

На правах рукописи

НЕЧАЕВА Татьяна Владимировна

**Конституционно-правовые принципы
установления компетенции субъектов Федерации
(в рамках предметов совместного ведения)**

Специальность: 23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии;
12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

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

Москва 2006

Диссертация выполнена на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

- Научный руководитель: Герасимов Вячеслав Михайлович,
доктор психологических наук, профессор
- Научный консультант: Елисеев Борис Петрович,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист России.
- Официальные оппоненты: Авахьян Сурен Адибекович,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации;
Кирилин Алексей Владимирович,
кандидат юридических наук.
- Ведущая организация: Российская Академия правосудия

Защита состоится 5 декабря 2006 года в 12.00 на заседании диссертационного Совета – Д-502.006.14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 117606, Москва, проспект Вернадского, 84, I учебный корпус, ауд. 3372.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан 3 ноября 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



С.А. Пистрякова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Одним из приоритетов современной государственной политики в сфере федеративных отношений стало повышение ответственности органов государственной власти за результаты своей деятельности, основанной на разграничении компетенции¹ между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Вместе с тем, задача формирования таких федеративных отношений, которые бы обеспечивали устойчивость государства и его целостность, безопасность и достойный уровень жизни граждан независимо от места их проживания, в настоящее время далека от своего решения.

Проблемы и основные направления совершенствования разграничения компетенции между органами публичной власти рассматривались на заседании Государственного Совета при Президенте Российской Федерации 2 июля 2005 года. В соответствии с поручением Президента РФ предложения субъектов Федерации по оптимизации разграничения компетенции между уровнями государственной власти были учтены при принятии Федеральным Собранием Российской Федерации Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий". Однако этот процесс только набирает силу. В настоящее время в органах публичной власти и научном сообществе развернулась дискуссия о научно-методологических аспектах совершенствования федеративных отношений. По мнению С.С. Собянина, руководителя Администрации Президента РФ, "проблема состоит не в отсутствии разграничения полномочий, а в уровне соответствия сложившего разграничения

¹ Под компетенцией органов государственной власти субъектов Федерации в сфере совместного ведения в настоящем исследовании понимаются полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по вопросам, составляющим их сферу деятельности в результате децентрализации полномочий, делегирования им исполнения части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, а также инициативного принятия под свою ответственность вопросов, не отнесенных федеральными законами к исключительным полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения. Термин «разграничение полномочий» в настоящем исследовании применяется в отношении части 3 статьи 11 Конституции РФ.

полномочий конституционным принципам и практическим потребностям российского общества¹.

В этой связи в качестве приоритетов научного исследования происходящей модернизации федеративных отношений в Российской Федерации следует назвать изучение особенностей современной модели и раскрытие сущности и современного содержания конституционно-правовых принципов формирования компетенции органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации по предметам совместного ведения.

Сложность темы данного исследования заключается в том, что в течение последних двух лет в компетенционные положения федерального законодательства постоянно вносятся изменения, носящие, как правило, ситуативный и бессистемный характер, в результате которых деформируется содержание конституционно-правовых принципов установления компетенции органов государственной власти субъектов Федерации.

По мнению многих зарубежных исследователей, исходя из достигнутого Российской Федерацией уровня децентрализации российский федерализм трудно оценить как успешный².

Начавшийся в нашей стране сравнительно недавно процесс децентрализации государственных функций не основан на четко разработанной концепции, а отсутствие системы конституционно-правовых принципов установления компетенции органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения является причиной правовых коллизий, неточностей и ошибок в компетенционных положениях федеральных законов.

Таким образом, раскрытие в настоящей диссертации сущности и современного содержания конституционно-правовых принципов установления компетенции органов государственной власти субъектов

¹ Собянин С. Централизация и децентрализация в современных федеративных государствах (сравнительно-правовой анализ) // Федерализм № 2. - М., - 2006. - С.63.

² Brunner G. Der russische Foederalismus. Bilanz eines Jahrzehntes, 2004; J. Kahn. Federalism, Democratisation and the Rule of Law in Russia, 2002; Ross C., Federalism and Democratisation in Russia. 2002; Бланкенгель А. В поисках исчезнувших исключительных предметов ведения субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы развития федеративных отношений в Российской Федерации. Сборник материалов совместного проекта ЕС и России. «Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации». - М.: Издательский дом Эдуарда Боброва. - 2006. - С.19..

Федерации по предметам совместного ведения (далее - компетенция субъектов Федерации) является актуальной темой научного исследования.

Научная разработанность темы. Правовые аспекты федеративных отношений, в том числе конституционно-правовые принципы распределения компетенции между уровнями публичной власти отражены в исследованиях ученых многих стран. Принципы делегирования полномочий и децентрализации организационных структур разработаны родоначальником теории организационного управления Г. Минцбергом¹, сравнительный анализ принципов проведения преобразований государственно-территориального устройства посредством перераспределения компетенции между центральными и региональными органами государственной власти представлен в исследованиях Д. Элизара, Маттиаса Кёттера, Питера Корсби, А.С. Автономова, И.А. Конюховой, В.И. Лафитского, В.В. Лобанова, А.Н. Медушевского, Д.А. Ковачева, С.В. Королева, Хулио Пинеля, Г.Ю. Семигина, Майкла Бёрджесса, Франца Гресса и других ученых², практика применения

¹ Минцберг Г., Куин Дж. Б., Гошал С. Стратегический процесс. Первод с англ. Санкт-Петербург.: - Питер. 2001.; Минцберг Г. Природа управленческого труда. М. 1973.; Структура в кулаке: создание эффективной организации. Санкт-Петербург.: - Питер. 2001.

² Элизар Д. Сравнительный федерализм // Политические исследования. 1995. № 5. Кёттер М. Модернизация федеративных отношений в Федеративной Республике Германии. Станут ли препятствием модернизации сами структуры, подлежащие изменению? // Сравнительное конституционное обозрение. М.: Институт права и публичной политики, 2005, № 2 (51), с.109-114. Корсби П.. Реформы местного самоуправления – опыт Дании и возможности его применения в России. // Бюллетень проекта "Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации", М.: 2006, № 3, с.55-60. Автономов А. С. Российский федерализм и зарубежный опыт // Материалы научно-практической конференции "Настоящее и будущее федерализма в России" под ред. А.И. Алферова. Москва. 4-5 июня 2002 года, с.188-207. Конюхова И. А.. Федерализм и система государственной власти в современной Швейцарии. // Право и власть. М.: Издательство "Формула права", 2002, №2, с.83-92. Лафитский В.И.. Общие черты и тенденции развития европейских федераций // Конституционное право государств Европы. Учебн. пособие для студентов юрид. вузов и фак./ Отв. редактор Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. с.137-146. Лобанов В.В. Модернизация правительства в Великобритании. ГУУ. Современный опыт в государственном управлении - М., 2000. Медушевский А.Н.. Конституционные преобразования в Великобритании и России: сравнительные параллели. // Сравнительное конституционное обозрение. М.: Институт права и публичной политики, 2005, № 2 (51), с.20-24. Конституционное право государств Европы. Учебн. пособие для студентов юрид. вузов и фак./ Отв. редактор Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. Королев С.В. Разграничение компетенции в

конституционно-правовых принципов установления компетенции регионов в историческом контексте исследуется в работах Р.Г. Абдулатипова, Л.Ф. Болтенковой, Ю. Ф. Ярова, О.Е. Кутафина, В.И. Терехова, С. Д. Валентея, Е. Ю. Поляковой и О.И. Чистякова¹. Принципам правового регулирования компетенции субъектов Федерации посвящены исследования С.А. Авакьяна, А. Бланкенагеля, О.Е. Кутафина, Ю.А. Тихомирова, В.М. Герасимова, И.А. Конюховой, В.Г. Марача, А. Старовойтова, М.В. Столярова, М.В. Глигич-Золотаревой².

асимметричной федерации: зарубежный опыт в свете Конституции Российской Федерации. // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 1. Х. Пинель. Опыт Испании по совершенствованию статусов автономных сообществ в контексте российского федерализма. // Актуальные проблемы развития федеративных отношений в Российской Федерации. - Сборник материалов проекта, М.: Издательский дом Эдуарда Боброва – 2006. С. 74-86. Проблемы федерализма: российский и мировой опыт / Отв. редактор Г.Ю. Семитин. М.: ИСПИ РАН, 2003. Майкл Бёрджесс, Франц Гресс. Федерализм и федерация: государство порядка. // Сравнительное конституционное обозрение. М.: Институт права и публичной политики, 2005, № 2 (51), с.102-108.

¹ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф., Федерализм в истории России. Книга вторая. М.: Издательство Республики. Терехов В.И. Первые итоги существования федерации (конец XVIII - середина XIX в.в.). // В сборнике: Федерализм: теория и история развития. - М.: Юрист, 2000. Валентей С. Россия на пути от псевдофедерализма к реальной федерации. // В сборнике: Федерализм в России. - Казань, 2001. Опыт европейского федерализма: История и современность / Отв. ред. Е.Ю. Полякова. М.: Институт всеобщей истории РАН, 2002. Чистяков О.И. Становление "Российской Федерации". (1917-1922). Издание 2-е, репринтное. - М.: ИКД "Зерцало-М", 2003.

² Авакян С.А. Конституционное право России: Учебный курс в 2т. - 2-е изд., перераб. и доп. - Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. Юр. фак. - М.: Юрист. 2006; Бланкенагель Александр. В поисках исчезнувших исключительных предметов ведения субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы развития федеративных отношений в Российской Федерации. - Сборник материалов указанного проекта, - М.: Издательский дом Эдуарда Боброва – 2006. С. 18-29; Кутафин О.Е. Российская автономия. - М.: ТК Велби. Изд-во Проспект. 2006, Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., переработ. и доп. Моск. гос. юрид. академия. - М.: Юрист. 2003; Тихомиров Ю.А. Государственно- правовые аспекты федерализма // Федерализм. 1999. № 2, О влиянии административной реформы на федеративные отношения. Материалы указанного проекта. 2006 - www.federalism.ru; Герасимов В.М., Щедролюбова Г.Н. Принципы федерализма в контексте конституционно-правового развития института выборов. - М.: РАГС. 2006; Конюхова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. - М.: Издательство "Дело", 1998, Конституционное право Российской Федерации: курс лекций. - М.: Издательство "Экзамен", 2003, О проблемах совершенствования правовой основы согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов // Бюллетень указанного проекта ЕС и России, 2005,

Принципы децентрализации государственных функций обосновываются в работах С. А. Авакьяна, А.Н. Черткова, С.С. Собянина, Д.Н. Козака, М.В. Столярова, П. Корсби и Т. Хабриевой. Правовой статус субъектов Федерации в контексте конституционных принципов федерализма исследуется в работах О.Е. Кутафина, М.В. Глигич-Золотаревой, Б.С. Эбзеева, В.Е. Чиркина. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействия в системе федеративных отношений анализируются в исследованиях В. Н. Лексина, Швецова А., И.А. Конюховой. Теория компетенции разработана в фундаментальной монографии Ю.А. Тихомирова¹.

№1, с.15-18; Марача В.Г. Юридическая конструкция и организационная схема федерации в России: стратегические возможности и проблемы использования правового потенциала действующей Конституции // Материалы научно-практической конференции "Настоящее и будущее федерализма в России" под ред. А.Л. Алферова. М. - 2002, с.227-239; Старовойтов А.. Обеспечение плановости законопроектной деятельности: факторы, тенденции, проблемы // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4 (49); Столяров М. В. Компетенция власти: разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования. Учебное пособие. – 2 издание. - М.: РАГС, 2006; Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. – М. 2006.

Авакян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве// Конституционное и муниципальное право. 2005. №8; Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5; Хабриева Т. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов РФ // Федерализм. 2003. № 2; Лексин В.Н. Швецов А. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействия в системе федеративных отношений// Федерализм. 2003. № 2; Государственное единство и целостность Российской Федерации./ Б.С. Эбзеев, С.Л. Краснорядцев, И.В.Левакин, В.И. Радченко.- М.: ЗАО Издательство "Экономика". 2005; Чертков А.Н. Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". - М.: Юстицинформ. 2006; Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. - М.: Юрист. 2004; Конюхова И.А. Об использовании термина "координация" в законодательстве Российской Федерации. // Бюллетень совместного проекта ЕС и России «Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации». 2006, № 4; Корсби Питер. Определение понятия "децентрализации" или Децентрализация против централизации // Бюллетень совместного проекта ЕС и России «Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации». 2006. № 5; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. - М.: Юринформцентр. 2001, Централизация и децентрализация в фокусе федерализма // Бюллетень совместного проекта ЕС и России

Имеются и другие направления исследования принципов разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации применительно к отдельным предметам совместного ведения¹.

Вместе с тем, конституционно-правовые принципы установления компетенции государственных органов в сфере совместного ведения до сих пор не получили необходимого научно-теоретического обоснование. Все это обуславливает теоретическую и практическую актуальность темы диссертационного исследования.

Цель исследования состоит в раскрытии сущности и современного содержания конституционно-правовых принципов установления компетенции субъекта Федерации по предметам совместного ведения.

Объектом исследования выступают общественные и государственно-правовые отношения в сфере предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации.

Предметом исследования являются конституционно-правовые принципы установления компетенции субъектов Федерации по предметам совместного ведения и правовые механизмы их реализации.

Задачи исследования:

- научно-методологическое обоснование системы конституционно-правовых принципов установления компетенции органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения;
- раскрытие основных конституционно-правовых принципов установления компетенции субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения;
- характеристика особенностей современной правовой модели разграничения компетенции по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации;

«Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации». 2006. № 4.

¹ Королёв А.Н. Реализация принципа разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области соглашений о разделе продукции. Дис...канд. юрид. наук. – М., 2004; Московская П.Г. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в экономической сфере (на примере Приволжского федерального округа): Дис....канд. юрид. наук. – М., 2004; Полякова Н.А. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере юстиции: конституционные аспекты: Дис....канд. юрид. наук. – М., 2005.

- выявление пределов применения принципа субсидиарности при установлении компетенции субъектов Федерации в сфере законодательного регулирования предметов совместного ведения;

- анализ использования субъектами Федерации своего права законодательной инициативы для участия в рассмотрении проектов федеральных законов, затрагивающих их компетенцию;

- характеристика основных принципов и направлений совершенствования процедур, применяемых при согласовании с субъектами Федерации правовых актов в сфере совместного ведения.

Рабочая гипотеза исследования:

Установление федеральным законодательством компетенции органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения предполагает наличие системы конституционно-правовых принципов, комплексное применение которых обуславливает компетенционные возможности и ответственность органов государственной власти субъектов Федерации.

Теоретико-методологической основой диссертации являются современные методы научного познания общественно-правовых закономерностей и явлений: системный, историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-институциональный, а также методы нормативно-правового и институционально-функционального анализа, статистический и логический методы, метод включенного наблюдения, позволяющие объективно и полно исследовать правовые закономерности установления компетенции субъектов Федерации на основе конституционно-правовых принципов.

Нормативно-правовую базу диссертационного исследования составляют Конституция РФ и конституции (уставы) субъектов Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Федерации, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, постановления Государственной Думы и Совета Федерации, постановления и определения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Послания Президента РФ Федеральному Собранию, иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, а также европейские международно-правовые акты, конституции и законодательство зарубежных стран.

Специальной информационно-правовой базой явились материалы Автоматизированной системы обеспечения законопроектной деятельности Государственной Думы (АСОЗД), официальные сайты органов

государственной власти, сайт совместного проекта ЕС и России "Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации" – www.federalism.ru.

Эмпирическую базу исследования составляет практика работы Комиссии по разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, Комиссии Совета Федерации по обеспечению конституционных полномочий Совета Федерации, а также стенограммы заседаний, материалы и рекомендации парламентских слушаний Государственной Думы и Совета Федерации, материалы круглых столов по актуальным проблемам российского федерализма проекта ЕС и России "Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации", отзывы субъектов Федерации на законопроекты по предметам совместного ведения, заключения ведущих экспертов и научно-исследовательских учреждений на законодательство по разграничению полномочий, научные труды российских и зарубежных ученых, доклады Генерального Прокурора РФ и Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации в 2004 и 2005 годах.

Научная новизна исследования:

1. Выявлено, что наличие системы конституционно-правовых принципов распределения компетенции между уровнями публичной власти и установления компетенции органов государственной власти субъектов Федерации, формируемой конституционным правосудием, является неперенным условием функционирования демократических децентрализованных государств.

2. Выявлено, что современное содержание отдельных конституционно-правовых принципов установления компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, конкретизированное в федеральных законах и иных нормативных правовых актах, не полностью соответствует их конституционной заданности.

3. Установлено, что особенностями современной правовой модели разграничения компетенции между органами государственной власти Федерации и субъектов РФ по предметам совместного ведения являются отсутствие системы конституционно-правовых принципов установления компетенции органов государственной власти субъектов Федерации в

сфере совместного ведения, а также противоречивость, нестабильность и недостаточная научно-методологическая проработанность отдельных принципов установления компетенции, закрепленных в действующем федеральном законодательстве.

4. Обоснована необходимость включения в российское законодательство положений, раскрывающих определение и условия применения принципа субсидиарности при установлении компетенции субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения. Обоснована целесообразность использования принципа "ядра" компетенции субъектов Федерации и сформулированы принципы выделения в предметах совместного ведения вопросов регионального значения. 2

5. Выявлено, что полномочия субъектов Федерации по предметам совместного ведения, установленные в статутном и тематических федеральных законах, зачастую не соответствуют предмету регулирования указанных законов, что приводит к смещению принципов установления собственных и делегированных полномочий субъектов Федерации. Выявлено, что в федеральных законах при установлении компетенции органов государственной власти субъектов Федерации в сфере совместного ведения нарушается разграничение предметов ведения, предусмотренное Конституцией Российской Федерации.

6. Выявлена неэффективность процедур предварительного согласования с субъектами Федерации проектов федеральных законов, определяющих компетенцию субъектов Федерации в сфере совместного ведения, отмечается неправомерная идентификация норм Регламента Государственной Думы с конституционными положениями, приводящая к нарушению принципа запрета злоупотребления правом, а также отсутствие в федеральном законодательстве положений, регламентирующих согласительные процедуры при возникновении споров о компетенции субъектов Федерации в сфере совместного ведения.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Современное содержание договорного принципа разграничения полномочий, принципов равноправия субъектов Федерации, полновластия субъектов Федерации вне пределов полномочий Российской Федерации, опережающего регулирования, совместного нормативно-правового регулирования, соразмерности применительно к сфере совместного ведения, конкретизированное в федеральном законодательстве, неполностью соответствует конституционно-правовой сущности

принципов установления компетенции, что требует совершенствования федерального законодательства на основе Конституции Российской Федерации.

2. Базовые конституционно-правовые принципы установления компетенции субъектов Федерации в сфере совместного ведения и "ядро" компетенции субъектов Федерации являются обязательными элементами системы федеративных отношений.

3. Участие субъектов Федерации в установлении своей компетенции в сфере совместного ведения должно быть гарантировано правом на судебную защиту их интересов, оптимизацией процедур согласования с субъектами Федерации федеральных законов по предметам совместного ведения, а также созданием условий для консолидации законодательных предложений субъектов Федерации.

Практическая значимость диссертационного исследования: Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в законопроектной, научно-исследовательской и преподавательской деятельности со студентами и аспирантами учебных заведений, готовящих правоведов и управленцев, а также на курсах повышения квалификации федеральных государственных служащих и государственных служащих субъектов Федерации, депутатов различных уровней власти, при разработке методических рекомендаций и учебных программ и пособий.

Апробация и внедрение результатов исследования. Теоретико-методологические выводы, аналитические и статистические данные и рекомендации по совершенствованию федерального законодательства в сфере установления компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, содержащиеся в диссертации, вошли в статьи, опубликованные в изданиях Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Совета Федерации, в Бюллетене и итоговом сборнике совместного проекта Европейского Союза и России "Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации", изданиях ИНИОН РАН, МГУ и других учебных заведений. Материалы диссертации вошли в Доклад Совета Федерации 2005 года "О состоянии законодательства Российской Федерации", докладывались на международных конференциях и круглых столах в Москве 24 января и 9 апреля 2006 года, 23 июня 2006 года в Чебоксарах, 25 сентября 2006 в Новосибирске, 27 сентября 2006 года в Хабаровске и 18 октября в Екатеринбурге. Концептуальные идеи и предложения реализовывались в ходе преподавания курса по проблемам федерализма и

местного самоуправления в Международном университете (в Москве), использованы в рекомендациях проекта «Институциональный, правовой и экономический федерализм» Государственно-правовому Управлению и Главному Управлению Президента Российской Федерации по внутренней политике.

Обоснованность и достоверность результатов исследования обеспечивалась исходными теоретико-методологическими позициями, использованием опубликованных правовых источников и информационных материалов, применением экспертных заключений и оценок.

Структура исследования определяется целями и задачами, а также логикой исследования и состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Во введении обоснована актуальность темы, ее теоретическая и практическая значимость, научная новизна, охарактеризована степень ее научной разработанности, сформулированы основные цели и задачи исследования, определены подходы к изучению темы.

В первом разделе **"Теоретико-методологические аспекты исследования конституционно-правовых принципов установления компетенции органов государственной власти субъектов Федерации"** анализируются научно-методологические основы системы конституционно-правовых принципов, исследуется содержание базовых принципов.

Принцип (от лат. *principium* – основа, первоначало) – исходное положение какой либо теории, учения, неизменная позиция, правило поведения. В свою очередь правовые принципы – центральное понятие, представляющее обобщение и распространение некоторого положения на все явления области, из которой данный принцип абстрагирован.

Принципы – это нормы, правила, основания, из которых надо исходить и которыми надо руководствоваться. Это максима, задающая общую установку по отношению к действительности, норма поведения и деятельности.

Поддерживая идею деления принципов на всеобщие, общие и специфические, автор в качестве всеобщих (общеправовых) называет

принципы политической организации федеративного государства¹, общепринятые принципы международного права, а также конституционные принципы, другие обобщенные нормы конституционного права Российской Федерации.

Отмечается, что в статье 38 Статута Международного суда ООН «Общие принципы права, признанные цивилизованными нациями» выделен ряд принципов, в том числе пришедшие из Римского права, «незлоупотребление правом», «никто не может быть судьей в собственном деле», «специальный закон имеет преимущество над общим», «из нарушения права право не рождается», «никто не может передать больше прав, чем он сам имеет», «последующий закон отменяет предыдущие» и др.

Приводится точка зрения Г.В. Мальцева, выделяющего конституционные принципы правового регулирования федеративных отношений, в том числе: суверенитет Российской Федерации на всей ее территории (ст.3, 4, 71); верховенство на всей территории России Конституции РФ и федеральных законов (ст.4, 76); целостность государственной территории (ст.4, 67); прямое действие Конституции на всей территории Федерации (ст.15) и др.

Приводится точка зрения Г.В. Атаманчука о принципах формирования организационных структур, в качестве которых называются: принцип целевой ориентации, принцип горизонтального разделения функций, принцип вертикального разделения функций, принцип комплексности².

На основе классификации норм конституционного права С.А. Авакьяна³ раскрывается понятие конституционно-правовых принципов установления компетенции субъектов Федерации в сфере совместного ведения как основных конституционно-правовых норм, предопределяющих линию регулирования поведения участников правоотношений между Российской Федерацией и субъектами Федерации в процессе установления законами компетенции органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения.

¹ См.: Прудон П.-Ж. Принципы политической организации, или создание гуманного порядка / Пер. с фр. // Из истории социально-политических идей. М., 1955.; Монтескье Н.-Л. О духе законов / Пер. с фр. М., 1999.; Федералист: Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / Пер. с англ. М., 1994.

² См.: Система государственного и муниципального управления: Учебник / Под ред. Г.В. Атаманчука. М., 2005. С.127.

³ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс в 2-х 2-е изд., перераб. и доп. - Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. Юр. фак. - М.: Юристъ. 2006, с.86.

Подчеркивается, что принципы наделения компетенцией субъектов Федерации – один из составляющих элементов конституционно-правовой системы Российской Федерации. К ним, по мнению автора, относятся принципы единства, полноты, реальности, гласности, самостоятельности, реализуемости, сбалансированности и совместимости.

Раскрываются основные учения (исследования) о принципах федерализма, сравниваются конституционно-правовые принципы установления компетенции органов государственной власти в зарубежных государствах, в том числе принципы разделения компетенции между уровнями государственной власти. Формулируются концепции современного федерализма, основанные на понятиях «надлежащего управления», «децентрализации», «конкурирующего федерализма», «кооперативного федерализма» и других.

Анализ международного опыта определения конституционно-правовых принципов установления компетенции субъектов Федерации позволяет признать, что ведущую роль в формировании системы указанных принципов в зарубежных демократических государствах играют органы конституционного правосудия. В этой связи в диссертационном исследовании выявляются принципы установления компетенции субъектов Федерации, включенные в российскую правовую систему Конституционным Судом РФ. Наиболее важными решениями Конституционного Суда РФ, сформулировавшими компетенционные принципы, являются постановления по Лесному кодексу¹ (принцип разграничения полномочий на основе федерального закона), по статье 153 Федерального закона № 122² (сохранение за субъектом РФ обязанностей по обеспечению уровня льгот и социальных гарантий для граждан по состоянию на 31 декабря 2004 года) и по «Читинскому делу»³ (принцип опережающего регулирования). Правовая позиция Конституционного Суда РФ по Земельному кодексу предопределила современный характер федерального законодательного процесса, отличающийся формальностью

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. № 3. 19 января 1998 г. Ст. 429.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 года № 5-П по делу о проверке конституционности статьи 153 Федерального закона № 122-ФЗ.

³ Постановление Конституционного Суда по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области от 1 февраля 1996 года. // СЗ РФ, 1996, № 7, Ст. 700.

участия субъектов Федерации в предварительном согласовании законопроектов по предметам совместного ведения¹.

Между тем, практика европейских демократических государств свидетельствует о том, что согласование с субъектами Федерации решений центральных органов, затрагивающих региональные интересы, является важнейшей конституционной гарантией. Диссертант в качестве обоснования принципа обязательности участия субъектов Федерации в установлении своей компетенции в сфере совместного ведения обращается к основам конституционного строя, закрепляющим равноправное с федеральным центром участие субъектов Федерации в разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации.

Оценивая влияние правовых позиций Конституционного Суда РФ на формирование компетенционных принципов, автор исследования формулирует причины отсутствия системы конституционно-правовых принципов установления компетенции субъектов Федерации в сфере совместного ведения. В их числе - преобладание федеральных интересов и непоследовательность в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, а также игнорирование отдельных выводов Конституционного Суда РФ со стороны федеральных законодателей, связанное с приоритетом политической целесообразности над принципом конституционной законности в деятельности палат Федерального Собрания.

В качестве основных принципов наделения компетенцией субъектов Федерации в сфере совместного ведения называются:

- законодательное наделение компетенцией (законодательное закрепление механизма действия, правил и требований);
- основанием для законодательного закрепления компетенции в сфере совместного ведения является взаимность, консенсус Федерации и субъекта Федерации;
- обязательства, возникающие в связи с наделением компетенцией, подлежат оценке с точки зрения их правового, организационного и финансового обеспечения;
- полнота полномочий, необходимых для реализации компетенции;

¹ Постановление Конституционного Суда от 23 апреля 2004 года № 8-П по делу о проверке конституционности Земельного Кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы.

- обязательность проведения анализа степени и полноты реализации компетенции;
- соблюдение единой процедуры наделения компетенцией для всех субъектов Федерации;
- правоспособность органов государственной власти субъектов Федерации для наделения компетенцией;
- к компетенции субъекта Федерации относятся лишь полномочия, связанные с данной территорией.

К основным принципам наделения компетенцией субъектов Федерации в сфере совместного ведения автор относит также: устойчивость правовой, организационной и финансовой системы при наделении компетенцией; всеобщий обязательный характер наделения компетенцией, доступность для субъектов Федерации реализации своих конституционных гарантий; конституционно-судебная, государственная гарантия соблюдения прав субъектов Федерации на защиту от социально-политических рисков; паритетность участия представителей субъектов процесса установления компетенции в согласительных процедурах; обязательность эффективной реализации компетенции субъектом Федерации; обеспечение надзора и общественного контроля; учет национально-культурных и иных особенностей субъектов Федерации, автономность компетенции каждого конкретного субъекта Федерации.

В исследовании освещается проблема целесообразности использования принципов «надлежащего управления» в современной российской модели федеративных отношений. В российской правовой системе нашли отражение следующие международные принципы «надлежащего управления»: соблюдение социальной справедливости, эффективность, участие граждан в управлении государством, учет их интересов при принятии решений, принцип верховенства закона и отсутствие дискриминации национальных меньшинств.

Рассматривая соотношение перечисленных принципов с конституционно-правовыми принципами установления компетенции субъектов Федерации, диссертант приходит к выводу, что принципы «надлежащего управления» следует рассматривать как общие по отношению к компетенционной сфере, а сами конституционно-правовые принципы установления компетенции субъектов Федерации являются специфическими принципами в составе понятия надлежащего государственного управления.

Основываясь на понятиях децентрализации и делегирования, в диссертации сделан вывод о том, что если в отношении компетенции субъектов Федерации, установленной путем делегирования, ведущее значение приобретают контрольные функции центральных органов власти за исполнением переданных полномочий, то в отношении разграниченных полномочий по предметам совместного ведения решающую роль играет федеральное законодательное регулирование распределения компетенции между уровнями публичной власти, при котором главным инструментом правового контроля выступает судебная система.

В исследовании раскрывается сущность основных правовых принципов установления компетенции субъектов Федерации в сфере совместного ведения: принципов subsidiarity, равноправия субъектов Федерации, совместного с центром нормативно-правового регулирования, самостоятельности в установлении системы органов государственной власти и их полномочий, самостоятельности в решении кадровых вопросов, свободы в выборе способов адаптации переданных федеральных полномочий к региональным особенностям, соразмерности, компенсации, свободы выбора дополнительной компетенции, сохранения «ядра» компетенции, разграничения полномочий договорами, передачи полномочий соглашениями и других. Кроме того, специфическими принципами установления собственной компетенции субъектов Федерации являются принципы наделения их законодательных (представительных) органов государственной власти налоговой и бюджетной самостоятельностью, а также возложения ответственности на выборный орган, принимающий решения. При установлении делегированной компетенции применяются такие специфические принципы, как: «никто не может передать больше прав, чем он сам имеет»; осуществление полномочий от имени принципала; принцип компенсации финансовых и материально-технических ресурсов, затраченных на их реализацию; выполнение обязанностей по реализации установленных принципалом целевых показателей и предоставлению отчетов и другие.

Раскрывая содержание принципа subsidiarity и его роли в разграничении компетенции между уровнями публичной власти, в диссертации обосновывается целесообразность его применения в системе федеративных отношений. Отмечается, что непосредственное применение принципа subsidiarity к установлению компетенции субъектов Федерации по предметам совместного ведения означает законодательное закрепление обязательных полномочий за каждым уровнем власти с

определением правил сотрудничества между различными уровнями публичной власти при их осуществлении. В исследовании исходя из международного опыта обосновывается утверждение, что принцип субсидиарности не может применяться в отрыве от принципов единства действий в государстве, эффективности, единства применения и солидарности.

Показано, что наличие системы конституционно-правовых принципов установления компетенции субъектов Федерации в сфере совместного ведения является базовым условием для сбалансированного распределения компетенции между уровнями государственной власти и обоснованного установления компетенции органов государственной власти субъектов Федерации.

Второй раздел "Современная правовая модель установления компетенция субъектов Федерации по предметам совместного ведения" посвящен анализу современного состояния реализации конституционно-правовых принципов установления компетенции органов государственной власти субъектов Федерации в сфере совместного ведения. В диссертационном исследовании даются классификация и характеристика основных типов компетенции субъектов Федерации, выявляются правовые механизмы ее формирования, анализируется динамика компетенционных изменений.

В исследовании представлен анализ основных проблем современных федеративных отношений, возникающих в связи с отсутствием системы конституционно-правовых принципов установления компетенции субъектов Федерации, обосновывается необходимость включения в концепцию установления компетенции субъектов Федерации по предметам совместного ведения в статутном Федеральном законе № 184-ФЗ принципа субсидиарности, а также принципов соразмерности, установления компетенции органов государственной власти законом и самостоятельности субъектов Федерации в рамках своей компетенции.

Сопоставление современного правового содержания и конституционной сущности договорного принципа разграничения полномочий, принципов равноправия субъектов Федерации, полновластия субъектов Федерации вне пределов полномочий Российской Федерации, опережающего регулирования, совместного нормативно-правового регулирования, самостоятельности субъектов Федерации при установлении системы органов государственной власти и их полномочий, других конституционно-правовых принципов установления компетенции

субъектов Федерации в сфере совместного ведения с учетом общепризнанных принципов права выявило необходимость целенаправленных шагов по гармонизации компетенционных принципов федерального законодательства на основе Конституции РФ.

Наряду с этим диссертант отмечает противоречивость и непоследовательность применения отдельных принципов в современной модели разграничения компетенции между уровнями публичной власти. Так, изменения концепции статьи 26.3 статутного Федерального закона № 184-ФЗ в результате принятия федеральных законов №199-ФЗ от 29 декабря 2004 года и от 31 декабря 2005 года привели к фактической отмене основных принципов разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, все еще зафиксированных в пункте 4 статьи 26.1. и пункте 4 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, что связано с недостаточной научно-методологической проработкой указанных принципов.

В частности, при введении принципа, согласно которому финансированию из региональных бюджетов подлежат лишь полномочия субъектов Федерации по предметам совместного ведения, включенные в пункт 2 статьи 26.3 статутного Федерального закона № 184-ФЗ, не был принят во внимание всеобщий принцип права *"lex posterior derogat priori"* ("последующий закон отменяет предыдущие"). Это привело к тому, что на практике приоритетное значение приобретают более поздние положения тематических законов¹, которые устанавливают собственные (финансируемые из региональных бюджетов) полномочия субъектов РФ, в том числе в случае, если они не включены в пункт 2 статьи 26.3. Федерального закона № 184-ФЗ². Кроме того, отдельные формулировки полномочий субъектов РФ в статутном Федеральном законе № 184-ФЗ³ имеют ссылки на другие законодательные акты, что позволяет

¹ Под тематическими федеральными законами понимаются отраслевые, межотраслевые и специальные федеральные законы.

² В Федеральном законе от 24 апреля 1994 №52-ФЗ "О животном мире", в Федеральном законе от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе", в Федеральном законе от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации", в Законе Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 "О ветеринарии" и других.

³ Подпункты 13.1, 42 и 55 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

изменять их содержание без внесения поправок в пункт 2 статьи 26.3 указанного Закона.

Принцип, согласно которому запрещается одновременно возлагать аналогичные полномочия на федеральные, региональные и местные органы власти и одновременное финансирование одного и того же полномочия из бюджетов различных уровней, зафиксированный в пункте 4 статьи 26.1 Федерального закона № 184-ФЗ и в статье 31 Бюджетного Кодекса РФ, в настоящее время противоречит другому принципу, согласно которому субъекты Федерации и муниципальные образования получили право осуществлять дополнительные меры социальной поддержки отдельных категорий граждан за счет средств своих бюджетов вне зависимости от того, предоставлено ли им это право тематическими федеральными законами.

В диссертации также отмечается, что перечень полномочий субъекта РФ по предметам совместного ведения, содержащийся в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, фактически является лишь перечнем расходных обязательств¹ субъекта РФ, которые исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита регионального бюджета, многие из которых не относятся к конституционным предметам совместного ведения. Так, включенные в перечень пункта 2 статьи 26.3 вопросы материально-технического и финансового обеспечения органов государственной власти и государственных учреждений субъекта РФ, организационного и материально-технического обеспечения проведения выборов в органы государственной власти субъекта РФ и референдумов субъекта РФ, а также формирования архивных и резервных фондов субъекта РФ не предусмотрены статьей 71 и частью 1 статьи 72 Конституции и, следовательно, относятся к предметам исключительного ведения субъекта РФ. В то же время, участие в организации альтернативной гражданской службы и создание мобилизационных органов относится к полномочиям по предметам ведения Российской Федерации, делегированным субъектам РФ.

В исследовании также содержатся предложения по внесению изменений в федеральные законы для устранения отмеченных противоречий и пробелов правового регулирования.

В данной главе обращено внимание на то, что компетенционные принципы должны создавать возможности для своевременной адаптации органов государственной власти к изменениям социальных условий. При

¹ статья 85 Бюджетного Кодекса РФ

этом также важно, что законодательно должна устанавливаться и сохраняться неизменной при любых условиях сердцевина компетенции, ее жизненно важная сфера. Эту сферу определяет для органов публичной власти каждого уровня Конституция РФ и статутные федеральные законы.

В этой связи в диссертационном исследовании обосновывается необходимость включения в систему конституционно-правовых принципов установления компетенции субъектов Федерации принципа "ядра"¹ компетенции субъекта Федерации по предметам совместного ведения. С этой целью в исследовании определяется новое понятие "вопросы регионального значения"² в сфере совместного ведения. В качестве законодательно определяемых критериев для выделения вопросов регионального значения в предметах совместного ведения предлагаются: 1) территориальная привязка определенной сферы деятельности, обусловленная необходимостью осуществления конкретных государственных функций или пользования конкретным видом публичных услуг по месту проживания граждан; 2) существенные региональные различия в формах реализации отдельных государственных функций; 3) наибольшая эффективность осуществления конкретной государственной функции именно на региональном уровне власти, подтвержденная количественными и качественными показателями; 4) наличие необходимых материально-финансовых ресурсов и квалифицированных кадров для успешного решения определенных государственных задач.

Подчеркивается, что законодательное оформление в статутном Федеральном законе № 184-ФЗ перечня вопросов регионального значения, в рамках которых субъекты Федерации пользуются всей полнотой государственной власти, поскольку они находятся за пределами полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, позволит сформировать "ядро" компетенции субъектов Федерации по предметам совместного ведения, возложив полную ответственность за ее реализацию на органы государственной власти субъектов Федерации. Изложенный подход, по мнению автора, устраняет причины противоречий и несоответствий между положениями статутного и тематических федеральных законов, поскольку вопросы регионального значения как

¹ «Ядро» компетенции является аналогом понятия «Kernbereich» (дословный перевод «область ядра») в германской системе установления компетенции.

² Под вопросами регионального значения понимаются отдельные сферы деятельности субъектов Федерации в рамках предметов совместного ведения, которые региональные органы государственной власти решают самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Федерации и за которые несут полную ответственность.

элемент общих принципов организации органов государственной власти субъектов Федерации не входят в сферу регулирования тематических федеральных законов. В отсутствии такого подхода действие принципа «специальный закон имеет преимущество перед общим» приводит к коллизиям норм статутного и тематических законов.

Раскрывается проблема, связанная с применением части 3 статьи 11 Конституции РФ при разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ по предметам совместного ведения. Согласно современной трактовке разграничение полномочий по предметам совместного ведения осуществляется федеральными законами. Однако субъект Федерации вправе заключить договор о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъекта Федерации, утверждаемый специальным федеральным законом, учитывающий его экономические, географические и иные особенности. Такая схема разграничения полномочий в сфере совместного ведения реализуется в отношении Республики Татарстан. Однако изложенную схему разграничения нельзя признать достаточно гибкой и устойчивой.

В исследовании предлагается другая схема разграничения, при которой тематическими федеральными законами определяются полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения, исполнение части которых делегируется исполнительным органам власти субъектов Федерации в рамках единой системы исполнительной власти. Одновременно статутными федеральными законами (№184-ФЗ и №131-ФЗ) должны определяться подпредметы совместного ведения (вопросы регионального и местного значения), в отношении которых федеральный законодатель закрепляет правовую и бюджетную автономию за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Все эти вопросы составляют обязательную самостоятельную компетенцию органов публичной власти соответствующих уровней по предметам совместного ведения. Для принятия таких федеральных законов требуется законодательно установленная процедура согласования с субъектами Федерации положений, затрагивающих вопросы их компетенции.

Перечисленные меры позволят, по мнению диссертанта, также решить наиболее сложную научно-практическую задачу соотношения положений статутного и тематических федеральных законов в компетенционной сфере, поскольку предметом регулирования тематических законов должна стать исключительно компетенция

Российской Федерации и федеральных органов государственной власти в сфере совместного ведения, а также принципы делегирования исполнения отдельных полномочий исполнительным органам государственной власти субъектов Федерации. При этом в статутном Федеральном законе должна регулироваться собственная компетенция субъектов Федерации в сфере совместного ведения, конкретные полномочия органов государственной власти по реализации которой должны устанавливаться законами субъектов Федерации в соответствии с системой органов государственной власти субъекта Федерации.

Кроме того, данная схема разграничения должна заменить несоответствующий Конституции перечень полномочий в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, затрагивающий предметы ведения всех трех типов.

В диссертационном исследовании при анализе современного содержания принципа регулирования предметов совместного ведения федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Федерации раскрывается рамочный характер федерального регулирования и механизмы применения конкурирующих норм прямого действия, установленных в федеральных законах и законах субъектов Федерации по предметам совместного ведения.

Если исходить из формулы статьи 73 Конституции РФ, гарантирующей субъектам Федерации всю полноту государственной власти вне предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, то в отношении подразумеваемой в Конституции «остаточной» сферы компетенции субъекты Федерации вправе принимать полноценные законы, что является проявлением полноты государственной власти, а федеральные законы могут иметь в этой части лишь рамочный характер. Сфера полномочий Российской Федерации наоборот должна исчерпывающим образом регулироваться федеральными законами. Регулирование указанных вопросов законами субъектов Федерации Конституцией РФ не запрещается, но оно будет носить конкурирующий или дополняющий федеральные нормы характер. В отношении конкурирующих норм законов субъектов Федерации в сфере совместного ведения в исследовании на основе принципа субсидиарности делается вывод, что их принятие и применение допускается в случае, если они не

противоречат федеральному закону и (или) устанавливают более высокие социальные гарантии и стандарты за счет средств региональных бюджетов.

В диссертационном исследовании также делается вывод о том, что законодательное регулирование предметов совместного ведения согласно конституционно установленным принципам не может ограничиваться только федеральными законами, а участие законодательных органов государственной власти субъектов РФ в адаптации федеральных правовых принципов к особенностям регионального развития определяет конституционное содержание института предметов совместного ведения.

Характеризуя правовой инструментарий установления компетенции субъектов Федерации, диссертант отмечает, что предметы ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, установленные Конституцией РФ, не могут быть изменены федеральными законами. В то же время компетенция органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации должна конкретизироваться не только в законах, но и в договорах и соглашениях. В отношении спорной, а также экспериментальной компетенции в сфере совместного ведения наиболее адекватным является механизм договоров и соглашений.

Представленный анализ показывает, что статус российской правовой системы во многом определяется правовой компетенцией субъектов Федерации, а также принципами распределения полномочий по принятию законов между уровнями государственной власти.

Исследования, представленные в данной главе, обосновывают предложения по совершенствованию современной правовой модели установления компетенции субъектов Федерации в сфере совместного ведения посредством законодательного оформления системы базовых компетенционных принципов, формирования на ее основе «ядра» компетенции из числа вопросов регионального значения, а также устранения противоречий в действующих принципах установления компетенции субъектов Федерации.

Третий раздел "Принципы участия органов государственной власти субъектов Федерации в установлении компетенции субъектов Федерации по предметам совместного ведения" включает анализ использования субъектами Федерации своего права законодательной инициативы для участия в рассмотрении проектов федеральных законов, затрагивающих их компетенцию, а также раскрывает принципы и основные направления совершенствования процедур участия субъектов

Федерации в предварительном согласовании нормативных правовых актов по предметам совместного ведения.

Выявлены причины, не позволяющие в полной мере учитывать мнение субъектов Федерации в законодательном процессе, что приводит к избыточной унификации федерального законодательства, игнорированию федеральными законами особенностей субъектов Федерации и блокирует возможности их развития. В их числе отсутствие механизма корректировки федерального законодательства посредством консолидации законодательных предложений законодательных органов субъектов Федерации. Требования Регламента Государственной Думы к оформлению законодательных предложений субъектов права законодательной инициативы позволяют считать неугодные законопроекты не внесенными. Нормы Регламента Государственной Думы неправомерно идентифицируются с конституционными положениями. В диссертации сформулированы предложения по законодательному закреплению института консолидированной законодательной инициативы субъектов Федерации, а также по приведению указанных регламентных норм Государственной Думы в соответствие с принципом верховенства закона.

В диссертации раскрываются основные принципы процедур согласования в сфере совместного ведения, дается характеристика основных причин, приводящих к их неэффективности. Процедуры согласования с субъектами Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения проводятся на основе принципа участия обеих ветвей власти субъектов Федерации в первичном рассмотрении внесенных законопроектов. Отсутствие их согласованной позиции приводит к тому, что позиция региона не засчитывается. Не учитывается мнение субъектов Федерации и на стадии второго и третьего чтений, поскольку законопроекты в редакции указанных чтений в их адрес не направляются.

Отмечается недостаточная роль Совета Федерации в рассмотрении принятых Государственной Думой федеральных законов по предметам совместного ведения, поскольку предметы совместного ведения не входят в перечень обязательных к рассмотрению верхней палатой вопросов. В случае отклонения Советом Федерации таких федеральных законов veto верхней палаты может быть преодолено Государственной Думой квалифицированным большинством.

Основные направления совершенствования процедур согласования с субъектами Федерации проектов правовых актов в сфере совместного

ведения, по мнению диссертанта, предусматривают: оптимизацию порядка предварительного согласования с субъектами Федерации проектов федеральных законов с целью обеспечения максимального учета позиций регионов на всех стадиях федерального законодательного процесса; дополнение Регламента Государственной Думы положениями, регулирующими порядок осуществления согласительных процедур при возникновении разногласий по проектам федеральных законов в сфере совместного ведения; расширение установленных законом прав субъектов Федерации по обжалованию в судебном порядке нарушений порядка их участия в федеральном законодательном процессе; введение двухсторонних санкций за несоблюдение установленных законодательством процедур предварительного согласования проектов нормативных правовых актов по предметам совместного ведения с участием субъектов Федерации.

Таким образом, законодательное оформление процедур участия субъектов Федерации в предварительном рассмотрении проектов федеральных законов на основе общих принципов разграничения компетенции позволит органам государственной власти субъектов Федерации не только использовать право на судебную защиту в случае их нарушения, но и повысит эффективность рассмотрения законодательных инициатив субъектов Федерации в Государственной Думе, обеспечит легитимацию согласованных законов в глазах общественности и улучшит правоприменительную деятельность в регионах.

В Заключении подводятся итоги проведенного исследования, приводятся базовые конституционно-правовые принципы установления компетенции субъектов Федерации по предметам совместного ведения и рекомендации по изменению концепции статутного Федерального закона № 184-ФЗ и других рассмотренных актов федерального законодательства.

Список основных публикаций по теме диссертации:

1. Нечаева (Самолетова) Т.В. Основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации // Наука управления на пороге XXI века: Материалы международной научной конференции. - М.: ГАУ, 1997. - С. 325-328. (0,16 п.л.)
2. Нечаева (Самолетова) Т.В. Органы власти в городах федерального значения // Проблемы народного представительства в

Российской Федерации. - Сб. статей под редакцией С.А. Авакьяна. - М.: МГУ, - 1998. - С.136-141. (0,24 п.л.)

3. Нечаева (Самолетова) Т. В. Принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление в России. - проблемно-тематический сборник. - М.: ИНИОН РАН, - 1998. - С. 109-132.(1 п.л.)

4. Нечаева (Самолетова) Т.В. Городское самоуправление: российский и зарубежный опыт // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление, М.: ИНИОН РАН. - 2000. - № 2. - С. 257-270. (0,6 п.л.)

5. Нечаева (Самолетова) Т.В. Актуальные проблемы обеспечения гарантий самостоятельности местного самоуправления // Местное самоуправление, федеральная и региональная власть. - М.: Международный университет (в Москве). - 2001. - С. 99-104. (0,2 п.л.)

6. Нечаева Т.В. Некоторые аспекты теории и практики института законодательной инициативы субъектов Российской Федерации / В. П. Горегляд, И.А. Конюхова, Т. В. Нечаева; Под ред. В.П. Горегляда - М.: издание Совета Федерации, 2003. - 143 с. (5 п.л.)

7. Нечаева Т.В. Институт законодательной инициативы субъекта Федерации как инструмент разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов // Государство и государственное управление в XXI веке. Сб. статей. - Выпуск 2.- М.: РАГС. - 2005. - С 132- 136. (0,2 п.л.)

8. Нечаева Т.В. О некоторых проблемах применения в российском законодательстве терминов "региональный" и "местный" // Бюллетень совместного проекта ЕС и России "Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации". - 2005. - № 1. - С. 44-47. (0,16 п.л.)

9. Нечаева Т.В. Соотношение финансовых и правовых принципов разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации по предметам совместного ведения // Бюллетень совместного проекта ЕС и России "Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации". - 2006. - № 3. - С.33-39. (0,3 п.л.)

10. Нечаева Т.В. Процедуры участия субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе: актуальные проблемы и пути совершенствования. // Бюллетень совместного проекта ЕС и России "Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации". - 2006. - № 4. - С. 24-34. (0,5 п.л.)

11. Нечаева Т.В. Об использовании терминов "межмуниципальный" и "межрегиональный" в законодательстве Российской Федерации // Бюллетень совместного проекта ЕС и России "Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации". - 2006. - № 5. - С. 12-17. (0,25 п.л.)

12. Нечаева Т.В. Правовые основы участия субъектов Российской Федерации в совершенствовании федерального законодательства // Актуальные проблемы развития федеративных отношений в Российской Федерации. Сборник материалов совместного проекта ЕС и России "Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации". - М: ИД Э. Боброва. - 2006. - С. 41-56. (0,7 п.л.)

13. Нечаева Т.В. О правовых аспектах федеративных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 3. - С. 9-10.

14. Нечаева Т.В. Некоторые проблемы разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации по предметам совместного ведения в ходе реформы федеративных отношений // Россия: тенденции и перспективы развития: сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Выпуск 5. Часть 2. / Под общ. ред. В.К. Егорова, А.С. Горшкова, В.М. Герасимова, М. А. Кашиной. - М.: Изд-во РАГС. - 2006. - С.121-128. (0,3 п.л.)

15. Нечаева Т.В. Совершенствование процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Журнал российского права. - 2006. - № 10. (0,5 п.л.).

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

Нечаева Татьяна Владимировна

Тема диссертационного исследования

**Конституционно-правовые принципы
установления компетенции субъектов Федерации
(в рамках предметов совместного ведения)**

**Научный руководитель
доктор психологических наук, профессор
Герасимов Вячеслав Михайлович**

**Научный консультант
доктор юридических наук, профессор
Елисеев Борис Петрович**

**Изготовление оригинал-макета
Нечаева Татьяна Владимировна**

Подписано в печать « 1 » ноября 2006 г. Тираж 80 экз.

Усл.п.л. 1,5

**Российская академия государственной службы
при Президенте РФ**

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 444

119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84.

