности разграничения компетенции. Лишь незначительное число российских ученых, например, Г.В. Барабашев, М.Н. Марченко, А.А. Мишин, М.С. Саликов, М.Х. Фарукшин проводили сравнительно-правовые исследования в области разграничения компетенции и изучали зарубежные подходы к распределению предметов ведения, прав и обязанностей членов федеративных государств.

Именно поэтому настоящее исследование основано на теоретических работах о разграничении компетенции как российских, так и зарубежных исследователей.

В свете исследуемой проблемы необходимо особо выделить работу М.Х.Фарукшина «Федерализм: теоретические и прикладные аспекты», где автор с учетом российского и зарубежного опыта исследовал содержательный и нормативный аспекты разграничения предметов ведения и полномочий федерации и ее субъектов, содержание и формы взаимодействия субъектов федеративных отношений, конституционные гарантии их прав.¹ Материалы данной монографии представляют огромный интерес для нового поколения исследователей, поскольку они расширены за счет привлечения значительного числа иностранных источников, которые были найдены и проанализированы автором во время работы в библиотеках Лёвенского университета (Бельгия).

Принципы разграничения предметов ведения и полномочий в федеративном государстве также основательно проанализированы М.Х.Фарукшиным в его новой одноименной статье «Принципы разграничения предметов ведения и полномочий в федеративном государстве».² В данной статье М.Х. Фарукшин признает, что главным вопросом в теории и практике федерализма и федеративного устройства государства является вопрос о разграничении предметов

¹ Фарукшин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты/М.Х.Фарукшин. - М.: Юрист, 2004. - С.247-294.

² Фарукшин М.Х. Принципы разграничения предметов ведения и полномочий в федеративном государстве/ М.Х.Фарукшин// Динамика политических систем и международных отношений. Выпуск 1. - Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006.-С.108-128.

ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами.³ Кроме того, важной особенностью данной работы является то, что в ней применяется сравнительно-исторический метод для анализа разграничения предметов ведения, функций и полномочий между федерацией и ее субъектами в федеративных государствах.

Отмечая накопленный опыт в научном исследовании рассматриваемой проблемы, необходимо отметить недостаточную изученность вопросов, связанных с принципами разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. Практически отсутствуют, за исключением диссертаций В.Н. Лысенко, А.С. Галаева, И.А. Умновой, Б.А. Барганджия, А.Н. Кима, прикладные политико-правовые исследования в сфере управления такого рода процессами.

Теоретическая оценка процессов рассматриваемых в данной работе стала возможна также благодаря работам И.А. Умновой (Конюховой) - доктора юридических наук, профессора, главного консультанта Конституционного Суда РФ. Работа И.А. Умновой «Конституционные основы современного российского федерализма» рассматривает основные вопросы становления, функционирования и совершенствования конституционных основ современного российского федерализма. Также в работе анализируются положения Конституции РФ, Федерального законодательства, внутрифедеральных договоров, конституций (уставов) и законодательства субъектов РФ, решения Конституционного Суда РФ.⁴

В работе В.Е. Чиркина «Публичная власть» предлагается концепция публичной власти, рассматриваются ее виды на разных уровнях общества, органы, механизм реализации и взаимной

³ Фарукшин М.Х. Принципы разграничения предметов ведения и полномочий в федеративном государстве/ М.Х.Фарукшин// Динамика политических систем и международных отношений. Выпуск 1. - Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006. - С.108.

⁴ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма/ И.А. Умнова. - М.: Дело, 2000.

ответственности.⁵ Следующая работа В.Е.Чиркина «Конституция: российская модель» обобщает опыт конституционного строительства в зарубежных демократических странах и рассматривает возможности его использования при создании будущей российской конституции; исследует значение конституции в современных условиях, различные способы ее подготовки и принятия, модели конституционного регулирования основ общественного строя, организации и деятельности современных коллективов, организации государства, местного самоуправления, конституционного контроля.⁶

Цель настоящей диссертации – выявление общего и особенного в сфере разграничения предметов ведения и полномочий двух федеративных государств – Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки, и значение их с точки зрения экономической и социальной эффективности, целостности государства, а также стабильности функционирования политических институтов.

Реализация поставленной цели обусловила необходимость решения ряда исследовательских *задач*:

- исследовать политическое значение процесса разграничения предметов ведения и полномочий;
- раскрыть механизм разграничения предметов ведения и полномочий в двух государствах;
- выявить соотношение форм нормативного закрепления разграничения предметов ведения и полномочий в США и России;
- установить целесообразность отнесения конкретных видов полномочий к федеральному и региональному уровню соответственно;
- обобщить практику конституционного, законодательного, договорного и судебного регулирования федеративных отношений в США и России;
- раскрыть принцип построения федеративного государства;
- выявить роль федеративного центра в федеративном государстве.

⁵ Чиркин В.Е. Публичная власть/В.Е.Чиркин. - М.: Юрист, 2005.

⁶ Чиркин В.Е. Конституция: российская модель /В.Е.Чиркин. - М.: Юрист, 2004.

Объектом диссертационного исследования является разграничение предметов ведения и полномочий в двух федеративных государствах – Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки.

Предмет исследования - отражение разграничения компетенции в России и США в федеральных и региональных конституциях, законах, договорах между федеральным центром и субъектом федерации, решениях судов разного уровня, действиях государственных органов и должностных лиц.

Теоретическая и методологическая основа диссертации. Теоретическую основу исследования составили взгляды и концепции отечественных и зарубежных ученых в области теории государства и права, конституционного и муниципального права, политологии.

Несмотря на многочисленные исследования теоретических проблем разграничения компетенции в федеративном государстве, в науке российского конституционного права до сих пор не сложилось однозначного подхода к определению сущности компетенции и ее основных элементов, установлению оптимального объема предметов ведения и полномочий членов федеративного государства.

В конце XIX – начале XX века теория компетенции была предложена Н.М. Коркуновым. Научные основы разграничения компетенции государства и его субъектов на примере Союза Советских Социалистических Республик разрабатывались А.М. Лепешкиным, М.А. Шафиром, Д.Л. Златопольским. В современный период собственные теории компетенции изложены Ю.А.Тихомировым.

Такие исследователи как С.А. Авакьян, И.А. Умнова (Конюхова), И.А. Азовкин, В.М. Манохин дали толкование понятиям «компетенция», «предметы ведения», «полномочия». И.А. Умновой (Конюховой), В.О. Лучиным, С.В. Нарутто, М.В. Баглаем, Р.Г.Абдулатиповым были определены основные принципы разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами, а также возможности их воплощения в практике федеративных отношений. Методы, способы и модели разграничения компетенции исследовали К.В. Арановский, О.Е. Кутафин, Е.И. Козлова, Л.М. Карапетян, А.Н. Кокотов. Проблемы разграничения компетенции

между органами государственной власти и местного самоуправления в своих работах изложили Б.М. Лазарев, Д.Н. Козак, В.И. Фадеев, Н.В. Постовой, Г.Н. Чеботарев.

Тем не менее некоторые теоретические и практические вопросы разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами требуют дальнейших исследований.

Методологическая основа данного исследования включает общенаучные методы познания – анализа и синтеза, диалектический, системный, структурный, равно как и частнонаучные методы – формально-юридический, формально-логический, социологический, метод толкования норм права, метод моделирования. Особое место отводится сравнительно-правовому методу исследования.

Теоретико-методологической основой для данного исследования стала работа О.И. Зазнаева «Сравнительный метод в изучении форм правления».⁷ Автор убежден в том, что процесс «строительства» теории на базе сравнительных исследований крайне сложен. С одной стороны без теории нельзя провести сравнительное исследование, а с другой стороны без данных, полученных в результате такого анализа, нельзя создать теорию, к тому же существует целая серия проблем методологического и методического свойства, которые необходимо решать по ходу работы.⁸ Нами в работе был использован сравнительно-правовой метод, который позволил раскрыть проблемы разграничения полномочий федерального центра и субъектов федерации США и РФ на основе выявления сходств и различий.

Генетический метод помог последовательно описать события в США и РФ связанные с разграничением полномочий между субъектами федерации и федеральным центром. Однако, чтобы исследование не носило сугубо фактографический характер, мы провели теоретический анализ процессов, связанных с

⁷ Зазнаев О. Сравнительный метод в изучении форм правления /О.Зазнаев// Динамика политических систем и международных отношений. Выпуск 1. - Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006.

⁸ Там же. - С.164.

разграничением предметов ведения и полномочий в двух федеративных государствах с помощью нижеследующих методов.

При помощи типологического метода была проведена типологизация компетенций субъектов федераций и федерального центра, носящих как исключительный, так и совместный характер.

Междисциплинарный подход позволил нам использовать данные различных наук (истории, юриспруденции, политологии, социологии) при ведущей роли типологического метода.

Системный метод научного познания позволил выстроить все собранные факты и полученные выводы в единую систему, что позволило раскрыть сущность проблемы разграничения полномочий федерального центра и субъектов федерации РФ и США.

Эмпирическая база исследования. При проведении исследования был использован широкий круг источников и исследовательской литературы, которые условно можно разделить на несколько групп.

Первую группу представляют собой источники официального происхождения и назначения. Они опубликованы в официальных изданиях, что гарантирует подлинность документов и аутентичность их текстов. В работе использовались источники на английском языке. Были использованы конституции США и РФ. Аутентичные тексты конституции США были выверены нами на правительственных веб-сайтах Соединенных Штатов Америки - [<http://www.whitehouse.gov>], [<http://www.archives.gov/national-archives>].

Оригинальный текст Конституции США нами был проработан по изданию Constitution of the United States (Adopted by convention of States, September 17, 1787; Ratification completed, June 21, 1788 (Current Through 1995)).

Нами также были использованы политико-правовые акты Российской Федерации, касающиеся вопросов разграничения полномочий федерального центра и субъектов федерации по вопросам совместного ведения. Там при работе над диссертацией был использован «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации от 31

марта 1992 г.), опубликованный в Российской газете 18 марта 1992 г. Кроме того, был использован договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Республики Татарстан» от 15 февраля 1994 г.

Как в каждом государстве, в РФ существуют официальные периодические издания, которые на регулярной основе публикуют законодательные акты, предложения, решения и др. документы. Это, прежде всего, Российская газета. Web-сайт газеты [<http://www.rg.ru/>] содержит полные тексты законов РФ. Календарные индексы изданий представлены с 2000 г.

Кроме того, нами были использованы постановления и определения Конституционного Суда РФ, опубликованные как в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», так и в электронных ресурсах.

Важным этапом работы явилось исследование комментариев к коллективному письму губернаторов РФ, подписавших 22 июля 2004 г. коллективное письмо президенту В.В.Путину с критикой реформы разграничения полномочий федерального центра и субъектов федерации.⁹ В работе также использованы заявления председателя верхней палаты Сергея Миронова, который сообщил 6 марта 2003 г. о том, что готовится пакет законов по вопросам разграничения полномочий федерального центра и субъектов федерации.¹⁰

Необходимым явился анализ концепции разграничения полномочий федерального Центра и субъектов Федерации, подготовленная рабочей группой М.Ш.Шаймиева, которая актуализировала усиление региональной власти.¹¹

При исследовании вопроса разграничения полномочий федерального центра и субъектов федерации необходимо поднять

⁹ Буланичев Д. Подавление дальневосточного бунта/Денис Буланичев//[http://www.gazeta.ru/2004/07/28/oa_128422.shtml]

¹⁰ Миронов С.: Совет Федерации сделает все, чтобы половина налогов, собираемых на местах, оставалась в регионах//[http://www.mironov.ru/for_print.phtml?id=3884]

¹¹ Политические итоги недели (17 - 23 февраля 2001 г.)//[http://www.nikolom.ru/article/news_itogi_17_23_02_01.htm]

вопрос о предвзятости источников, как федерального центра, так и субъектов федерации. Средства массовой информации (СМИ) федерального центра интерпретируют данную проблему, исходя из интересов федерального центра, тогда как СМИ субъектов федерации рассматривают данные вопросы, исходя из интересов субъектов федерации.

Следующую группу представляют опубликованные источники. Так, в нашей работе была использован и проанализирован сборник документов «Конституции республик в составе Российской Федерации».¹² Кроме того, тщательно изучен текст Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ»,¹³ который утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»».¹⁴

Статьи конституции США также использованы по работам «Конституция США: история и современность»,¹⁵ «Соединенные

¹² Конституции республик в составе Российской Федерации: Сборник документов; сост. Ю.А. Дмитриев, Е.Л. Малахова; под ред. Н.А. Михалевой. - М. 1995.

¹³ Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ»// Собрание Законодательства РФ. - 1999. - № 26. - Ст. 3176

¹⁴ Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"// СЗ РФ. 2003. N 27. Ч. II. Ст. 2709.

¹⁵ Конституция США: история и современность; под общей ред. А.А. Мишина и Е.Ф. Язькова. - М., Издательство «Юридическая литература», 1988.

Штаты Америки: Конституция и законодательные акты»,¹⁶ Конституция Соединенных Штатов Америки». ¹⁷

Следующую группу источников представляют ресурсы сети Интернет. В работе самым широким образом использовались электронные ресурсы, поскольку тема исследования касается истории новейшего времени, события и их интерпретации отслеживались по материалам, опубликованным в электронных ресурсах мира. Кроме того, только Интернет дал возможность работать с открытыми документами как России, так и США. Документы США можно было получить на сайтах:

[<http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.overview.html>],

[<http://www.law.emory.edu/federal/usconst.html>],

[<http://www.archives.gov/nationalarchivesexperience/>],

[<http://memory.loc.gov/ammem/help/constRedir.html>].

Официальные документы Российской Федерации были получены посредством правительственных web-сайтов:

[<http://www.government.gov.ru/> - сайт Правительства Российской Федерации,

[<http://www.kremlin.ru>] - официальный сайт Президента РФ,

[<http://www.duma.gov.ru>] - сайт Государственной Думы РФ,

[<http://council.gov.ru>] - сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ,

[<http://www.rusarchives.ru/branch/rosarchive/index.shtml>] - сайт Федеральной архивной службы России,

[<http://ks.rfnet.ru>] - сайт Конституционного Суда Российской Федерации,

[<http://www.scrf.gov.ru>] - сайт Совета Безопасности Российской Федерации.

Самые свежие новости событий, происходящих в мире можно узнать на сайте [www.euronews.net/]. Подборки свежих новостей всех американских газет нами были использованы из ресурсов сайта

¹⁶ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты; под ред. О.А. Жидкова. -М.: Издательская группа «Прогресс», «Универс», 1993.

¹⁷ Конституция Соединенных Штатов Америки. - М., 1993.

[www.refdesk.com/]. Кроме того, в работе использовались ссылки поисковой системы «Яндекс» на отечественные сайты, так или иначе освещающие разные стороны исследуемой проблемы. Отечественные ресурсы сети Интернет представлены в работе следующими сайтами: [http://www.strana.ru/], [http://www.smi.ru/], [http://www.utro.ru/], [http://www.vesti.ru/], [http://www.lenta.ru/], [http://www.dni.ru/], [www.russ.ru], [http://www.agentura.ru/], [http://www.kolokol.ru/].

Исследовательская литература по теме диссертации разделена нами по языковой принадлежности работ, изданных как на английском языке, так и на ряде европейских языков. Однако основной интерес при работе над диссертацией представляли труды отечественных авторов.

При работе над диссертацией использовалась работа отечественного исследователя И.И.Бушуева «Разделение властей в федеративном государстве»,¹⁸ где автор анализирует законодательную компетенцию субъектов Российской Федерации и центра.

Важной вехой в изучении вопроса разграничения полномочий федерального центра и субъектов федерации является работа С.М. Ермакова «Развитие законодательства субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».¹⁹ В данной работе показана динамика развития Российского законодательства по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Научная новизна исследования. Предмет защиты составляют следующие положения и результаты, полученные лично соискателем и содержащие элементы научной новизны:

1. Разработан алгоритм сопоставительного анализа разграничения предметов ведения и полномочий в США и России.

¹⁸ Бушуев, Игорь Иванович. Разделение властей в федеративном государстве. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. - М., 1997.

¹⁹ Ермаков, Сергей Михайлович Развитие законодательства субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. - М., 2001.

2. Доказано положение о том, что конституционно-правовое разграничение является основой для всех иных форм разграничения предметов ведения и полномочий в США и России.
3. В работе комплексно рассмотрен механизм разграничения компетенции в США и России, ее конституционное, законодательное, договорное и судебное регулирование на базе конкретных документальных источников.
4. Впервые в российской политической науке проанализированы конституционные тексты субъектов американской федерации; проанализировано судебное регулирование в Российской Федерации.
5. Изучен опыт опережающего правового регулирования субъектами федерации в сфере совместного ведения.
6. Отмеченные результаты стали возможными в процессе использования при работе над исследованием ряда новых источников.

Положения выносимые на защиту:

1. Федеративные отношения и, в частности, процесс разграничения предметов ведения и полномочий в США и России имеют сходные характеристики, допускающие взаимное использование опыта двух федеративных государств.
2. Конституционное регулирование предложено как приоритетная форма для всех иных форм разграничения предметов ведения и полномочий. Вместе с этим несовершенство конституционной модели разграничения компетенции в США, где Конституция давно уже является, в сущности, историческим документом, компенсируется более совершенными механизмами взаимодействия органов публичной власти и хорошей финансово-экономической конъюнктурой.
3. Неэффективность российских федеративных отношений заключается в используемых в России формах и способах разграничения предметов ведения и полномочий. Соответственно, продуманность нормативного закрепления разграничения компетенции в США способствует динамичному развитию федеративных отношений.
4. Положения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов не должны противоречить федеральной Конституции. В

целях устранения возможных конфликтных ситуаций предлагается исключить из части 3 статьи 11 Конституции РФ положение о том, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов федерации осуществляются Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Делегированное законодательство эффективнее договорного регулирования федеративных отношений — не нарушаются конституционные принципы распределения компетенции.

5. Предложена следующая классификация предметов ведения и полномочий федерального центра, субъектов федерации и совместной компетенции двух государств: учредительные, законодательные и правоохранные, социально-экономические, военные и внешнеэкономические.

6. Вопросы разграничения предметов ведения и полномочий, как в России, так и в США, остаются концептуально и практически несовершенными. Общим моментом является, как дублирование полномочий, так и пробелы в конституционно-правовом регулировании их разграничения.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации были апробированы на научной конференции "Политические процессы в российских регионах", проходившей 16-17 сентября 2005 г. на кафедре политологии Казанского государственного университета.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что основные положения диссертации могут быть использованы в дальнейшем исследовании научных работ по проблемам федерализма в России и США. Результаты исследования могут найти практическое применение при совершенствовании учебных программ по специальности 23.00.02 (политические институты и процессы), подготовке специальных курсов в вузах.

Поднимаемая в настоящем исследовании тематика может послужить более глубокому пониманию сущности процесса разграничения предметов ведения и полномочий, выработки тактики и стратегии федеративных отношений по конкретным вопросам компетенции, осмыслению перспектив разграничения предметов

ведения и полномочий, дальнейших теоретических и практических разработок.

Кроме того, материалы данной работы могут быть использованы в учебном процессе для преподавания курсов политологии, конституционного права, теории федерализма и ряда смежных дисциплин.

Структура диссертации. Исследование состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений в виде решений Конституционного Суда РФ и Верховного Суда США.

II. Содержание диссертационного исследования

Во введении указаны причины обращения автора к вопросу разграничения предметов ведения и полномочий в федеративном государстве на основе сравнительного анализа опыта США и России. Также изложены теоретические и методологические основы, проанализирована степень изученности проблемы и эмпирическая база, намечена цель исследования и поставлены задачи, которые необходимо решить для достижения поставленной цели.

Первая глава «ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе раскрыты теоретико-методологические основания исследования проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в федеративных государствах. В параграфе доказаны неоспоримые преимущества сравнительного метода исследования, который позволяет верифицировать гипотезы и полученные знания. Сделан вывод о том, что сравнительный анализ проблемы разграничения полномочий создает условия для восприятия и заимствования положительного опыта федеративных стран в решении данного вопроса. Проанализированы теоретические аспекты проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в федеративных странах, а также проблемы единообразного использования понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» в Российской Федерации.

Во *втором параграфе* проанализирована исключительная компетенция федерального центра Соединенных Штатов Америки. В параграфе приведены наиболее важные характеристики Конституции Российской Федерации, изучены статьи Конституции США, являющиеся основой для определения исключительной компетенции федерального центра США. При рассмотрении исключительной компетенции федерального центра США проанализирован механизм распределения компетенции, в том числе регламентация предметов ведения и полномочий самого Союза, перечень которых, в отличие от Конституции Российской Федерации, является открытым. Сделан важный вывод о том, что федеральный центр США находит правовые возможности активно участвовать в политической и экономической жизни субъектов Федерации, не ограничиваясь только писанными конституционными полномочиями. В параграфе акцентировано внимание на том, что полномочия федерального центра США расширяются, а правовой базой для этого служат конституционные положения. В результате исследования установлено, что исключительная компетенция федерального центра, кроме закрепленных в Конституции полномочий, определяется также на основании законодательных актов.

Третий параграф посвящен исключительной компетенции федерального центра России. Конституционные полномочия федерального центра Российской Федерации основываются, в первую очередь, на федеральной Конституции, федеральных конституционных законах и федеральных законах. В параграфе приведены наиболее важные характеристики Конституции Российской Федерации. Выделены основные группы конкурирующих принципов. Сделан вывод о том, что в отличие от Соединенных Штатов Америки, российский федеральный центр не олицетворен в каком-то конкретном государственном учреждении. Федеральной стороной выступает совокупность органов исполнительной, законодательной и судебной власти, а также глава государства – Президент Российской Федерации. Предметы ведения и полномочия федерального центра России были условно разделены на группы. В параграфе автор задается вопросом о том, присутствуют ли какие-либо общие черты между американским и российским законодательством в сфере регулирования федеративных

отношений и дает ответ на данный вопрос. Выдвинута гипотеза о том, что в Российской Федерации также зарождаются мандаты, аналогичные американским. Сделан важный вывод о том, что в сфере исключительной компетенции федерального центра РФ договоры играют юридически необоснованную роль — они не имеют права что-либо «передавать» в ту или иную сторону. В параграфе выделен факт того, что федеративные отношения России пополнились совершенно новым источником права — судебными актами.

В выводах по первой главе указано, что разграничение предметов ведения, функций и полномочий между властями федерального и регионального уровней имеет место во всех федеративных государствах, и строится оно на единых общих принципах, вытекающих из природы федеративной системы. Конституционное разграничение полномочий является существенной чертой любой федерации. Федерацию, как особую форму государственного устройства, выделяет то, что каждый уровень государственной власти наделяется государственно-властными полномочиями федеральной конституцией, а не другим уровнем государственной власти. Разграничение компетенций между двумя уровнями государственной власти в федерации имеет две цели. Первая цель — это содействие общим интересам субъектов федерации — своеобразный «клей», который держит федерацию вместе. Вторая цель — сохранение автономии составных частей федерации в отведенных им сферах ведения, что дает возможность субъектам федерации сохранить разнообразие и свою уникальность. Американская и российская федерации обладают похожими условиями, включая большие размеры территории с населением, рассредоточенным по всей этой территории, значительность этнического и регионального разнообразия и взаимодействие между ними, многонациональный характер, существование коренного населения, северное измерение, значимость природных ресурсов, а также асимметрию между провинциями и субъектами федерации. Обе федерации произошли от ранее унитарных или квази-унитарных режимов. В выводах по главе выделены значительные различия между США и Россией, более всего заметные в характере их правовых систем, возрасте их конституций, количестве составляющих частей.

Вторая глава «ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе* рассматривается исключительная компетенция субъектов федерации Соединенных Штатов Америки, выделены объемы компетенции субъектов федерации, в параграфе представлены конституционные запреты, указывающие то, чего штаты не должны делать. Указан важный факт, что на распределение полномочий и предметов ведения в США существенное влияние оказывают поправки к Конституции. Сделан важный вывод о том, что для определения сферы компетенции субъектов федерации США необходимо применить метод исключения. Вначале из неограниченного перечня предметов ведения и полномочий исключаются прямо запрещенные субъектам федерации предметы ведения и полномочия. Затем изымаются полномочия, отнесенные Конституцией США к исключительной компетенции Конгресса и совместному ведению. В параграфе изучена роль конституций штатов. В результате анализа деятельности штатов выделены наиболее стабильные предметы ведения и полномочия субъектов федерации США и условно подразделены на группы. Рассматривается факт правовых коллизий и иных конфликтов в следствии наличия федеральной конституции и конституций и законов штатов.

Во *втором параграфе* анализируется исключительная компетенция субъектов федерации России со всеми вытекающими противоречиями: согласно федеральной Конституции России субъекты равноправны, фактически же – нет, так как, например, одни субъекты до сих пор входят в состав других. В параграфе указаны объемы компетенции субъектов Российской Федерации. Анализируются источники исключительной компетенции субъектов Российской Федерации. Приведена классификация субъектов РФ. В параграфе приведены примеры противоречия федеральной Конституции со стороны субъектов РФ. Выделена основная проблема законодательного регулирования федеративных отношений в РФ – субъекты федерации зачастую вторгаются в предметы федерального ведения или в федеральные полномочия в рамках предметов совместного ведения федерации и ее субъектов. В параграфе рассмотрены проблемы договорного обеспечения федеративных

отношений в России, особенности и последствия договорной практики в Российской Федерации. Проанализированы все формы договорно-правового регулирования в РФ. Проведен анализ наиболее важных судебных актов, принятых Конституционным Судом Российской Федерации.

Третий параграф посвящен разграничению полномочий федерального центра и субъектов Федерации по предметам совместного ведения. Если при определении предметов ведения и полномочий федерального центра американская и российская федерации опираются на конституционно закрепленные полномочия, а компетенция субъектов двух федераций основывается на положениях, аналогично гарантирующих остаточную компетенцию, то в сфере определения предметов совместного ведения США и Россия идут разными путями. Конституция Российской Федерации, как и для федерального центра, приводит исчерпывающий перечень предметов и полномочий совместного ведения, а в Конституции Соединенных Штатов Америки отсутствует какой-либо список предметов совместного ведения федерального центра США и субъектов федерации. Сделан вывод о том, что Конституция Соединенных Штатов Америки не является достаточным основанием для определения совместной компетенции. Здесь на первый план выходит законодательно-правовой уровень регулирования федеративных отношений. В параграфе разъяснена суть доктрины совпадающих полномочий, которые в Российской Федерации представлены как предметы и полномочия совместного ведения.

В выводах по главе заявлено, что в целом принципы разграничения полномочий в сфере совпадающей компетенции субъектов в США схожи с принципами, согласно которым определяются полномочия федерального центра и субъектов федерации — максимум двусмысленности, расплывчатость формулировок оставляют вопросы без ответа, создают возможности для постоянного вмешательства федерального центра в региональные дела.

Предметы и полномочия совместного ведения федерального центра и субъектов федерации в Российской Федерации обозначены в

федеральной Конституции. Список совместных полномочий является, как и по предметам ведения федерального центра, исчерпывающим.

В заключении диссертационной работы были подведены итоги проведенного исследования. Сделан вывод о том, что сравнивая модели разграничения компетенции, применяемые в США и Российской Федерации, можно найти немало общего. Например, обе федеральные конституции фиксируют сферы федерального ведения, определяют федеральные гарантии субъектам союзов, устанавливают ряд запретов членам федераций, закрепляют презумпцию остаточной компетенции субъектов.

В то же время имеются и существенные отличия: в характере установления федеральной компетенции (в США – открытый, в России – исчерпывающий), в принципах функционирования центра и субъектов федерации в сфере совместных (совпадающих) полномочий (в США регулятивная деятельность Конгресса парализует подобные действия штатов, а в России – допускает совместную регламентацию при соблюдении определенных принципов).

В содержательном плане в конституциях федеративных государств в тех или иных формулировках выделяются предметы ведения и полномочия федерального центра и субъектов федерации, а также предметы совместного ведения при совместной компетенции или предметы совместного ведения при конкурентной компетенции, несмотря на то, что применяемые методы несколько отличаются.

Важнейшие положения диссертации были изложены в следующих публикациях:

1. Неманов Д.В. Теоретико-методологические основания разграничения предметов ведения и полномочий на примере федеративных государств/ Д.В.Неманов // Теоретико-методологические основания разграничения предметов ведения и полномочий на примере федеративных государств. УДК 323.172. ББК ФЗ(2Рос). Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2006. - с.1-48.
2. Неманов Д.В. Исключительная компетенция федерального центра в Конституциях США и Российской Федерации / Д.В.Неманов // Ученые записки. Т. 141. Политические науки и международные отношения. УДК 32.001. ББК 66.0. ISBN 5-900044-80-7 Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2001. - С. 62-67.



Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии Издательского центра
Казанского государственного университета
им. В.И.Ульянова-Ленина

Тираж 100 экз. Заказ 8/15

420008, г. Казань, ул. Университетская, 17
тел. 292-65-60, 231-53-59

