

На правах рукописи

Куприна Юлия Михайловна

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ
РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ
МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ
В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Специальность 23.00.02 - Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

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



Орел 2004

Работа выполнена на кафедре социологии и политологии
Тульского государственного университета

Научный руководитель - доктор политических наук, профессор
Батанина Ирина Александровна

Научный консультант - доктор юридических наук, профессор
Мизулина Елена Борисовна

Официальные оппоненты - доктор юридических наук
Барциц Игорь Нязбеевич
- кандидат юридических наук
Данилевская Екатерина Владимировна

Ведущая организации - **Институт государства и права РАН**

Защита состоится 1 июля 2004 г. в 11.00
на заседании Диссертационного совета Д 502.004.02
в Орловской региональной академии государственной службы
по адресу: 302028, г. Орел, бульвар Победы, 5а, актовый зал

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке
Орловской региональной академии государственной службы

Автореферат разослан 31 мая 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат политических наук,
доцент



Ю.А. Чижова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

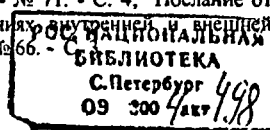
Актуальность исследования. В современный период развития российского общества, когда в стране проводятся политико-правовые преобразования в сфере федеративных отношений, особую актуальность приобретает проблема разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Устойчивость любого федеративного государства как системы в целом во многом зависит от осуществляемой политики разграничения предметов ведения между федеральным Центром и субъектами Федерации, которая обеспечивает контроль Центра над составными частями и в то же время определенную самостоятельность элементов системы, их согласованное взаимодействие. Для России проблемы разграничения предметов ведения в процессе реформирования федеративных отношений приобрели большое общественное значение. В ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию неоднократно указывалось на необходимость совершенствования механизма взаимодействия Федерации и ее субъектов в процессе реализации разграничения сфер ведения¹.

Вместе с тем, в условиях построения правового государства в России управление общественными процессами невозможно без многостороннего анализа правовых норм. Соотношение политических сил, отражающих интересы социальных общностей, оказывает самое непосредственное воздействие на содержание и применение законодательства. В свою очередь, существующее правовое регулирование определяет характерные черты политического процесса в данной стране. Российская Федерация, как и любое реформируемое общество, столкнулась с проблемами соответствия действующего законодательства социально-политическим преобразованиям.

Одним из обстоятельств, значительно осложняющих утверждение в России стабильных федеративных отношений, явилось отсутствие четко определенных законодательных норм, регулирующих разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.

¹ См. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17.05.2003 // Российская газета от 17.05.2003. - № 93. - С. 4; Послание от 18.04.2002 «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета от 19.04.2002. - № 71. - С. 4; Послание от 03.04.01 «О положении в стране и основных направлениях политики государства» // Российская газета от 04.04.2001. - № 66. - С. 4.



Кроме того, конституционная модель федеративных отношений в России формировалась на начальном этапе преобразований, когда процессы в этой сфере не были вполне очевидными. Как результат в Конституции РФ 1993 года некоторые нормы не нашли своего закрепления.

В рамках административной реформы, проводимой в Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ¹, поставлена задача политико-правовой модернизации федеративных отношений (в 2003 году внесены изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», уточняющие реализацию Федерацией и ее субъектами предметов совместного ведения), что определяет остроту и значимость проблемы, принятой к изучению.

Основное направление диссертационного исследования нашло свое отражение в выдвинутой *гипотезе*: правовое регулирование процесса разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами напрямую связано с той или иной политической ситуацией, складывающейся в конкретный период развития общества. В свою очередь, действующие правовые нормы во многом определяют характерные черты реализации политики разграничения предметов ведения. Если изначально правовые акты не являлись основанием для реализации политики разграничения предметов ведения в РФ, а лишь пассивно фиксировали сложившиеся балансы политических сил и интересов федерального Центра и субъектов Федерации, то на современном этапе разграничение предметов ведения нуждается в адекватной системе правовой оптимизации его регулирования и реализации.

Степень разработанности темы. Специфичность настоящего исследования предполагает использование различных групп источников.

Важной основой для исследования теоретических положений разграничения предметов ведения послужили выводы, изложенные в дореволюционных трудах А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова,

¹ См.: Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Собрание законодательства РФ (далее – СЗ РФ) от 28.07.2003. - № 30. – Ст. 3046

А.С. Ященко и др.¹

Разнообразие современных научных работ по исследуемой проблеме можно классифицировать следующим образом. Одну из групп составляют работы теоретико-методологического плана, рассматривающие основные подходы в изучении федерализма и методологический анализ федеративных отношений (Р.Г. Абдулатипов, Г.В. Атаманчук, И.Н. Барциц, Л.Ф. Болтенкова, Г.А. Гаджиев, М.В. Глигич-Золотарева, Л.М. Карапетян, П. Кинг, Г.И. Королева-Конопляная, Б.С. Крылов, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, И.А. Умнова, Б.С. Эбзеев, Д.Дж. Элазар и др.)².

Существенным вкладом в изучение спектра теоретических проблем федерализма являются также исследования Н.В. Варламовой, И.Б. Гоптаревой, В.И. Ефимова, Э.В. Тадевосян и другие, посвященные

¹ Градовский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав. – СПб., 1895, Коркунов Н.М. Русское государственное право: пособие к лекциям. – Т.1: Введение и общая часть. – СПб, 1892. – 518 с., Ященко А.С. Теория федерализма: Опыт синтетической теории государства. – Юрьев, 1912.

² Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыты федерализма. - М.: Республика, 1994. – 317 с., Основы национальных и федеративных отношений / Под общ. ред. Р.Г. Абдулатипова. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 352 с., Абдулатипов Р. Поиск перспектив российского федерализма // Федерализм. – 2001. – № 4. – С. 17-33, Атаманчук Г.В. Государственно-правовая природа федерализма / Сб.: Российский Федерализм: опыт становления и стратегия перспектив/ Под общ. ред. Р.Г. Абдулатипова. – М.: Изд-во РАГС, 1998. – 228 с., Барциц И.Н. Конституционно – правовое пространство России: формирование и динамика – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 363 с., Гаджиев Г.А. Соотношение Конституции РФ и Федеративного договора / Сб.: Российский Федерализм: опыт становления и стратегия перспектив/ Под общ. ред. Р.Г. Абдулатипова. – М.: Изд-во РАГС, 1998. – 228 с., Золотарева М. Модернизация федерализма: необходимость и возможность // Федерализм. – 2000. - № 3. – С. 137-161., Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – 352 с., Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. – 2000. - № 5. – С. 6-15., Галаев А.С., Королева-Конопляная Г.И. Федерализм в России: исторические предпосылки и современный этап развития. – М.: Славянский диалог, 1997. – 48 с., Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001. – 355 с., Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)/ Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юрист, 2001. – 376 с., Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М.: Дело, 2000. – 304 с., Элазар Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. – 1995. – № 5. – С. 107-112.

вертикальному разделению государственной власти на федеральный и региональный уровни, взаимодействию этих двух уровней¹.

В компаративистском ключе освещают вопросы разграничения предметов ведения в зарубежных федерациях Д.А. Ковачев, В.Е. Чиркин и другие².

Группу научных трудов составляют работы, имеющие предметом исследования федеративные отношения и процессы регионального структурирования пространства в Российской Федерации (М.Г. Анохин, И.А. Батанина, Ю.С. Васютин, С.Д. Валентей, А.А. Маглеев, В.В. Огнева и др.)³.

Как положительную тенденцию в научной разработке проблем разграничения предметов ведения можно обозначить появление трудов по региональному законодательству. Значительный вклад в разработку этой темы внесли В.В. Гошуляк, С.М. Ермаков, В.Б. Исаков, Л.А. Плотникова, А.С. Пиголкин, С.Л. Сергевнин, В.В. Толстошеев и другие.

¹ Варламова Н.В., Скурко Е.В. Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности // Государство и право. – 2001. – № 7. – С. 88 – 107., Российская Федерация и ее субъекты: проблемы укрепления государственности / Н.В. Варламова, О.А. Гаврилов, И.Г. Дудко и др.; Ответственный ред. С.В. Поленина. – Саранск: Изд-во Мордовского университета, 2003. – 144 с., Гонтарева И.Б. О некоторых сторонах политики взаимодействия разноразмерных структур власти // Право и политика. – 2000. – №7. – с. 24-29., Ефимов В.И. Власть в России. – М.: Изд-во РАГС, 1996. – 288 с., Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта Федерации // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 17-26., Чиркин В.Е. Основы государственной власти. – М.: Юрист, 1996. – 112с.

² Ковачев Д.А., Дымов Д.Е. Разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. – М.: ИНИОН РАН, 1995.; Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. – М., 2002. – 448 с.

³ Анохин М.Г. «Центр-регионы»: демократизация отношений / Современная Россия: власть, общество, политическая наука. – Т.2. – М., 1999. – С. 3-5.; Батанина И.А. Политическое управление в регионе: состояние, тенденции развития. – Тула, 1997. – 166 с., Васютин Ю.С. Регион как субъект политической власти. – Москва-Орел: ОРАГС, 2002. – 432 с., Валентей С. Что сменит российский псевдофедерализм? // Федерализм. – 2001. – № 1. – С. 5-11., Маглеев А.А. Региональные аспекты российского федерализма (на примере Иркутской области): Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2001. – 25 с., Огнева В.В. Основы федеративных отношений и региональная политика в Российской Федерации. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2002. – 136с.

⁴ Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2000. – 47 с., Ермаков С.М. Развитие законодательства субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов

Отмечая накопленный опыт в научном исследовании рассматриваемой проблемы, необходимо констатировать существующую потребность в изучении как общетеоретических вопросов разграничения предметов ведения, так и научно-прикладных аспектов проблемы: собственно политики разграничения предметов ведения, ее правового регулирования и реализации. Данная потребность обусловлена тем, что процесс разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами имеет постоянную тенденцию к совершенствованию в рамках и процедурах, содержащихся в Конституции РФ, с целью достижения наиболее эффективной системы управления государством. Таким образом, в связи с реформированием федеративных отношений на современном этапе развития российского общества необходимость комплексного анализа перечисленных проблем является очевидной.

Цель и задачи исследования. Основная цель диссертации состоит в комплексном анализе правовых основ реализации политики разграничения предметов ведения между федеральным Центром и субъектами Российской Федерации в условиях реформирования федеративных отношений. В рамках избранного подхода предполагается выявить проблемы правового регулирования разграничения предметов ведения и предложить меры по его оптимизации.

Данная цель предполагает решение следующих исследовательских *задач*:

охарактеризовать вертикальное разделение государственной власти в федеративном государстве, являющееся необходимым условием для разграничения предметов ведения;

сравнить зарубежные политические и правовые модели разграничения предметов ведения, выработанные мировой практикой, с российской моделью.

Российской Федерации: Дис...канд. юрид. наук. – М., 2001. – 178 с., Исаков В.Б. Законодательство субъектов РФ: объем, структура, тенденции развития. // Журнал российского права. – 1999. – № 12. – С. 58-74., Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации / Отв. ред. – доктор юрид. наук, проф. А.С. Пиголкин. – М.: Изд-во НОРМА, 1998. – 272 с., Плотникова Л.А. Соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации (вопросы теории): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 22 с., Сергеев С.Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. – СПб.: Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 1999. – 215 с., Толстошеев В.В. Региональное право России: проблемы становления и развития // Государство и право. – 1998. – № 11. – С. 8-14.

на основе анализа политико-правового содержания понятий «предметы ведения» и «полномочия» провести оценку использования данных категорий в федеральном и региональном законодательстве;

проанализировать характер и сущность правовых проблем регулирования разграничения предметов ведения;

выявить современные тенденции реализации субъектами РФ политики разграничения предметов ведения на основе их законодательства;

определить оптимальные пути совершенствования правового регулирования разграничения предметов ведения в РФ.

Объект исследования - политические и правовые отношения, складывающиеся в процессе разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Предметом исследования являются тенденции, динамика, противоречия, механизмы правового регулирования и реализации политики разграничения предметов ведения в условиях современного реформирования федеративных отношений в России.

Теоретико-методологическая основа исследования. В основе диссертационного исследования лежат положения и выводы ведущих российских и зарубежных ученых, специализирующихся на изучении процесса разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Анализ базировался на совокупности приемов, методов, принципов, применяемых в юридической и политической науках.

В диссертации использовался комплекс научных подходов: диалектический, системный, исторический, структурно-функциональный, а также такие общенаучные методы, как анализ, синтез, аналогия; и частнонаучные методы: формально-юридический, сравнительного правоведения, статистический, конкретно-социологический.

Эмпирическую базу исследования составили материалы проведенной автором правовой экспертизы законов Тульской области, принятых с 1994 по 2004 годы, по предметам совместного ведения и ведения области (в том числе Устава (Основного закона) области), в качестве ведущего специалиста Управления Минюста РФ по Тульской области; материалы статистики.

Нормативная база представлена конституциями ряда зарубежных государств (США, ФРГ, Австрия, Индия, Бразилия и др.), Конституцией РФ, федеральными законами, уставами и законами

субъектов Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ, постановлениями и определениями Конституционного Суда РФ.

Диссертационное исследование выполнено в рамках п. 4 «Государство как компонент политического порядка. Сущность и виды государства. Современные теории и модели федерализма. Правовое государство и гражданское общество. Понятие национального государства. Формы государственного устройства» специальности 23.00.02 - Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии Паспорта специальностей ВАК РФ (юридические науки).

Научная новизна работы определяется тем, что в ней проводится комплексное междисциплинарное исследование правового регулирования политики разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в условиях современного реформирования федеративных отношений.

Научное исследование позволило обосновать и вынести на защиту следующие положения и выводы, отражающие новизну диссертации.

1. Разделение государственной власти по вертикали в федеративном государстве влечет разграничение предметов ведения, т.е. тех сфер общественной жизни, где федерация, субъекты федерации или они совместно реализуют государственную власть. Это свидетельствует о том, что в федеративном государстве первично разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами, которое должно в равной мере распространяться на все субъекты федерации независимо от их статуса и заключенных договоров.

2. Разграничение предметов ведения имеет политико-правовую природу, поскольку всегда связано с государством и осуществляемой им властью и требует надлежащего правового регулирования. Политический процесс централизации, происходящий на современном этапе развития федеративных отношений в России, потребовал и принципиальных изменений в правовом регулировании. Во-первых, в федеральном законодательстве стала по-новому определяться роль договоров и соглашений с субъектами РФ: заключение договоров допускается только в исключительных случаях и только по распределению полномочий. Во-вторых, федеральные органы власти вновь стали обладать неограниченной самостоятельностью в

сфере совместного ведения и, следовательно, по-своему усмотрению могут осуществлять либо принципиальное, либо детальное правовое регулирование. В-третьих, федеральные законы расширили закрепленные Конституцией РФ формы реализации предметов ведения в пользу федеральных органов государственной власти, дополняя их Указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ. При этом в федеральном законодательстве законы субъектов Федерации не названы в качестве актов, устанавливающих полномочия региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения.

3. Статус субъектов федеративных отношений определяется разграничением предметов ведения. Однако тот факт, что сферы регионального ведения четко не определены на федеральном уровне, а также «размытость» границ предметов ведения Федерации и совместного ведения ведет к субъективизму со стороны как Федерации, так и ее субъектов, неопределенности статуса последних. В связи с этим, представляется необходимым на федеральном уровне нормативно определить открытый перечень предметов ведения субъектов Федерации. При этом данный перечень может быть составлен путем обобщения отдельных норм действующей Конституции России и конституций (уставов) субъектов Федерации, которые определяют вопросы, подлежащие региональному регулированию.

4. На современном этапе развития федеративных отношений правовое регулирование субъектами Федерации заключается в реализации отдельных направлений политики федерального центра, прежде всего экономической и социальной на местах путем принятия законов преимущественно по предметам совместного ведения. Анализ законов субъектов Федерации (на примере субъектов РФ, входящих в Центральный федеральный округ) показывает, что правовое регулирование по предметам совместного ведения осуществляется ими неравномерно по перечню представленных сфер ведения. На это влияет, во-первых, объем полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, предоставленный им федеральными органами власти, во-вторых, степень урегулированности на федеральном уровне конкретных предметов ведения, а также экономические и социальные факторы в регионе.

5. Проведенное исследование перечней предметов ведения Российской Федерации, совместного ведения РФ и ее субъектов позволяет выделить ряд проблем их правового содержания: 1) проблема

«пересечения» предметов ведения, заключающаяся в отраслевой и предметной конкуренции сфер ведения; 2) проблема «перераспределения» предметов ведения - не все предметы ведения, закрепленные в качестве сфер ведения РФ и совместного ведения, нуждаются быть таковыми; 3) проблема «пробелов» - ст. 71 и ст. 72 Конституции РФ содержат неполный перечень предметов ведения Федерации и предметов совместного ведения; 4) проблемы технико-юридического содержания, состоящие в нечеткости закрепления предметов ведения. Указанные проблемы содержания предметов ведения, как показывает практика, ведут к конфликтности в отношениях между Федерацией и ее субъектами, отрицательно влияют на реализацию политики разграничения предметов ведения.

6. В целях совершенствования федеративных отношений видится необходимым принятие по каждому предмету совместного ведения федерального закона (Основ законодательства), в котором определялись бы полномочия федеральных органов, органов государственной власти субъектов, а также общие принципы правового регулирования по конкретному предмету совместного ведения. Обязательна процедура согласования и одобрения субъектами Федерации таких законов. Критериями отнесения полномочий к федеральным по конкретному предмету совместного ведения должна быть общероссийская значимость соответствующего вопроса, отсутствие специфики в его регулировании по субъектам Федерации и их финансирование из федерального бюджета.

Практическая значимость работы. Положения и выводы диссертации дополняют сферу научного знания о процессе разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, позволяют расширить основу для дальнейших теоретических и практических разработок проблемы.

Результаты исследования могут быть использованы работниками органов власти и управления в практической деятельности, в процессе регионального законотворчества, подготовки заключений на проекты федеральных законов по предметам совместного ведения, проведения юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ. Также материалы диссертации могут найти применение в преподавании курсов политологии, конституционного права, курсов по проблемам государственного строительства и др.

Апробация работы. Материалы и выводы диссертации апробированы автором в следующих формах:

- изложение основных положений и выводов работы в ряде статей;
- выступления на научно-практических конференциях и семинарах: Межвузовской научной конференции студентов и аспирантов «Реформа законодательства в России: проблема и перспективы» (2002 г., г. Москва), Международной научной конференции: «Россия на пути к демократии и устойчивому развитию: характер общества и его способность к модернизации» (2003 г., г. Тула), XIII Всероссийских чтений студентов, аспирантов и молодых ученых «XXI век: гуманитарные, социально-экономические науки» (2004 г., г. Тула);
- использование основных теоретических итогов исследования в практической работе автора при подготовке экспертных заключений на законопроекты и принятые нормативные правовые акты органов государственной власти Тульской области в Управлении Министерства юстиции РФ по Тульской области;
- обсуждение вопросов диссертации на кафедре социологии и политологии Тульского государственного университета; политологии, государственного и муниципального управления Орловской региональной академии государственной службы.

Структура работы. Цели и задачи исследования обусловили структуру диссертации, состоящую из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, охарактеризована степень ее научной разработанности, определены объект, предмет, цели и задачи исследования, аргументирована ее научная новизна и практическая значимость, указываются методологические основы, эмпирическая, нормативная базы.

Первая глава *«Теоретико-методологические основы разграничения предметов ведения в федеративных государствах»* посвящена анализу разделения государственной власти по вертикали в

федеративных государствах как необходимого условия для разграничения предметов ведения, представлены политико-правовые модели разграничения предметов ведения.

Автор исходит из того, что в федеративном государстве принцип ограничения власти путем ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную дополняется формированием еще одного противовеса государственным прерогативам в виде контрвласти субъекта Федерации. Основания и смысл второго разделения те же, что и первого, - рационализация государственного управления, децентрализация государственной власти. В силу этого федеративное устройство представляет собой сложную систему, при которой государственная власть присуща не только государству в целом, но и субъектам Федерации.

В диссертации проблема разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами анализируется через разделение государственной власти по вертикали. Государственная власть реализуется только в определенной сфере, то есть в вопросах, находящихся в ведении субъекта властеотношений. Вопросы, в которых субъект осуществляет власть, и составляют предметы его ведения.

Разграничение предметов ведения является основным принципом построения федеративных отношений и основой для создания эффективной и стабильной политической системы, поскольку необходимость динамичного управления общественными процессами требует рационального распределения властных функций между различными государственными органами. Соединяя политические и экономические идеи, этот принцип является практическим воплощением идей децентрализации и централизма.

Понимая условность любой типологизации, в работе особое место отводится способу разграничения предметов ведения в конституциях зарубежных государств, в основе которого лежит критерий - количество субъектов принадлежности предметов ведения и факт наличия сферы совместного ведения. Рассматриваются модели дуалистического федерализма, кооперации, анализируются положительные стороны и недостатки каждой модели разграничения сфер ведения с точки зрения их адаптации к Российской Федерации.

В заключении главы отмечается, что выбор той или иной модели разграничения предметов ведения предопределен целым рядом политических и экономических факторов как объективного, так и

субъективного характера, в том числе зависит и от способа образования федерации. Механизмы разграничения государственно-властных полномочий максимально адаптированы к специфике самих федераций и социокультурным особенностям проживающих в них народов. Однако поскольку сила воздействия каждого из факторов непостоянна, то практически в любой федерации разграничение предметов ведения между собственно федерацией как единым государством и образующими ее частями - субъектами федерации - является динамичным процессом.

Во второй главе *«Политико-правовое регулирования разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами»* исследуются содержание предметов ведения как сферы реализации государственной власти, а также взаимосвязь и взаимовлияние политического процесса и правового регулирования разграничения предметов ведения в Российской Федерации.

Предметы ведения в работе рассматриваются как сферы общественных отношений, в которых реализуется государственная власть. Разграничение предметов ведения - это вопрос об отношениях между Федерацией и ее субъектами - должно быть исчерпывающим образом отражено в конституции государства, являющейся важнейшим политико-юридическим документом. В свою очередь, распределение полномочий касается отношений между федеральными государственными органами и органами государственной власти субъектов Федерации и должно определяться в федеральных законах.

На основе проведенного анализа употребления понятий: «предметы ведения» и «полномочия», как в федеральном, так и региональном законодательстве, в работе обращается внимание на отсутствие единого подхода к их использованию. В частности, происходит смешение отношений между Федерацией и субъектами Федерации и отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации¹. Вместе с тем, отмеченное отождествление терминов «предметы ведения» и «полномочия» наблюдается в

¹ См., например, ст. 8 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ от 03.08.98 - № 31. - Ст. 3823, Федеральный закон от 22.11.95 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции» // СЗ РФ от 27.11.95. - № 48. - Ст. 4553 и др.; Федеральные законы от 09.01.96 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»// Российская газета от 17.01.96 и т.д.

федеральных законах, принятых преимущественно до 2002 года. В настоящее время федеральное законодательство исходит из употребления понятия «полномочия» только применительно к органам государственной власти.

Уточняется, что в отличие от конституций ряда зарубежных государств, предусматривающих разграничение предметов ведения через призму трех ветвей власти, в Конституции России разграничиваются только сферы законодательной деятельности. Дополнительное разграничение предметов ведения органов исполнительной власти (помимо распределения полномочий органов исполнительной власти существующего сейчас в федеральных законах) приведет, во-первых, к усложнению и «перегруженности» Конституции России. Во-вторых, детально конкретизировать предметы ведения исполнительной власти в конституции не представляется возможным, так как основные функции этой ветви власти - исполнение нормативных правовых актов, принятых органами законодательной власти. В связи с чем, возникнет необходимость изменения конституции в случае принятия принципиально новых федеральных законов.

Разграничение предметов ведения является государственно-правовым процессом, в том смысле, что всегда связано с разделением государственной власти и последующей ее реализацией, и требует правового оформления. На каждом этапе развития федеративных отношений в России правовые акты либо закрепляют то, что уже существует как результат политических процессов, происходящих в обществе, либо создают предпосылки для общественных отношений, созревших в обществе, но не реализующихся в полной мере, пока для них не будет сформирована необходимая правовая база.

Обосновывается положение, согласно которому реформирование федеративных отношений в 90-х годах XX века не имело под собой правовой базы. Содержание процесса разграничения предметов ведения на указанном этапе характеризовалось децентрализацией государственной власти, суверенизацией субъектов Федерации на основе двусторонних договоров (соглашений) между Федерацией и ее отдельными субъектами, перераспределяющих предметы ведения Российской Федерации и расширяющих предметы ведения регионов.

Период с 2000 г. по настоящее время характеризуется, напротив, усилением позиций Федерации. Централизация

государственной власти потребовала и принципиальных изменений в законодательстве.

Во-первых, существенные преобразования произошли в договорной практике: федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации либо расторгли ранее действующие договора, либо внесли в них изменения, тем самым, приводя их в соответствие с Конституцией РФ. Подчеркивается, что в федеральном законе определены и новые условия для заключения договоров: только в исключительных случаях, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъектов РФ, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий¹.

Во-вторых, кардинально изменен подход к реализации предметов совместного ведения: федеральный законодатель не ограничен пределами правового регулирования по предметам совместного ведения. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепил перечень полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, включающий в себя 41 наименование. Однако указанные полномочия затрагивают только часть предметов совместного ведения. Тем самым права субъектов Федерации в сфере совместного ведения значительно сужаются.

В-третьих, на становление в России централизованного федерализма указывает и тот факт, что федеральные законы расширили установленные Конституцией РФ формы реализации предметов ведения в пользу федерального Центра, дополняя их Указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ. При этом региональные законы не являются актами, определяющими полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по предметам

¹ См: Федеральный закон от 06.10.99 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями, внесенными ФЗ от 04.07.03 № 95-ФЗ)

совместного ведения. Однако природа совместных предметов ведения предполагает необходимость активных действий в данной области как федеральных, так и региональных властей.

В тесной связи с проблемой централизации государственной власти исследуется правовое регулирование предметов ведения субъектов Федерации, определяющее их статус. В России «остаточные» предметы ведения субъектов Федерации устанавливаются на основе способа децентрализации. Субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти, во-первых, вне пределов ведения РФ, а во-вторых, по предметам совместного ведения, но в части полномочий, не отнесенных к полномочиям федеральных органов государственной власти. Между тем в соответствии с п. 4 ст. 76 Конституции РФ собственное правовое регулирование субъект Федерации осуществляет вне пределов ведения РФ и совместного ведения в целом. Тем самым, указанным пунктом исключается возможность собственного правового регулирования субъектами Федерации по предметам совместного ведения, вне полномочий федеральных органов и ставится под сомнение осуществление субъектами Федерации «всей полноты государственной власти по предметам совместного ведения вне полномочий РФ». Таким образом, делается вывод о необходимости согласования ст. 73 и п. 4 ст. 76 Конституции РФ с целью устранения указанных правовых коллизий.

Подводя итоги второй главы, автор отмечает, что дальнейшее реформирование федеративных отношений в 2000-2003 гг., направленное на централизацию государственной власти, не является их радикальной перестройкой, поскольку фундаментальные конституционные основы федерализма не затронуты; предпринятые меры по усилению государства направлены на стабилизацию политических и правовых институтов федерализма; подходы к реализации разграничения предметов ведения жестко не зафиксированы и могут быть впоследствии откорректированы.

В третьей главе *«Правовые аспекты реализации разграничения предметов ведения между РФ и ее субъектами»* рассматриваются современные тенденции в реализации субъектами Федерации политики разграничения предметов ведения на основе анализа их законодательства; предлагаются и обосновываются меры по правовой оптимизации разграничения предметов ведения с целью повышения эффективности его реализации.

Особое внимание уделяется праву «опережающего» регулирования органами государственной власти субъектов Федерации вопросов по предметам совместного ведения. Несмотря на отсутствие такого права в Конституции РФ, проведенный анализ уставов субъектов РФ показал, что одна треть субъектов Федерации, входящих в Центральный федеральный округ, закрепила за собой возможность принятия региональных нормативных правовых актов до появления федеральных законов по предметам совместного ведения (Воронежская, Ивановская, Орловская, Тверская, Ярославская области, г. Москва). Правовые предпосылки расстановки таких акцентов субъектами Федерации самостоятельно были созданы негибкостью норм самой Конституции России, а также определенной «медлительностью» федерального законодателя.

В работе автором рассматривается правовое регулирование и реализация субъектами Федерации предметов их собственного ведения. Отмечается, что ст. 73 Конституции России, предоставляющая субъектам Федерации всю полноту государственной власти вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения, имеет сложности в реализации. Отсутствие перечня предметов ведения субъектов Федерации, а также конституционно обозначенных пределов федерального правового регулирования приводит к субъективизму со стороны как Федерации, так и ее субъектов. В связи с этим, в диссертации обосновывается необходимость закрепления на федеральном уровне открытого перечня предметов ведения субъектов Федерации.

На основании проведенного обобщения материалов уставов областей, входящих в Центральный федеральный округ, в исследовании приводится примерный перечень собственных предметов ведения субъектов Федерации: принятие, изменение устава, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Федерации; административно-территориальное устройство субъекта Федерации; система органов государственной власти субъекта Федерации, порядок организации и деятельности; бюджет; внебюджетные фонды субъекта Федерации; государственная собственность субъекта Федерации; символика субъекта Федерации, ее создание и использование; награды и почетные звания субъекта Федерации; энергетическая система, транспорт, пути сообщения, информация и связь субъекта Федерации; иные вопросы, находящиеся вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и

субъектов РФ.

Однако до тех пор, пока в Конституции России не будет определен перечень предметов ведения субъектов Федерации, основное бремя по его установлению в своих конституциях (уставах) «ложится» на регионы. В связи с чем, автором обосновывается необходимость в обязательном порядке закрепления в Основных законах субъектов Федерации предметов их собственного ведения, допускается также и закрепление перечня предметов совместного ведения, например, в случае его конкретизации, но в соответствии с Конституцией России.

Практика показывает, что в уставах субъектов Федерации (на примере субъектов Федерации, входящих в Центральный федеральный округ) закрепляются перечни одновременно предметов ведения Российской Федерации, предметов ведения субъектов Федерации (Липецкая область, г. Москва); только предметов совместного ведения (Ярославская область); только предметов ведения субъектов Федерации (Белгородская, Брянская, Ивановская, Калужская, Костромская области). Ряд областей вообще не определяют в своих уставах перечни предметов ведения (Владимирская, Тульская области). Самым распространенным является одновременное закрепление в уставах перечней предметов совместного ведения и предметов ведения субъектов Федерации (9 субъектов из 18, входящих в Центральный федеральный округ: Воронежская, Курская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская области). При этом в уставах областей перечни предметов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов воспроизводят аналогичные ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации (за исключением Устава Тверской области).

Подчеркивается, что Конституция России 1993 г. существенно расширила правотворческие возможности субъектов Федерации, повлекшие за собой интенсивное развитие регионального законодательства. В результате анализа законов субъектов Федерации в исследовании выделяются общие тенденции в правовом регулировании различных субъектов Федерации по предметам ведения, определяемые единым политическим устройством, совпадающими проблемами экологии, сходством социальных интересов проживающих в субъектах граждан (работа, социальное обеспечение, охрана здоровья, жилье, образование и т.д.).

Современной тенденцией в правовой реализации субъектами

Федерации разграничения предметов ведения является то, что преимущественно законы субъектов Федерации приняты по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Как показывает анализ законов Тульской области, принятых в 1994-2003 годах, 75 % из них принято по предметам совместного с Федерацией ведению¹.

На основе проведенного исследования содержания законов субъектов Федерации можно сделать вывод, что реализация ими заложенной в Конституции России модели разграничения совместных предметов ведения осуществляется неравномерно по перечню представленных сфер. Так, в Тульской области 25 законов регулируют координацию вопросов здравоохранения; защиту семьи, материнства, отцовства и детства; социальную защиту, включая социальное обеспечение (пп. «ж» п. 1 ст. 72 Конституции РФ); 12 законов - установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ (пп. «и» п. 1 ст. 72); 5 законов - вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (пп. «в» п. 1 ст. 72). В Тульской области отсутствуют законы, обеспечивающие защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (пп. «м» п. 1 ст. 72) и т.д.

В работе на примере законов Тульской области показано, что на различное регулирование субъектами Федерации предметов совместного ведения влияет, во-первых, объем полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, предоставленный им федеральным законодательством по конкретным предметам ведения; во-вторых, степень урегулированности на федеральном уровне конкретных предметов ведения. Региональное законодательство формируется также под влиянием экономических, социальных факторов.

Что касается законов субъектов Федерации, принимаемых по предметам своего ведения, то их количество не велико (в Тульской области только 25 % общего числа принятых законов). Исследование показывает, что законы, принятые по предметам ведения субъектов РФ, направлены на регламентацию финансовых отношений (бюджетный

¹ В диссертационной работе исследовались действующие законы области, принятые в 1994-2003 гг, без учета законов области, вносящих изменения и дополнения в ранее принятые законы

процесс, бюджеты области на каждый год, распоряжение собственностью субъекта Федерации), вопросов административно-территориального устройства (образование деревень, поселков), символики (закон о гербе и т.д.).

Наряду с указанными общими для всех регионов тенденциями в правовой реализации предметов ведения, отмечаются и специфические черты, характерные только для конкретного региона¹. Последние связаны с целым рядом факторов: несовпадающее географическое положение, наличие сырьевых ресурсов (промышленные и сельскохозяйственные регионы), особых природных богатств (нефть, газ и т.д.), национальные и религиозные особенности и другие факторы. Однако в диссертации подчеркивается, что указанные различия в развитии субъектов Федерации не должны приводить к неоправданным принципиальным различиям в правовой реализации ими предметов ведения, поскольку они являются составными частями единого федеративного государства.

В целях оптимизации процесса разграничения предметов ведения проблемы его правового регулирования и соответственно пути их решения классифицированы автором с применением формально-юридического метода следующим образом:

1) проблема «пересечения» предметов ведения: п. «з» ст. 71 (федеральные налоги и сборы) и пп. «и» п. 1 ст. 72 (установление общих принципов налогообложения); п. «к» ст. 71 (внешняя политика, международные и внешнеэкономические отношения) и пп. «о» п. 1 ст. 72 (координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации и выполнение международных договоров находятся в совместном ведении) и др.;

2) проблема «перераспределения» предметов ведения. Так, представляется необходимым перенести административный процесс из предметов совместного ведения РФ и ее субъектов в предметы ведения Российской Федерации, поскольку осуществление административного производства должно происходить единообразно на всей территории РФ;

3) проблема «пробелов». Из содержания других статей

¹ Например, большая часть всех законов Тульской области регулирует вопросы здравоохранения, социальной защиты населения, что обусловлено сложной демографической и экологической ситуацией в области.

Конституции России следует, что к ведению Федерации относятся вопросы установления государственных символов: государственного флага, герба, гимна (ст. 70); введения чрезвычайного положения (ст. 56, 88); введения военного положения на отдельных территориях РФ (ст. 87). Конституцией РФ также не определено, к какому предмету ведения относятся вопросы государственной службы;

4) проблемы технико-юридического содержания, заключающиеся в нечеткости закрепления предметов ведения. Почти каждый пункт имеет комбинированный характер, включая несколько, иногда довольно разных по содержанию вопросов. Кроме того, формулировку: «общие принципы, вопросы» целесообразно употреблять не по отношению к предметам совместного ведения¹, а по отношению к предметам ведения Российской Федерации, поскольку установление общих принципов и вопросов, единых для всего государства, - это прерогатива федеральных органов государственной власти.

Диссертантом отмечается, что указанные проблемы находят свое решение в федеральном и региональном законодательстве, постановлениях Конституционного Суда РФ, что приводит к декларативности некоторых норм Конституции РФ, а также к возможному вмешательству одного уровня государственной власти в деятельность другого при реализации разграничения предметов ведения.

Таким образом, правовое регулирование процесса разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами напрямую связано с той или иной политической ситуацией, складывающейся в определенный период развития общества, и определяется ею. В настоящее время политика разграничения предметов ведения в России характеризуется укреплением вертикали власти, влекущим усиление централизации, в связи с чем, принимаются и соответствующие правовые акты.

В заключении автором формулируются основные выводы и подводятся общие итоги диссертационного исследования.

¹ См.: пп. «б», «и», «н» п. 1 ст. 72 Конституции РФ

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Куприна Ю.М. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: политико-правовые проблемы становления // Россия на пути к демократии и устойчивому развитию: характер общества и его способность к модернизации: Материалы Международной научной конференции. 1-3 апреля 2003 года. - Тула: Гриф и К, 2003. - 0,4 п.л.
2. Куприна Ю.М. Некоторые проблемы содержания конституционного регулирования предметов ведения: правовой анализ // Известия ТулГУ. Серия: Политика и право. Вып. 1. - Тула: Изд-во ТулГУ, 2004. - 0,5 п.л.
3. Куприна Ю.М. Правовые проблемы регулирования предметов ведения в РФ // XIII Всероссийские чтения студентов, аспирантов, молодых ученых «XXI век: гуманитарные и социально-экономические науки». - Тула: Изд-во ТулГУ, 2004. - 0, 1 п.л.
4. Куприна Ю.М. Соотношение категорий «полномочия», «предметы ведения», «компетенция» в российском законодательстве при разграничении государственной власти // Известия ТулГУ. Серия: Социология и политология. Вып. 4. - Тула: Изд-во ТулГУ, 2003. - 0,5 п.л.
5. Куприна Ю.М. Способы конституционного разграничения сфер ведения в зарубежных федерациях // Известия ТулГУ. Серия: Политика и право. Вып.1. - Тула: Изд-во ТулГУ, 2004. - 0,5 п.л.

Изд. лиц. ЛР № 020300 от 12.02.97. Подписано в печать

Формат бумаги 60х84 ¹/₁₆. Бумага офсетная.

Усл.-печ.л. 1,3 Уч.-изд. л

Тираж 100 экз. Заказ 584.

Тульский государственный университет.
300600, г.Тула, просп.Ленина, 92.

Отпечатано в редакционно-издательском центре
Тульского государственного университета.
300600, г.Тула, ул.Болдина, 151

№ 1 2 4 4 0