



004606565

На правах рукописи

ПЛАТОНОВ
Владимир Михайлович

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ МЕЖДУ
ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЁ СУБЪЕКТАМИ – КАК ПРИНЦИП
РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

Специальность:

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

24 ИЮН 2010

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов»

Научный консультант доктор юридических наук, профессор
Заслуженный юрист
Российской Федерации
Гребенников Валерий Васильевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Булаков Олег Николаевич
доктор юридических наук, профессор
Гулиев Владимир Евгеньевич
доктор юридических наук, доцент
Комарова Валентина Викторовна

Ведущая организация: Российская академия государственной
службы при Президенте
Российской Федерации

Защита состоится «30» июня 2010 г. в ^{16.00}~~14.00~~ часов на заседании
Диссертационного совета Д 212.203.29 по защите диссертаций на соискание
ученой степени доктора и кандидата наук при Российском университете
дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд.
347.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке
Российского университета дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул.
Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат разослан «26» мая _____ 2010 г.

Ученый секретарь
кандидат юридических наук


А.Р. Батыева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования неоспорима и обусловлена потребностями конституционно-правового осмысления происходящих конституционно-правовых преобразований в области российского федерализма.

Она определяется сферой избранного направления исследования, теоретической и практической значимостью вопросов исследования предметов исключительного ведения Российской Федерации, предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации на различных исторических этапах и в современных условиях развития федерализма в России.

Содержание действующей Конституции Российской Федерации является отражением новейшей истории нашего государства. Ее нормами в системном виде был оформлен переход государства и общества от одного экономического, политического и идеологического уклада к принципиально иному. В этой связи особое значение имело закрепление в Конституции Российской Федерации основ конституционного строя: принципы правового государства, свободных выборов, разделения властей, идеологического многообразия и многопартийности, свободы экономической деятельности, признания и равной защиты частной и иных форм собственности, федерализма и местного самоуправления¹.

Конституцией провозглашались новые ценности, пути реализации большинства из которых ее авторам представлялись в весьма общей форме. Ввиду отсутствия достаточного опыта отечественного конституционализма многие решения были основаны главным образом на идеальных представлениях, что потребовало впоследствии существенного уточнения смысла конституционных положений, создания правовых и организационных

¹ Постников А.Е. Конституционные принципы и конституционная практика // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 138.

механизмов их реализации.

Глава 3 Конституции Российской Федерации «Федеративное устройство» закрепила явление называемое федерализмом, цель которого в обеспечении и сохранении исторически сложившегося государственного единства, территориальной целостности государства; интеграции его территориальные сообщества; учете и сочетании многообразных интересов государства и особенностей его субъектов.

Федерализм и ранее имел место в РСФСР, однако конституция 1993 года закрепила, а не только продекларировала реальные полномочия субъектов Федерации, их реальную самостоятельность по целому кругу вопросов.

Установление в России федеративных отношений привело к тому, что в стране стали развиваться разнонаправленные процессы: с одной стороны усиление федерального центра, с другой – укрепление субъектов и их влияния на политику государства. Централизация управления целостным федеративным государством и автономия субъектов, входящих в него, составляют ядро проблемы равновесия и баланса системы в целом.

Конституционное распределение законодательных и исполнительных полномочий центра и субъектов Федерации дополняется и уточняется в ходе проводимых реформ, направленных на создание сильного центра и сильных субъектов. В таких условиях встает множество проблем, относящихся собственно к природе Российской Федерации, ее основным характеристикам, принципам федерализма, договорным отношениям в Российской Федерации, правовому положению ее субъектов и других областей федеративного устройства, но в большей степени это проблема оптимального соотношения и распределения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами российской Федерации, а также распределение полномочий между различными уровнями государственной власти, общественными и политическими институтами продолжает оставаться актуальной.

Предметы ведения играют важную роль в федеративном государстве и

жизни народа этого государства, и призваны служить потребностям человека, общества и государства, выступая объективным экономическим, политическим, социальным, национальным, культурным двигателем.

Отсутствие сбалансированного правового регулирования в период с 1988 по 1993 гг. четко показало то, насколько нестабильной становится федерация в условиях разбалансировки федеративных отношений. Поэтому вопрос о предметах ведения в Федерации, и разграничении компетенции между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации – это вопрос существования самого федеративного государства.

Диссертант рассматривает понятие, роль и зарубежный опыт правового регулирования вопросов ведения в федеративном государстве, основы конституционно-правового закрепления вопросов ведения на различных этапах развития Российского государства, содержание и правовое регулирование вопросов ведения Конституцией Российской Федерации 1993г., механизм реализации вопросов ведения, закрепленных действующей Конституцией, а также ее реализации с учетом решений Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации и сложившейся практики.

Базовыми основными направлениями, определяющими своевременность исследования проблем федерализма являются:

- фактическое становление двух разнонаправленных процессов в федеративных отношениях: с одной стороны, усиливается роль федерального центра, а с другой стороны все более сильными становятся субъекты Российской Федерации, что и порождает проблему оптимального соотношения распределения предметов ведения и полномочий между Центром и субъектами, а также проблему противоречия между их интересами;

- отсутствие действенных механизмов, обеспечивающих реальное участие субъектов Российской Федерации в принятии важных

экономических, социальных и политических решений;

- возможные диспропорции в развитии регионов во всех отношениях.

Такие проблемы характерны не только для «незрелых» федераций, таких как Россия, но и для вполне стабильных федеративных образований, модернизирующих в соответствии с современными реалиями свои институты и структуры.

Отмеченные и иные проблемы теории федерализма, законодательства и правоприменительной практики, которые нуждаются в их научно-теоретическом изучении и оценке для выработки соответствующих предложений по совершенствованию правового регулирования и механизма реализации вопросов ведения в Российской Федерации, а также дальнейшего развития предметов ведения в Российской Федерации обусловили несомненную актуальность данного исследования.

Несмотря на то, что отдельные проблемы предметов ведения и компетенции, а также некоторые вопросы правового статуса Российской Федерации и субъектов Российской Федерации ранее становились предметом диссертационных исследований, необходимо отметить, что большинство этих исследований проводилось в рамках изучения либо конституционно-правовых аспектов федерализма, либо в рамках исследования статуса различных видов субъектов Российской Федерации, но специального исследования, посвященного вопросам развития предметов ведения, их роли и места в Российской Федерации и механизма реализации вопросов ведения, закрепленных действующей Конституцией не проводилось.

Степень научной разработанности темы исследования и круг источников. Изучением основ правового статуса Российской Федерации и правового статуса субъектов Российской Федерации и разработкой понятий федерализма, предметов ведения, предметов совместного ведения, полномочий, компетенции, механизма реализации права, проблемы распределения предметов ведения, компетенции и полномочий в российской науке, механизма реализации в вопросов ведения, разграничения предметов

ведения и компетенции, а также форм и способов осуществления вопросов исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, исключительного ведения субъектов Российской Федерации занимались в российской правовой науке такие ученые как: Р.Г. Абдулатипов, В.М. Баглай, И.Н. Барциц, Н.А. Васецкий, А.Н. Головистикова Л.Ю. Грудцына, Ю.А. Дмитриев, В.В. Гошуляк, Н.М. Добрынин, В.Д. Зорькин, Н.А. Игнатюк, Л.М. Карапетян, А.В. Калмыкова, А.Н. Ким, Д.А. Ковачев, И.А. Конюхова, Л.В. Лазарев, А.Н. Лебедев, В.Н. Лысенко, Г.В. Мальцев, Г.А. Стрельников, В.А. Черепанов, Е.В. Чурсина, А.С. Яценко.

Изучением проблем федерализма в дореволюционной науке занимались: В.М. Гессен, Г. Еллинек, А.Ф. Саликовский, С.А. Котляревский, Ф.Ф. Кокошкин, Г. Новоторжский, М.Я. Лазерсон, Я.М. Магазинер и др.

Основой для проведения современного исследования федеративных отношений в советский период стали работы В.И. Ленина, К.Маркса и Ф.Энгельса, К.Ф. Шеремета, М. Шафира, П. Стучки, А.И. Лепешкина, Н.Г. Александрова, Н.А. Айвазяна и многих других.

При анализе поставленной проблемы, безусловно важно, обратить внимание на состояние современной науки – базой его для проведения послужили работы Р.Г. Абдулатипова, С.С. Алексеева, А.А. Белкина, Л.Ф. Болтенковой, Ю.А. Дмитриева, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, Ю.А. Тихомирова, И.А. Умновой, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева.

Нельзя сказать, что реализация правовых норм и положений о предметах совместного ведения и разграничении предметов ведения и полномочий в современном российском законодательстве и правоприменительной практике остается за рамками научного анализа, тем не менее некоторые вопросы до сих пор не нашли окончательного решения.

К примеру, до настоящего времени не решен вопрос о путях и способах правового регулирования разграничения вопросов совместного ведения между Российской Федерацией и ее субъектами; неоправданно «забыт»

современным законодателем договорный способ регламентации федеративных отношений; не принимаются позитивно зарекомендовавшие себя в советский период основы законодательства по предметам совместного ведения и пр.

В связи с указанными обстоятельствами теоретические и прикладные разработки, которые проведены в данной работе, как представляется, позволят внести коррективы в стратегию дальнейшего развития системы правового регулирования разграничения вопросов ведения между Федерацией и ее субъектами, а также спрогнозировать эффективность применения правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения в условиях дальнейшего развития и становления федеративного государства в России. Эта важнейшая проблема обсуждается уже долгое время и остается наиболее дискуссионной в научной литературе, как ранее, так и в современной правовой науке.

Данная диссертационная работа призвана восполнить указанные пробелы и выявить некоторые направления развития федеративных отношений в Российской Федерации, ключевым вопросом развития которых в настоящее время является разграничение между федеральным центром и регионами выполняемых функций и полномочий.

Для этого необходимо с учетом исторического опыта, особенностей экономического, географического, этнического развития каждого из регионов России выработать взвешенную позицию предполагающую, с одной стороны, гарантированность для всех граждан РФ равных стандартов жизни, а с другой стороны – предполагающую возможность корректировать и расширять перечень предметов ведения и полномочий конкретных субъектов Федерации, исходя из возможностей каждого из них, в целях стимулирования регионального развития.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования и развития федеративных отношений, основанных на разграничении предметов ведения

и компетенции в современном российском демократическом государстве.

Предмет исследования – нормы конституционного права, посредством которых осуществляется разграничение предметов ведения и компетенции в правовой системе Российской Федерации.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью исследования является выявление, научное осмысление и анализ формально-юридической и содержательной сторон федеративных отношений, основанных на разграничении предметов ведения и компетенции в федеративном государстве как целостной проблемы современного конституционного права.

Для достижения поставленной цели были определены следующие основные задачи:

- исследовать сущность и специфику понятия и правового содержания вопросов ведения в федеративном и унитарном государстве;

- определить место вопросов исключительного и совместного ведения федерации и ее субъектов в правовом обеспечении федеративных отношений;

- провести сравнительно-правовой анализ зарубежного опыта правового регулирования вопросов ведения между федерацией и ее субъектами и выявить возможность его использования в России;

- охарактеризовать исторические этапы конституционно-правового закрепления вопросов ведения на различных этапах развития Российского федеративного государства на досоветском этапе конституционно-правового развития России, а также в советский период существования федерализма;

- проанализировать основные направления поиска оптимальной модели организации федеративных отношений в проектах Конституций Российской Федерации в начале 90-х годов XX столетия;

- изучить содержание и основы правового регулирования вопросов ведения Конституцией Российской Федерации 1993 г.;

- систематизировать и дать характеристику особенностям закрепления и реализации вопросов исключительного и совместного ведения в

Российской Федерации действующей Конституцией России;

- провести анализ механизма реализации вопросов ведения, закрепленных действующей Конституцией;

- выявить формы и способы осуществления вопросов исключительного ведения Российской Федерации;

- охарактеризовать механизм и проблемы практической реализации вопросов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

- провести анализ путей и способов совершенствования правового регулирования вопросов исключительного ведения субъектов Российской Федерации;

- разработать и предложить конкретные научно-практические рекомендации по совершенствованию правового регулирования разграничения вопросов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами с целью обеспечения единства и целостности Российского федеративного государства.

Методологической основой исследования служит общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частно-научные методы: системно-структурный, конкретно-социологический, технико-юридический, метод сравнительного правоведения и других научных методов познания социально-политических методов и процессов.

При написании работы использовались нормативно-правовой, исторический, системно-функциональный, сравнительно-правовой и иные специальные методы научного познания. Их применение позволило диссертанту исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, целостности, всесторонне и объективно.

Нормативной базой исследования разграничения вопросов ведения между Федерацией и ее субъектами послужила Конституция Российской Федерации.

Федеральное законодательство, регламентирующее разграничения вопросов ведения между Федерацией и ее субъектами представлено нормами

федеральных конституционных законов «О Конституционном суде Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации», «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа», «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» «О Правительстве Российской Федерации»; федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах», «О гражданстве Российской Федерации», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» и другими.

Наряду с законодательными актами регулирование существенного блока вопросов реализуется в указах Президента России «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации», «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)», «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации», «О государственных наградах Российской Федерации», «О Едином перечне

коренных малочисленных народов Российской Федерации», «О включении нового наименования субъекта Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации».

Кроме того, данное диссертационное исследование базируется на ряде решений, постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, решений Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного суда Российской Федерации.

Теоретическая база исследования определяется темой диссертационного исследования. Проблемы исторического развития федерализма и разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами неоднократно анализировались отечественными и зарубежными учеными – юристами. Попытки комплексного анализа этого института предпринимались как специалистами в области конституционного права, так и учеными – историками.

Общетеоретической основой исследования федерализма в Российской Федерации и вопросов разграничения предметов ведения послужили работы таких отечественных ученых правоведов как: Р.Г. Абдулатипов, В.М. Баглай, Н.А. Васецкий, А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына, Ю.А. Дмитриев, В.В. Гошуляк, Н.М. Добрынин, В.Д. Зорькин, Н.А. Игнатьев, Л.М. Карапетян, А.В. Калмыкова, Д.А. Ковачев, И.А. Конюхова, Л.В. Лазарев, А.Н. Лебедев, В.Н. Лысенко, Г.А. Стрельников, В.А. Черепанов, Е.В. Чурсина, А.С. Яценко и многих других.

Об истории разграничения предметов ведения в федеративном и унитарном государстве писали и пишут многие авторы, В.М. Гессен, Г. Еллинек, А.Ф. Саликовский, С.А. Котляревский, Ф.Ф. Кокошкин, Г. Новоторжский, М.Я. Лазерсон, Я.М. Магазинер, В.И. Ленин, К.Маркс и Ф.Энгельс, К.Ф. Шеремет, М. Шафир, П. Стучка, А.И. Лепешкин, Н.Г. Александрова, Н.А. Айвазян и многие другие.

Отдельного внимания заслуживают работы Г. Абдулатипова, С.С. Алексеева, А.А. Белкина, Л.Ф. Болтенковой, Ю.А. Дмитриева, Е.И. Козловой,

О.Е. Кутафина, Ю.А. Тихомирова, И.А. Конюховой, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и многих других.

Специально отметим работы Ю.А. Дмитриева, И.А. Конюховой, И.Х. Мушукова, С.В. Нарутто, Е.В. Рябова, Г.Р. Симоняна, С.С. Собянина и других авторов, исследующих и раскрывающих непосредственно проблемы правового регулирования вопросов ведения в России.

Эмпирическую базу исследования составили:

1. 1 Решение Конституционного Суда Российской Федерации, 3 Определения Конституционного Суда Российской Федерации; 9 Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации; 1 Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации;

2. Мониторинг распределения по законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации законодательных инициатив, внесенных в Государственную Думу в форме законопроектов и ставших федеральными законами (Мониторинг проводился в 2008 году по критериям количества внесенных законопроектов и принятых на их основании федеральных законов в период с 1996 по 2007 год по 83 субъектам Российской Федерации);

3. Мониторинг законопроектов, внесенных Московской городской Думой в Государственную Думу Российской Федерации (Мониторинг проводился по данным Правового управления Государственной Думы Российской Федерации в январе 2010 года на период с 1995 по январь 2010 года. Основой для мониторинга послужил контент-анализ законопроектов принятых, находящихся на рассмотрении и отклоненных Государственной Думой Российской Федерации);

4. Контент-анализ взаимодействия Московской городской Думы и Конституционного Суда Российской Федерации (Основой для него послужил проведенный в 2009 году системно-структурный и качественный анализ запросов Московской городской Думы в Конституционный Суд Российской Федерации);

Федерации за период 1997-2006 годы, а также механизма выполнения его решений, основанный на данных государственно-правового и информационно-аналитического управлений Аппарата Московской городской Думы).

Научная новизна работы определяется тем, что она является комплексным исследованием проблем разграничения вопросов ведения между Федерацией и ее субъектами, содержания и конституционно-правового регулирования данной сферы отношений, а также механизма реализации вопросов ведения, закрепленных действующей Конституцией Российской Федерации.

В диссертации рассмотрены и определены понятия «предметы ведения», «полномочия», «компетенция», «совместное ведение» и их содержание в современном законодательстве; конституционно-правовое закрепление вопросов ведения на разных этапах исторического развития Российского правового государства, а также зарубежный опыт правового регулирования предметов ведения в федеративном государстве.

Изучены исторические аспекты формирования договорно-правового способа регулирования федеративных отношений и рассмотрены позитивные и негативные факторы его дальнейшего использования, разработан механизм минимизации имевших место ранее отрицательных последствий, и извлечения максимального положительного эффекта для дальнейшего развития всей Российской Федерации в целом и отдельных регионов в частности.

На защиту выносятся следующие полученные в результате исследования теоретические положения, выводы, предложения и рекомендации, которые являются новыми или содержат элемент научной новизны и представляют теоретический и практический интерес:

1. Исходя из комплексного теоретического исследования сложившейся в современной науке концепции федерализма, проводя сравнительный анализ научных школ и направлений автор пришел к следующему выводу.

Федеративные правоотношения представляют собой урегулированные нормами конституционного права общественные отношения, возникающие между федерацией и субъектами федерации по поводу политико-территориальной организации публичной власти, порождающие взаимные права и обязанности федерации и субъектов федерации.

2. Изучая исторические предпосылки становления и развития современного федерализма необходимо помнить о том, что эволюционное развитие территориального устройства в России не прослеживается. В силу существующих на различных этапах специфических форм правления классическое федеративное устройство не реализовывалось.

3. Детальное комплексное исследование и систематизация зарубежного опыта построения федераций позволяет говорить об общих закономерностях развития их правового регулирования на современном этапе в трех основных направлениях: посредством расширения компетенции центральных органов власти, ограничения законодательства субъектов федерации, принятия последними единообразных или унифицированных актов.

Процессы политической интеграции развиваются не только по вертикали в направлении все возрастающей роли федеральных органов. Определенную роль в них играют те процессы, которые складываются по горизонтали – между субъектами федераций. Существует большое число консультативных органов, координирующих усилия штатов, провинций, земель и кантонов.

4. На основе комплексного, системно-структурного исследования многообразия и особенностей взаимоотношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, складывающихся по поводу соотношения, распределения и разграничения предметов ведения и полномочий, диссертантом предложена и обоснована авторская концепция описания особенностей реализованной в Российской Федерации модели федеративных отношений в этом ее аспекте, к числу которых диссертантом отнесены:

1) российская модель федеративных отношений структурно обеспечена совокупностью сложным образом взаимодействующих между собой конституционно-правовых механизмов, реализующих важнейшее условие эффективного функционирования федеративного государства, в числе:

- механизм реализации Российской Федерацией полномочий по предметам своего исключительного ведения (статья 71 Конституции Российской Федерации);

- механизм совместной реализации Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения (статья 72 Конституции Российской Федерации);

- механизм сложного сочетания (двойного регулирования) реализации Российской Федерацией полномочий по предметам своего исключительного ведения и совместной реализации Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, в части отдельных сложных правовых вопросов (пункт «в» статьи 71 и пункт «б» статьи 72 Конституции Российской Федерации);

- механизм сложного сочетания (двойного регулирования) реализации Российской Федерацией полномочий по предметам своего исключительного ведения и совместной реализации Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, в части некоторых сложных правовых вопросов (пункт «в» статьи 71 и пункт «б» статьи 72 Конституции российской Федерации);

- механизм сложного сочетания (двойного регулирования) реализации Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, в части некоторых сложных правовых вопросов, отдельные аспекты которых регулируются разными пунктами статьи 72 Конституции Российской Федерации (применительно к охране окружающей среды – пункт «д» и пункт «к» статьи 72 Конституции Российской Федерации);

- механизм реализации субъектом Российской Федерации полномочий

по предметам совместного ведения (статья 72 Конституции Российской Федерации, статья 26.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

- механизм участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации (статья 26.3-1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

- механизм реализации субъектом Российской Федерацией полномочий по предметам своего исключительного ведения (статья 73 Конституции Российской Федерации);

- механизм разграничения полномочий между органами государственной власти края, области и органами государственной власти входящего в их состав автономного округа (статья 26.6 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

- механизм взаимной передачи (делегирования) осуществления части своих полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам (часть 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации, статьи 26.8 и 26.9 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

2) механизм осуществления распределения и разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами

Российской Федерации, обладающий сложной структурой и включающий в себя конституционно-правовой и договорный способы такого распределения и разграничения, создает основу для прочных динамических связей между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и между различными субъектами Российской Федерации;

3) при распределении предметов ведения и полномочий степень юридической определенности содержания конституционных понятий и механизмов, отражающих отдельные сегменты такого распределения, является существенно неоднородной – от максимальной, вполне приемлемой и не подлежащей расширительному толкованию применительно к Российской Федерации, до принципиальной неопределенности правового содержания понятия «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся» (применительно к области взаимодействия Федерации и ее частей) и принципиального отказа определять перечень предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации;

4) формы осуществления предметов ведения Российской Федерации определены в ряде норм Конституции Российской Федерации в виде регулирования, общего руководства, координации, распорядительства, контроля и надзора и др. конституционно-правовых механизмов, обеспечивающих федеративные отношения;

5) изложенные в статье 71 Конституции Российской Федерации полномочия не исчерпывают исключительных полномочий Российской Федерации, которые предусматриваются и другими статьями Конституции.

По мнению диссертанта, именно эти особенности не только определяют своеобразие российского федерализма в сравнении с другими реализованными в мире моделями федеративных отношений, но и определяют существенный потенциал устойчивости и развития российского федерализма.

5. Динамический нелинейный характер изменений (включая уточнение,

трансформацию, перемещение и делегирование полномочий) в структуре распределения и разграничения законодательных и исполнительных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации детерминирован осуществляемой в настоящее время комплексной реформой российского федерализма в контексте общей масштабной реформы российской государственности (включая взаимосвязанные конституционную, судебную и административную реформы), важнейшими проектируемыми результатами которой являются:

- оптимизация соотношения, распределения и разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также распределения полномочий между различными уровнями государственной власти, общественными и политическими институтами;

- нахождение и фиксация оптимального соотношения и баланса между минимальным стандартом децентрализации и максимально допустимым уровнем централизации в федеративном государстве в целях задействования потенциала федерализма в интересах обеспечения геополитической, экономической и демографической устойчивости Российской Федерации, охраны и защиты ее конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета.

6. Федеральная власть посредством федеральных законов стремится укрепить Федерацию и ее конституционно-правовой статус. Но при всем стремлении федеральной власти к достижению необходимого баланса тенденций к централизации и децентрализации, существует противоречия, которые составляет главную проблему любого федеративного государства. Диссертант обосновывает необходимость нивелирования центростремительных тенденций, наметившихся в последнее время, и переноса «центр тяжести» в федеративных отношениях от Российской Федерации к ее субъектам путем перераспределения предметов ведения и полномочий, относящихся к исключительному ведению Российской Федерации.

С этой целью необходимо внести изменения в ст. 71 и 72 Конституции: изъять из перечня исключительных полномочий и предметов ведения Российской Федерации и отнести к сфере совместного ведения - регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина; регулирование и защиту прав национальных меньшинств; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; внешнеэкономические отношения Российской Федерации.

7. На основе проведенного исследования проблем, относящихся в контексте исследуемого федерализма к природе Российской Федерации, ее основным характеристикам, принципам федерализма, динамики изменений в распределении и разграничении предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации диссертантом выявлены и обоснованы тенденции современного развития этого важнейшего института российского федерализма:

- динамический нелинейный характер изменений (включая уточнение, трансформацию, перемещение и делегирование полномочий) в структуре распределения и разграничения законодательных и исполнительных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации детерминирован осуществляемой в настоящее время комплексной реформой российского федерализма в контексте общей масштабной реформы российской государственности (включая взаимосвязанные конституционную, судебную и административную реформы), связанной с поиском оптимальной модели федерализма и оперативным реагированием на возникающие мировые угрозы и вызовы;

- российский федерализм сегодня в целом характеризуется смещением полномочий от субъектов Российской Федерации к самой Российской Федерации, размыванием федеративных отношений и их перекосом в сторону гипертрофированного усиления влияния федерации,

проявляющимся в зачастую необоснованной унификации законодательства субъектов Российской Федерации под образцы федерального законодательства;

- тенденция превращения права законодательной инициативы, которым наделен субъект Российской Федерации в лице своего законодательного (представительного) органа частью 1 статьи 104 Конституции РФ, де-факто в фикцию, когда на многие тысячи проектов федеральных законов, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, приходится ничтожно малое число дошедших до рассмотрения и лишь единицы принятых.

8. В условиях насущной необходимости упорядочения и конкретизации федеративных отношений в России диссертант подтверждает возможность использования позитивного опыта Союза Советских Социалистических Республик. Принятие основ законодательства Российской Федерации по вопросам совместного ведения необходимо, и будет способствовать более четкому и детальному разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В современных условиях их принятие позволит структурно и компетенционно распределить сферы деятельности и ответственности субъектов федеративных отношений, детализировать их полномочия.

Основы законодательства в рамках предлагаемой концепции реформирования федеративных отношений должны устанавливать:

- общие принципы разграничения полномочий Федерации и ее субъектов по отдельным отраслям законодательства с четкими, обоснованными критериями распределения и перераспределения сфер влияния и деятельности;

- без возможности иного толкования, кроме буквального, право субъектов федеративных отношений детализировать свои полномочия сверх установленных и урегулированных федеральными Основами с учетом

особенностей экономического, национального, культурного развития отдельных регионов;

- формы разграничения компетенции по предметам совместного ведения в случаях установления условий осуществления субъектами Федерации, связанными с реализацией их полномочий по предметам совместного ведения, а также при передаче субъектами предметов своего исключительного ведения в ведение Федерации.

9. Исследование круга проблем, относящихся собственно к природе Российской Федерации, ее основным характеристикам, принципам федерализма, договорным отношениям в Российской Федерации, правовому положению ее субъектов и других областей федеративного устройства дает основания для вывода о том, что на современном этапе развития российского федерализма наиболее эффективной и оперативной формой согласования интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и оптимального выбора наиболее эффективного для конкретной ситуации субъекта государственного управления (тем более в случае отсутствия по такой ситуации федерального закона, определяющего необходимые механизмы распределения и разграничения полномочий) является соглашение о взаимной передаче (делегировании) осуществления части своих полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Такое соглашение позволяет в рамках установленных основами законодательства по направлениям правового регулирования конкретизировать перечень полномочий каждого субъекта Федерации и оптимизировать их компетенцию.

Актуальность расширения гарантий и возможностей реализации данного механизма подтверждена практикой положительной роли субъектов Федерации по опережающему правовому регулированию в рассматриваемой сфере, выступавшему и как форма оперативного реагирования на те или иные вызовы современности, и как механизм экспериментальной проверки и обкатки тех или иных инновационных идей и механизмов.

Диссертантом разработаны и представлены авторские предложения по совершенствованию законодательного обеспечения расширения практики использования указанного договорного механизма распределения и разграничения полномочий. Предложены общие концептуальные решения в рамках предлагаемых к принятию проекта федерального закона «О договорах о разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по предметам исключительного ведения Российской Федерации и вопросах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов» (цель – уточнение порядка заключения и особенностей содержания, юридической силы таких соглашений), проекта федерального закона о правовых актах (который позволит установить единые принципы и нормы формирования законодательства Российской Федерации), проекта федерального закона «О статусе субъектов Российской Федерации» (цель – закрепление уточненных прав и обязанностей субъектов Федерации, а также минимума исключительных предметов ведения принадлежащих субъектам Российской Федерации, а равно закрепление правила опережающего законодательного регулирования сферы совместного ведения, процедур согласования норм законодательства субъекта Российской Федерации и норм федерального законодательства).

10. Диссертантом выдвинут и обоснован вывод о том, что одним из эффективных способов оптимизации соотношения, распределения и разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации должно стать законодательное закрепление возможности принятия Российской Федерацией рамочного закона, отражающего рекомендации субъектам федерации по созданию ими нормативно-правовой базы. При принятии федерального закона по предметам совместного ведения федеральный центр (к примеру, в лице Совета Федерации) параллельно принимает рамочный закон, обязательный для всех субъектов Российской Федерации. Это позволит гарантировать минимальный социальный стандарт по базовым

вопросам для всех граждан Российской Федерации независимо от места жительства и тех или иных предпочтений конкретного региона.

11. Исследование практики становления федеративных отношений на современном этапе позволило предложить концептуальные изменения модели федерализма, предполагающие переход от «советской административно-командной модели федеративных отношений» к классическим принципам организации федерации. Данный подход, с учетом положений закрепленных в Конституции Российской Федерации, констатирует необходимость гарантирования свободы действий субъекта Федерации, не выходящих за рамки Конституции и федеративного законодательства, за счет и в пределах средств регионального бюджета.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы, развивают и дополняют ряд правовых институтов отраслей российского конституционного права и могут быть использованы в дальнейшей научной разработке затронутых вопросов в целях совершенствования действующего законодательства, в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти, освещает и переосмысливает важные аспекты правового регулирования реализации вопросов ведения в Российской Федерации.

Практическая значимость состоит в том, что полученные в ходе исследования выводы и сформулированные на их основе практические предложения способны обеспечить повышение научного уровня в области сфере разграничения вопросов ведения между Федерацией и ее субъектами - как основы Российского федерализма; способствовать утверждению научно-обоснованного подхода при разработке нормативно-правовой базы, регулирующей разграничение вопросов ведения и механизма их реализации в России.

Сформулированные в диссертации выводы и предложения могут, по мнению автора, создать определенную теоретико-методологическую базу

нормотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации, совершенствования действующего законодательства России в рассматриваемой сфере.

Апробация результатов исследования проводилась автором в ходе 15-летней работы диссертанта в качестве Председателя Московской городской Думы, а также на научно-практических конференциях по вопросам совершенствования правового регулирования разграничения компетенции и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, по актуальным проблемам законодательства субъектов Российской Федерации в сфере разграничения полномочий.

А именно, основные предложения диссертанта нашли практическое применение и прошли апробацию в ходе заседаний Московской городской Думы; а также на протяжении пяти межрегиональных научно-практических семинаров «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации: качество и перспективы», организованных Московской городской думой по инициативе и при участии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, проводимых в период 2005-2009 годы. Материалы диссертации могут стать основой для последующих научных исследований в данной области, использованы в преподавании курса конституционное право, основанных на них спецкурсов и семинаров. Предложения по совершенствованию законодательства в указанной сфере изложены автором в научных статьях и монографиях.

Структура работы отражает цель и задачи исследования. Диссертация состоит из введения, четырех глав, состоящих из тринадцати параграфов, заключения, а также списка использованной литературы и нормативных правовых актов. Каждый параграф диссертационного исследования завершается формулированием основных выводов и рекомендаций, которые в обобщенном виде представлены в заключении.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационной работы, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, характеризуется степень ее разработанности, отмечается научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, рассматриваются методология и методика исследования, отражается эмпирическая база исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации полученных результатов.

В первой главе «Понятие, роль и зарубежный опыт правового регулирования вопросов ведения в федеративном государстве», носящей теоретический характер и содержащей три параграфа, дается анализ понятия, содержания и сущности понятий «предметы ведения», «полномочия», раскрывается роль и значение установления перечня предметов ведения и полномочий исходя из существующей формы государственно-территориального устройства, исследуется зарубежный опыт правового регулирования перечня предметов ведения, а также особенностей процедуры его установления и изменения, уточняются и раскрываются основополагающие дефиниции конституционного права.

В первый параграф «Понятие и роль предметов ведения и полномочий в системе организации федеративных отношений» проводится эволюционный и системный анализ понятия «предметы ведения» в современной российской науке и законодательстве.

При исследовании автор сделал вывод, что в настоящее время отсутствует законодательное определение данного понятия, однако ранее действовавший Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» содержал указанное понятие применительно к органу государственной власти, определяя компетенцию как «совокупность полномочий органа

государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации». Общее определение термина «компетенция» в указанном законе отсутствовало, а раскрывался лишь термин «компетенция органа государственной власти». Таким образом, была допущена логическая ошибка, при которой предметы ведения определялись через понятие «компетенция», которое само нуждалось в своем определении.

Диссертант отмечает, что в отсутствии законодательного закрепления указанного понятия вопросы определения компетенции широко исследованы в российской юридической науке. Можно выделить три основных подхода к вопросу о содержании компетенции. В первом случае компетенцию предлагается рассматривать лишь как совокупность властных полномочий, сторонники второй точки зрения считают, что в содержание компетенции, помимо предметов ведения, прав, обязанностей субъекта компетенции, должны включаться и другие элементы (функции, цели, задачи и др.) Однако существование отдельной правовой дефиниции со столь широким содержанием, включающим в себя все вышеназванные элементы, представляется нецелесообразным; и наконец, наиболее приемлемой по мнению автора является точка зрения, разделяемая большинством исследователей вопросов компетенции, заключающаяся в том, что в качестве правовой категории компетенция включает в себя, помимо полномочий, такой важный элемент как предметы ведения.

Понятий «ведение» и «предметы ведения» практически нет в словарях, очевидно, ввиду достаточности других. Понятие «ведение» означает заведование, управление в целом, т.е. именно область, сфера, а не право и возможность совершать определенные деяния. Следует подчеркнуть, что в более ранний период, до принятия Конституции РФ в трудах ученых понятие «предметы ведения» было неразрывно связано с компетенцией именно органа государственной власти и рассматривалось исключительно как составной элемент компетенции этого органа.

Автор, систематизировал существующие в науке точки зрения и пришел к выводу о невозможности существования единой концепции понимания предметов ведения на современном этапе.

Автор считал возможным выявить наиболее общее определение: компетенция представляет собой комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций, состоящий из элементов двоякого рода.

К собственно компетенционным элементам относятся предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, а также властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений.

К сопутствующим элементам относятся, прежде всего, цели как долгосрочная нормативная ориентация, выражающаяся в непрерывном решении возникающих задач посредством осуществления компетенции. Именно от объема компетенции зависит значимость государственного органа, а также уровень его влияния на общественно значимые процессы. Опыт многолетнего анализа практики показывает – неточности и ошибки в определении компетенции нередко приводят к отрицательным последствиям.

Отсутствие нормативной регламентации понятий «компетенция», «полномочия», «предметы ведения», а также отсутствие единой правовой традиции в употреблении данных понятий приводит к тому, что в законодательстве нередко происходит подмена понятий.

Одной из практических проблем, связанных с теоретическими понятиями «предметы ведения», «компетенция» связана с тем, что законодатель в 1992 году «закрепляет» предметы ведения не за публично-территориальными образованиями (субъектами Российской Федерации), но за органами государственной власти таких образований.

Законодатель не дает расшифровки терминов «компетенция Российской Федерации» и «компетенция субъектов Российской Федерации»: в законодательных актах предлагается определение компетенции органа государственной власти как совокупности

«полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации, и принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации».

При этом полномочия органа государственной власти - «права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий».

Рассмотрев общетеоретические положения понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия», основы современного правового регулирования проблемы автор пришел к выводу о том, что конституционная модель разграничения предметов ведения заложила употребление термина предметы ведения только применительно к Российской Федерации и субъектам Российской Федерации. Обоснованно применение термина «предметы ведения» к Российской Федерации и ее субъектам, «разграничение предметов ведения» - к отношениям между ними.

Необходимо отказаться от узкого понимания того, чем «наполнены» предметы ведения – это широкий круг государственных дел, не сводимый к принятию законов и заключению договоров. Управленческие, контрольные, материально-финансовые, организационные, информационные, консультативно-методические, идеологические действия, естественно, расширяют границы этого «государственного поля». Да и полномочия не только высших органов нужны для управления государственными делами на двух уровнях, но и всех институтов, включая местное самоуправление, межтерриториальные структуры и общественные объединения.

Второй параграф первой главы «Основы разграничения предметов ведения и полномочий в унитарных и федеративных государствах», посвящен исследованию развития и современного понимания юридической сущности и содержания понятия предприятия, а также анализу проблем

формирующегося в этой сфере понятийного аппарата.

Территория каждого государства делится на составные части. Статус таких составных частей может быть различным. В зависимости от статуса таких единиц, их взаимоотношений между собой и с центральной властью может различаться форма территориального устройства государства.

Государственное устройство различных стран формировалось под влиянием различных факторов – исторических, политических, этнических и иных. Было бы некорректным говорить о том, что какая-либо форма государственного устройства имеет преимущества перед иными. И федерация, и унитарное государство имеют свои плюсы и минусы. С одной стороны, унитарное государство – более прочное образование, с другой – оно не всегда пригодно для государства с многонациональным составом населения и большой территорией. Поэтому каждое государство определяет форму своего государственного устройства, руководствуясь множеством факторов.

Изучая место, роль и признаки федеративных отношений в современном государстве автор пришел к выводу о том, что они представляют собой урегулированные нормами конституционного права общественные отношения, возникающие между федерацией и субъектами федерации по поводу политико-территориальной организации публичной власти, порождающие взаимные права и обязанности федерации и субъектов федерации.

Объем прав по вертикали распределяется в федеративном государстве на основе одного из двух принципов – субсидиарности или централизации либо на основе их сочетания. Отсюда в зависимости от выбора принципа распределения объема прав можно говорить о нецентрализованной или централизованной модели федерализма либо модели федерализма, сочетающей элементы централизации и децентрализации.

Важнейшим критерием, отражающим особенности федерализма с точки зрения характера и степени взаимозависимости и взаимосвязанности,

является характер разделения и реализации государственной власти. Исходя из этого критерия выделяют два основных типа федерализма: дуалистический и кооперационный (либо кооперативный).

Модель кооперационного (cooperative) федерализма, не отвергая принципов дуалистического федерализма, тем не менее, не заостряет внимание на проблеме государственного суверенитета, а переводит рассмотрение сущности федерализма в плоскость взаимоотношений между центром и субъектами федерации.

Считается, что кооперационный федерализм реализуется через механизмы вертикального и горизонтального сотрудничества, которые возникают на основе конституционного установления предметов совместного ведения федерации и ее субъектов либо совместной компетенции их органов государственной власти.

Проведя системный анализ существующих в современной науке точек зрения на федерализм, автор приходит к выводу, что наиболее обоснованной является точка зрения, согласно которой федерация – это единое государство, состоящее из нескольких государственных образований, объединившихся для решения центральной властью общих для всех членов федерации задач, основанное одновременно на целостности государственной власти (управления государством) и ее вертикальном разделении между федерацией и ее членами (субъектами) при верховенстве федерации.

В третьем параграфе первой главы «Зарубежный опыт правового регулирования вопросов ведения между федерацией и ее субъектами и возможность его использования в России» рассматривается, в соответствии с определением федеративных отношений и особенностей определения предметов ведения, объем правомочий и распределение предметов ведения в федеративных государствах, существующих в мире.

Несмотря на то, что федеративная форма государственного устройства получила всемирное распространение, каждая федерация

уникальна и неповторима. Это обусловлено различными историческими, политическими, социальными, экономическими и прочими условиями становления и развития каждого отдельного федеративного государства.

Идея федеративного государства не обладает таким универсальным характером как, например, идеи естественных прав человека, демократии или разделения властей. Последние, появившись за много лет до принятия первых конституций, сохраняют свое неизменное и повсеместное действие и по сей день. В этой связи все демократические государства по существу одинаковы. Напротив, каждая федерация может быть федерацией лишь на свой собственный, национальный лад. Поэтому не существует универсальной модели федерации, к которой мог бы прибегнуть законодатель, конструируя национальное федеративное устройство в собственной конституции.

История развития федеративных отношений в зарубежных государствах показывает, что можно выделять договорные или конституционные федерации, но в любом случае общими характеристиками федерации служат такие черты, как целостность суверенного государства с общей конституцией, системой федеральных государственных органов, общей территорией и гражданством. При этом соблюдается принцип полицентризма, подразумевающий гарантии от диктатуры и децентрализацию власти.

Изучив тенденции современного развития федеративных государств, автор пришел к мысли, что в целом в современном мире взаимоотношения между федерациями и их субъектами развиваются противоречиво. Во многих областях происходит усиление центральной власти, в ряде других – ее ослабление. Эти процессы затрудняют объективную оценку федеративных отношений – задачу, решение которой необходимо искать в срезе федеративных отношений в области экономики, политики, национальных отношений и права.

Развитие современного федерализма свидетельствует о том, что

преобладающей является тенденция к интеграции (при сохранении определенных гарантий прав и интересов субъектов федерации). В то же время наблюдаются и весьма серьезные всплески сепаратизма, причем они имеют место и в высокоразвитых странах (Канада, Франция, Англия). И в странах со средним уровнем развития (Индии), и в экономически слаборазвитых государствах (Нигерии, Анголе).

От того, как решен вопрос о разграничении компетенции между отдельными видами федеральных органов и отдельными видами органов субъектов федерации, зависит, в руках каких из этих органов будет сосредоточена государственная власть в федерации и в ее субъектах – в руках представительных органов или в руках бюрократического аппарата.

Обычно выделяют исключительную федеральную компетенцию, исключительную компетенцию субъектов федерации, конкурирующую компетенцию федерации и ее субъектов и остаточную компетенцию, то есть не определенную в основном законе (конституции) и отнесенную к любой из первых трех групп. В последнем случае иногда говорят о презумпции компетенции субъектов, т. е. в случаях, не урегулированных основным законом (конституцией), компетенция считается принадлежащей субъектам федерации.

По способам закрепления и распределения компетенции в зарубежных странах автором выделено четыре модели федеративных отношений.

Согласно первому варианту (США, Австралия, Швейцария) устанавливается только исключительная компетенция союза, все остальные полномочия (которые тем самым суть остаточные) передаются субъектам федераций.

Второй вариант (ФРГ) предусматривает осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач субъектами федерации, в случае если конституцией не установлено иное.

В ст. 30 четко сформулирована презумпция компетенции земель: «Осуществление государственных полномочий и выполнение

государственных задач являются делом земель, поскольку настоящий Основной закон не устанавливает или не допускает иного регулирования». Данная презумпция находит свою дальнейшую конкретизацию в презумпции законодательной, исполнительной и судебной компетенции земель. В то же время ст. 31 безоговорочно гласит: «Федеральное право имеет преимущество перед правом земель».

В дальнейшем, однако, Основной закон разграничивает компетенцию Федерации и земель отдельно в области законодательства и отдельно в области исполнения федеральных законов. определяются две сферы законодательной компетенции – федеральная и совместная (соответственно 12 и 28 позиций), которые еще в ряде статей уточняются по отдельным вопросам. Первая из них – это сфера исключительного федерального законодательства, а вторая – сфера конкурирующего законодательства Федерации и земель. При этом Основной закон не лишил земли возможности законодательствовать в сфере исключительной федеральной компетенции: они могут делать это, если специально уполномочены федеральным законом.

В России, как и в Германии, законодательная власть по существу принадлежит федерации. Поскольку в Российской Федерации распределение полномочий происходит в целом без конкретизации по существующим ветвям власти, то распределение исполнительной компетенции осуществляется подобно распределению законодательной компетенции, т.е. федерация обладает также значительным перевесом и в области власти.

При этом использование положительного опыта Германии хотя бы по вопросам совместного ведения, когда федеральным центром принимается рамочный закон и устанавливается обязательный для всех законодательных органов земель срок, в течение которого им необходимо принять собственные правовые акты по предмету правового регулирования, указанному в этом законе, несомненно, было бы целесообразно.

В третьем варианте существует и четко закрепляется три списка предметов ведения, составляющих соответственно сферы компетенции

Союза, штатов и совместную. Особенность индийской модели заключается в том, что положение штатов жестко не закреплено в конституции. Парламент страны может посредством закона образовать новый штат, разделив или слив территории существующих федеративных образований. Следует отметить, что политические реалии Индии последнего Десятилетия поставили на повестку дня вопрос о наделении штатов более широкими полномочиями.

Четвертый вариант, сложился в Австрии: по федеральной конституции австрийские земли имеют относительную «конституционную автономию». Конституция в деталях предписывает землям, как они должны разрабатывать свое законодательство и осуществлять управление, организовывать административные органы на местах, включая и независимые административные сенаты в землях.

Федерация предписывает правительству земли детальную организационную структуру, создает общее государственное управление в землях, регулирует основные черты общинной организации. Земли не могут иметь суды, органы государственной безопасности, военные органы, учреждения радио и телевидения, университеты.

Ограничения автономии земель наиболее ярко проявляются в конституционном распределении предметов ведения и полномочий между федерацией и землями. Вместе с тем компетенция органов власти земель остается неопределенной. Федеральная конституция устанавливает опосредованное управление федерации землями через главу правительства земли и подчиненные ему земельные ведомства.

Изложенные модели распределения компетенции между федерацией и ее субъектами не исчерпывают всего возможного и существующего многообразия. Даже в изложенных моделях не рассмотрен ряд уточняющих деталей, содержащихся в конституциях, не говоря уже о том, что конституции подчас отсылают к текущему законодательству, распределяющему компетенцию по отдельным частным вопросам.

Во второй главе «Конституционно-правовое закрепление вопросов

ведения на различных этапах развития Российского федеративного государства» диссертант рассматривает развитие понятия «разграничение предметов ведения» в различные исторические эпохи. Эволюционный путь разграничения предметов ведения и полномочий в России диссертант делит на четыре основных этапа в соответствии с выделяемыми параграфами.

Первый параграф второй главы «Разграничение вопросов ведения верховной власти и территориальных органов управления в Российской империи» посвящен, по сути, предпосылкам формирования федеративных отношений в России. Автор исследует основы теоретического обоснования необходимости введения федеративного территориального устройства, а также дискуссионные вопросы положения отдельных территориальных образований на территории Российской империи.

Исследуя источники теории государственного (конституционного) права, диссертант приходит к выводу – со второй половины XIX века начинают активно обсуждаться возможные пути решения проблемы эффективного управления страной путем децентрализации власти.

Особо в законодательстве и литературе всегда рассматривался статус Финляндии в составе Российской империи. По вопросу о правовом положении Финляндии в литературе высказывались различные соображения. Одни считали Финляндию суверенным государством, находящимся, в реальной унии с Россией. Другие видели в ней инкорпорированную провинцию, наделенную значительной степенью автономии. Наконец, третьи рассматривали Финляндию в качестве несuverенного государства, присоединенного к России на начале подчинения и утверждали как И.А. Ильин «тысячелетнюю неспособность русского народа к федерации»².

Автор подробно изучает взгляды отечественных ученых конца XIX-начала XX века на правовое положение Финляндии в составе России и делает вывод о том, что в Российской Империи сложились реальные предпосылки формирования национальной автономии, а также, в качестве одного из

² Ильин И.А. Федерация в истории России. Собрание сочинений в 10 томах. М.: Русская книга, 1993. Т. 2. Кн.1. С. 250.

вариантов дальнейшего развития – федерацию по национальному принципу.

Взгляды дореволюционных ученых автор классифицирует по степени и возможности перераспределения полномочий в пользу местной и территориальной власти. Господствующей в дореволюционной науке была точка зрения, предполагающая существование автономии и федерации. Возможно выделить два течения: сторонники первого предполагали, что выделение и дарование территориальной либо национальной автономии является первым шагом на пути к федерации, как наиболее целесообразной системе территориального управления Российской империей; вторые же, признавая возможность существования на территории России автономии, не считали необходимым дальнейшее развитие самостоятельности территорий и распределения полномочий и предметов ведения между центральной и местной властью. Представителями первой точки зрения можно считать В.М. Гессена, Г. Еллинека, А.Ф. Саликовского, С.А. Котляревского; к второй группе можно отнести – Ф.Ф. Кокошкина, Г. Новоторжского, М.Я. Лазерсона, Я.М. Магазинера и пр.

Пути решения национального вопроса и проблем территориальной организации власти названы местная автономия и федерация национально-территориального типа.

Второй параграф второй главы диссертационного исследования «Особенности разграничения вопросов ведения и компетенции органов власти в период между российской империей и советской республикой» посвящен исследованию конституционных проектов эпохи формирования буржуазной республики начала XX века.

В результате Февральской буржуазно-демократической революции произошли существенные изменения в государственном строе России. Официально республика в России была провозглашена только 1 сентября 1917 г буржуазным Временным правительством, но окончательно решить этот вопрос надлежало Учредительному собранию.

Высшим органом государственного управления в стране стало

Временное правительство, призванное осуществлять исполнительно-распорядительные функции впредь до созыва Учредительного собрания, которое и должно было окончательно определить конструкцию власти и государственного управления. Функции и полномочия Временного правительства никем не определялись, фактически оно временно выполняло также функции высшего органа государственной власти (в том числе законодательные), поскольку таковой после 3 марта в стране отсутствовал.

Временное правительство создало специальный орган – Юридическое совещание, на которое возлагалась выработка проектов наиболее важных законодательных актов, в том числе и к предстоящему, но все время откладываемому Всероссийскому Учредительному собранию. Разработкой и рассмотрением предложений по проекту конституции Республики занималась созданная при Юридическом совещании Особая комиссия.

Вопросы государственно-территориального устройства «Предварительный проект статей Основных законов по вопросу об автономии (федерации)» решал весьма традиционно: ст. 1 провозглашала государство Российское «единым и неделимым». Предполагалось введение областной автономии, наделить областные власти правом издания законов, разграничит предметы ведения центра и регионов.

При этом, отмечает автор, фактическое сопоставление указанного проекта с реальными процессами в эволюции формы государственного устройства России, начиная с середины июня 1917 г., позволяет констатировать, что проект не отвечал фактическим условиям распада государства накануне октябрьских событий.

Автор исследует и систематизирует конституционные проекты, разработанные идеологами белого движения, выявляет наиболее характерные черты предлагаемых проектов форм территориального устройства будущей Российской Республики.

Октябрьская социалистическая революция прервала работу «Конституционной комиссии». Позднее «Конституция Российского

государства» дорабатывалась уже в 1919 году в Париже.

Третий параграф второй главы «Советская конституционно-правовая модель взаимоотношений федерации и ее субъектов» посвящен изучению опыта построения советской республики и особенностей советской модели распределения полномочий и предметов ведения.

Автор подробно и обстоятельно изучает теоретические обоснования идеологов советской науки, исследует влияние этих теоретических выводов на форму советского государства и особенностей территориального управления и распределения предметов ведения и полномочий на отдельных этапах его развития.

СССР не был федерацией в чистом виде, поскольку не являлся добровольным объединением равноправных субъектов. Механизм государственной власти создавал коммунистическому руководству страны социальную опору в виде представителей трудящихся масс русской нации. Это не только вело к сужению демократии, свойственной федеративному государственному устройству, но и ассоциировалось в сознании нерусских народов СССР с диктатом русской нации в лице руководства страны, работающего в Москве.

Автор отмечает тенденции к фактическому унитаризму, заложенные Договором об образовании СССР и Конституцией СССР 1924 г. в механизм государственной власти страны, которые усилились в последующие годы. С принятием Конституции СССР 1936 г. Союз утратил договорный характер объединения, превратившись в конституционную федерацию.

Однако следует заметить, что эта Конституция не только установила всеобщие, равные, прямые выборы депутатов, но и существенно изменила представительство субъектов федерации во второй палате Верховного Совета СССР – Совете национальностей. Отныне она формировалась из равного числа депутатов, избираемых от каждой союзной республики, независимо от численности населения. Но даже и эта мера не обеспечивала реального равноправия субъектов федерации, поскольку малые нации и народности,

проживающие в составе автономных республик, областей и округов также имели представительство в Совете национальностей. Ни подвергнутые анализу конституционные акты, ни иные нормативные акты того времени не закрепляли специального правового механизма, призванного обеспечить свободно (как провозглашалось) развитие наций и народностей страны, а также не создавали специального механизма гарантий национальных интересов народов, населяющих СССР.

Советский опыт разграничения полномочий может и должен использоваться современным обществом и государством. К несомненно позитивным, следует отнести, по мнению диссертанта возможность и необходимость принятия по вопросам совместного ведения Основ законодательства, оставляя субъектам Федерации свободу правотворчества в установленных законодателем рамках.

Четвертый параграф второй главы «Поиск оптимальной модели организации федеративных отношений в проектах Конституции Российской Федерации в начале 90-х годов XX столетия» направлен на изучение возможных вариантов развития государства на современном этапе, базовых нормативных актов, заложивших основы Российской Федерации.

Рассмотрев основные существовавшие в 1990-1993 гг. проекты Конституции Российской Федерации, автор пришел к выводу, что федеративное устройство единогласно считалось единственной приемлемой для России формой территориального устройства.

Принципиальные отличия авторы рассмотренных проектов устанавливают именно в части предметов ведения и компетенции органов власти, как на региональном, так и на федеральном уровне. Также принципиален вопрос о характере самой федерации – договорном, конституционном или же конституционно-договорном. Автором сделан вывод о неизбежности введения федеративного устройства в 90-е годы XX века, и, соответственно, необходимости его дальнейшего развития в целях совершенствования государственной власти и ее организации, дальнейшего

развития российского общества и населения.

Автор установил прямую зависимость между изменением модели федеративных отношений в РСФСР и изменениями происходящими в обществе и государстве на исследуемом этапе; выявлено что ключевыми событиями и актами, устанавливающими новые основы федерализма являлись: Декларация о государственном суверенитете РСФСР, распад СССР, подписание Федеративного договора, разработка и принятие Конституции РФ.

Федеративный договор, как доказывает диссертант был своевременной мерой, однако не предусматривал долгосрочного влияния на развитие федеративных отношений в России. В настоящее время, договорный способ регулирования федеративных отношений не используется неоправданно.

Содержащая анализ исторического развития предмета настоящего исследования вторая глава позволила не только установить ключевые факторы и направления развития современного российского федерализма, она также позволила исследовать позитивный исторический опыт, использование которого в ряде случаев, без сомнения, должно привести к улучшению сложившейся в настоящее время ситуации, а также заложила фундамент под практическими рекомендациями, обоснованными диссертантом в последующих главах.

Третья глава «Содержание и правовое регулирование вопросов ведения Конституцией Российской Федерации 1993г.», нессящая как теоретический, так и практический характер, содержит три параграфа и, посвящена исследованию особенностей закрепления вопросов исключительного ведения действующей Конституцией России, конституционного закрепления вопросов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также особенностей правового вопросов исключительного ведения субъектов Российской Федерации, рассматриваются способы разграничения предметов ведения в мировой практике.

В первом параграфе третьей главы «Особенности закрепления вопросов исключительного ведения действующей Конституцией России» диссертант рассматривает вопросы имеющие первостепенное значение при ее раскрытии. Это ключевые проблемы российского федерализма, конституционно-правовой статус Российской Федерации, сущность предметов ведения и их значение в жизни человека, общества и государства, понятие «совместное ведение», по отдельным предметам ведения рассматриваются Постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

В параграфе говорится о том, что поиск оптимальной модели организации федеративных отношений в начале 90-х годов XX столетия в Российской Федерации привел к принятию в 1993 году Конституции Российской Федерации, которая статьей 1 закрепила федеративную форму государственного устройства России. С этого момента и возник вопрос о пределах исключительного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также о разграничении предметов совместного ведения и компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.

Автором отмечается, что основные проблемы российского федерализма заключаются в содержании, правовом регулировании, распределении и реализации механизма предметов ведения Российской Федерации и предметов ведения ее субъектов. Исходя из этого, делается попытка решить вопрос о формах правового закрепления и содержании предметов исключительного ведения Российской Федерации.

Диссертант заостряет внимание на том, что приоритетным нормативным документом по отношению к другим нормативным актам, определяющий становление и развитие всего российского законодательства является Конституция Российской Федерации, которая установила перечень предметов исключительного ведения Российской Федерации. Анализируя этот перечень предметов ведения, автор приходит к выводу о наличии следующих особенностей в закреплении предметов ведения Основным

законом России:

- во-первых, содержащийся в ст. 71 Конституции перечень является исчерпывающим, и, следовательно, не подлежит расширительному толкованию;

- во-вторых, в ст. 71 Конституции имеются вопросы, отнесенные одновременно к исключительному ведению Федерации и к совместному ведению Федерации и субъектов Федерации;

- в-третьих, Конституция определяет формы осуществления предметов ведения Российской Федерации определены в ряде норм Конституции в виде регулирования, общего руководства, координации, распорядительства, контроля и надзора и т.п.

- в-четвертых, изложенные в статье 71 Конституции Российской Федерации полномочия не исчерпывают исключительных полномочий Российской Федерации, которые предусматриваются и другими статьями Конституции.

В Конституции Российской Федерации рассмотрению проблемы исключительного ведения в Российской Федерации посвящено не так уж много статей, но они раскрываются в федеральных конституционных законах, федеральных законах и подзаконных актах. Несмотря на достаточно подробное правовое регулирование вопросов исключительного ведения Российской Федерации, в данной сфере все же существуют некоторые проблемы и противоречия.

Одним из главных противоречий является несоответствие пункта «в» ст. 71 Конституции, согласно которому в исключительном ведении Российской Федерации находятся «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации, регулирование и защита прав национальных меньшинств» пункту «б» ст. 72 Конституции, относящего защиту прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств находятся также к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Представляется, что инициатива и лидирующая роль в вопросе регулирования и защиты прав национальных меньшинств должна оставаться за Российской Федерацией в силу необходимости поддержания устоев всего государства и обеспечения тем самым его безопасности, а на регионы следует возложить обязанность по обязательному участию в решении данного вопроса.

Решение возникшей проблемы противоречия между исчерпывающим перечнем предметов исключительного ведения Российской Федерацией и другими предметами ведения Российской Федерации, предусмотренными Конституцией, но не нашедшими своего отражения в ст. 71 Конституции видится диссертантом в совершенствовании законодательной базы, четком установлении границ предметов исключительного ведения Российской Федерации, определении основы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, в том числе путем конкретизации полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Во втором параграфе «Особенности конституционного закрепления вопросов совместного ведения России и ее субъектов» констатируется, что федеративная форма государственного устройства обуславливает необходимость учета и сбалансированности интересов территориальных единиц, образующих такое государство, во всех сферах государственной власти и управления.

Исследуются различные толкования понятия «совместное ведение» и отмечается, что создание государством и механизма разделения и реализации власти между Федерацией и ее субъектами предполагает создание системы федеративных отношений на основе принципа партнерства, контроля и солидарной ответственности.

Диссертантом высказывается предположение о возможности постепенного перемещения властных полномочий от Российской Федерации

к субъектам Федерации в целях устранения жесткой централизации и обеспечение автономии и свободы субъектов для достижения цели федерализма.

Констатируется, что единство предмета правового регулирования Российской Федерации в соответствии с конституционными нормами предполагает широкие полномочия субъектов нормотворческой деятельности. Формирование законодательства субъектами Федерации является не простой реализацией соответствующих правомочий, полученных ими в соответствии с Конституцией, а объективной необходимостью.

Проблема совместного ведения Федерации и ее субъектов рассматривается в двух аспектах: во-первых, наличие правовых актов, регулирующих вопросы совместного ведения, положения которых не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации, во-вторых, это существующий порядок принятия законов и иных нормативно-правовых актов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Так, в случае отсутствия по тому или иному вопросу совместного ведения федерального закона, определяющего основные принципы, субъекты Российской Федерации вынуждены регулировать соответствующий вопрос своим законом. Для того, чтобы добиться реальных результатов в этом направлении, предлагается применять договор как форму разграничения компетенции по предметам совместного ведения в случаях установления условий осуществления субъектами Федерации, связанными с реализацией их полномочий по предметам совместного ведения, а также при передаче субъектами предметов своего исключительного ведения в ведение Федерации.

Кроме того, говорится, что по предметам совместного ведения необходимо принятие основ федерального законодательства, устанавливающего общие принципы разграничения полномочий Федерации и ее субъектов, где субъекты в свою очередь их детализируют, что позволит определить границы федерального участия в рамках совместных предметов

ведения Федерации и ее субъектов. Причем, разработку таких основ необходимо поручить представителю интересов регионов – Совету Федерации России; затем между Федерацией и субъектом Федерации предлагается заключить договор о распределении полномочий (при необходимости и возможности), итоги которого должны найти отражение в правовом регулировании субъекта полномочий. Договор же будет делегировать полномочия по предметам совместного ведения той стороне договора, которая будет в состоянии эффективно реализовать эти полномочия и, ответственность за исполнение взятых на себя полномочий будет нести более сильный субъект федеративных отношений.

В отношении опережающего правотворчества субъектов говорится, что, в случаях, когда на уровне Федерации по тем или иным причинам, не решен жизненно важный для субъекта вопрос по предметам совместного ведения или решение его затягивается, субъект вправе опережать правовое регулирование Федерации.

Не оставлен без внимания и такой аспект как договорное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которое объективно способно быть важным элементом в механизме правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере, а также и в правовой системе Российской Федерации. А главным принципом здесь должен стать принцип выполнения конкретных полномочий тем субъектом федеративных отношений, который имеет для этого большие экономические и политические возможности.

Давая заключение об особенностях конституционного закрепления и реализации вопросов совместного ведения России и ее субъектов диссертант делает вывод, что целью разграничения предметов ведения и полномочий государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, является определение правовых полномочий каждого из участников федеративных отношений и обеспечение самостоятельности субъектов в регулировании

определенного круга общественных отношений. При этом первоочередной задачей в сфере конституционного закрепления и реализации вопросов совместного ведения России и ее субъектов является разграничение предметов совместного ведения.

Отмечается, что для решения выявленных проблем необходимо законодательно определить исчерпывающий перечень федеральных полномочий в совместной сфере, отдав все оставшиеся полномочия регионам; принять Основы федерального законодательства, устанавливающие общие принципы разграничения полномочий Федерации и ее субъектов, где субъекты в свою очередь их детализируют, а также принять договор как форму разграничения компетенции по предметам совместного ведения случаях установления условий осуществления субъектами Федерации, связанными с реализацией их полномочий по предметам совместного ведения, а также при передаче субъектами предметов своего исключительного ведения в ведение Федерации.

В третьем параграфе «Особенности правового регулирования вопросов исключительного ведения субъектов Российской Федерации» уделяется внимание конституционному статусу субъектов Российской Федерации, так как именно им определяются предметы ведения, которые могут и должны находиться в ведении субъектов.

Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации, равно как и Российской Федерации, вытекает из установленных федеральной конституцией общих принципов федеративного устройства России. Несмотря на различия и единство конституционно-правового статуса субъектов Федерации, различные субъекты имеют свои особенности. И именно эти особенности дают предпосылки для индивидуального подхода в правовом регулировании предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

Выявленной особенностью правового регулирования предметов исключительного ведения Российской Конституции является то что в ней

отсутствует статья, фиксирующая перечень предметов ведения, попадающих в сферу исключительного ведения субъектов Российской Федерации, подобно тому, как это сделано в ст.ст. 71 и 72 Конституции, а ограничивается лишь как называемой «остаточной» компетенцией.

При определении предметов ведения субъектов Федерации и полномочий органов государственной власти субъектов Федерации наряду с Конституцией важную роль играют конституции (уставы) субъектов Российской Федерации и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, конкретизирующие предметы исключительного ведения субъектов Федерации.

Законы субъектов Российской Федерации являются важным элементом механизма регулирования в сфере исключительного и совместного ведения, конкретизирующим федеральные нормы, а также правовые акты высших должностных лиц и высших органов исполнительной власти субъектов, наполняя их региональной спецификой. Законодательством дается перечень таких полномочий, которые субъекты Федерации обязаны осуществлять в интересах обеспечения прав и законных интересов граждан и установлен перечень вопросов, решение которых относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Федерации. Следовательно, если у субъекта Федерации имеются достаточные финансовые средства, то перечень полномочий, осуществляемых его органами государственной власти самостоятельно за счет средств регионального бюджета, может быть расширен. Но при этом непременно должны соблюдаться следующие условия: такие полномочия могут осуществляться только за счет и в пределах средств регионального бюджета (за исключением субвенций из федерального бюджета), а также это не должно противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам

Поэтому представляется необходимым создание в России условий,

способствующих развитию регионального законодательства по вопросам исключительного ведения субъектов Федерации.

По мнению автора, если субъект Федерации может решать вопросы государственной поддержки малого предпринимательства, инвестиционной деятельности, сельскохозяйственного производства, регулирования градостроительной, торговой деятельности, управления государственной собственностью субъектов Федерации, ценовой политики, вопросам льготного налогообложения, то ему должна быть предоставлена такая возможность. Данные вопросы должны относиться к предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации, где сама Федерация осуществляет рамочное регулирование путем установления основных начал и стандартов в федеральном законе. При этом нельзя не учитывать, что значительная часть проблем в рассматриваемой сфере связана с разным уровнем социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Одним из способов решения проблем и затруднений экономически слабо развитых регионов является заключение соглашений между Федерацией и ее субъектами.

Глава четвертая «Механизм реализации вопросов ведения, закрепленных действующей Конституцией Российской Федерации» носит практический характер и посвящена рассмотрению форм и способов осуществления вопросов исключительного ведения Российской Федерации, механизма и проблем реализации вопросов совместного ведения, а также направлена на поиск путей и способов совершенствования правового регулирования вопросов исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

Первый параграф четвертой главы начинается с анализа понятий «форма» и «способ», в результате чего автор приходит к выводу, что формой закрепления предметов ведения в Российской Федерации выступают Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, а также

договоры между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по вопросам о разграничении предметов совместного ведения.

Соответственно можно говорить о конституционном, законодательном и договорном способах определения предметов исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

Федерацией государство может быть признано лишь при наличии разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами, а также механизма реализации вопросов ведения, закрепленных Конституцией.

Рассматривая формы и способы определения и закрепления вопросов исключительного ведения Российской Федерации диссертант выделяет такие формы реализации предметов ведения как нормативно-правовое регулирование, контроль, надзор, общее руководство, распорядительство.

Представляется, что и сегодня остается простор дальнейшей оптимизации правового регулирования федеративных отношений, как, например, возможность перераспределения некоторых предметов исключительного ведения Российской Федерации.

Автор пришел к выводу о возможности перераспределения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Так, по мнению диссертанта, к совместному ведению могут быть отнесены такие предметы исключительного ведения как защита Конституции и федеральных законов, а также контроль за их соблюдением властными структурами субъектов Федерации, организациями, союзами, институтами, партиями и т.д., а также гражданами Российской Федерации, защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, международные и внешнеэкономические отношения. Внесение перечисленных предметов ведения в сферу совместного ведения Федерации и ее субъектов, позволит наиболее эффективно регулировать и согласовывать действия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов

Федерации.

Констатируется, что предметы исключительного ведения Российской Федерации и компетенция федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации с одной стороны обеспечивает высокую централизацию в тех областях и вопросах, на едином, общем решении которых держится существование федеративного государства, единство и характер которого по самой своей природе требует руководства и управления из единого центра, а с другой стороны создают предпосылки к ограничению и ущемлению прав субъектов, входящих в Федерацию.

Во втором параграфе четвертой главы «Вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: механизм и проблемы практической реализации» диссертант проводит сравнительный анализ существующих в науке точек зрения по вопросу о роли конституционного и договорного способов реализации вопросов совместного ведения.

Совместное ведение, установленное Конституцией Российской Федерации, не всегда оправдывает свое назначение. Это касается необходимости разработки на федеральном уровне общих принципов в соответствующей сфере общественных отношений и четкого соблюдения этих принципов, а также определения границ предметов ведения, форм и способов их закрепления и реализации в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Ключевое значение в разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами принадлежит Конституции, положения которой находят свое развитие в федеральных конституционных и федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации. Договорам в сфере федеративных отношений отведена второстепенная роль.

Поскольку Конституция закрепляет лишь основополагающие начала федеративного устройства, конкретизация и выработка механизмов реализации закрепленных основ конституционного строя - задача дальнейшей законотворческой деятельности. Одним из таких механизмов, по

мнению автора, могут стать Основы законодательства по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации.

По мнению автора, негативный подход к возможностям договорного регулирования федеративных отношений игнорирует реалии современной действительности и не учитывает трудности формирования Федерации. Договорное регулирование федеративных отношений способствует созданию гибкой модели федерализма, позволяет учитывать интересы федерального центра и субъектов Федерации. При этом договорное регулирование должно осуществляться в рамках конституционных норм.

Применяя договорное регулирование федеративных отношений, предлагается исходить из принципа свободы договора, при котором стороны договора о разграничении предметов ведения и компетенции вправе самостоятельно определять его условия; ни один субъект Российской Федерации не может быть принужден к заключению договора о разграничении предметов ведения и компетенции на невыгодных для него условиях; стороны договора о разграничении предметов ведения и компетенции Федерации вправе определять условия такого договора, а также изменять их, или расторгать договор, исходя из практических условий.

В целях эффективного распределения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов в договорах между Российской Федерацией и регионами предлагается принять:

- федеральный закон «О договорах о разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по предметам совместного ведения», в котором предстоит уточнить юридическую силу договоров и, возможно, упростить процедуру их заключения.

- федеральный закон о правовых актах, который позволит установить единые принципы и нормы формирования законодательства Российской Федерации, составной частью которого в силу Конституции Российской Федерации является законодательство субъектов Российской Федерации.

Параграф третий главы четвертой «Вопросы исключительного ведения субъектов Российской Федерации: пути и способы совершенствования их правового регулирования» имеет целью выявить возможные варианты развития правового регулирования предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

Диссертантом приводится классификация предметов ведения субъектов Российской Федерации и рассматривается механизм реализации субъектами Российской Федерации своих предметов ведения и полномочий в сфере федеративных отношений.

Автор придерживается мнения о необходимости наделения субъектов Федерации минимумом предметов ведения и предлагает создать реестр исключительных предметов ведения должен быть закреплён в федеральном конституционном законе.

На примере города Москвы диссертант рассматривает преимущества развития законодательства отследить динамику и преимущества законотворческой деятельности субъектов Федерации. Отмечается, что являясь крупнейшим мегаполисом, за период существования Федерации Москва постоянно вынуждена искать собственные пути законодательного решения экономических, социальных, культурных, экологических и других проблем в рамках законодательства. За указанный период Московской Городской Думой на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации было внесено большое количество законопроектов, из них Государственной Думой отклонено – 27 (например, О проекте федерального закона в статью 154 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» № 199814-4), находящихся на рассмотрении Государственной Думы – 22 (например, О проекте федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» № 84554-5), стали федеральными законами – 12 (например, О проекте федерального закона «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» № 418430-4).

Так подтверждается положительное влияние регионального законодательства на развитие законодательства федеративного, но при этом нельзя забывать о необходимости его унификации. Автору видится возможным на законодательном уровне создать систему рамочных федеральных законов, в которых будут отражаться рекомендации со стороны федерального центра субъектам Федерации по созданию и совершенствованию ими своей нормативной базы не только по вопросам совместного ведения, но и по вопросам исключительного ведения субъектов.

Кроме того, диссертантом предлагается принять федеральный закон «О статусе субъектов Российской Федерации», в котором должен найти отражение круг прав и обязанностей субъектов Федерации; минимум исключительных предметов ведения принадлежащих субъектам Российской Федерации, а так же правило опережающего законодательного регулирования сферы совместного ведения, процедуры согласования норм законодательства субъекта Федерации и норм федерального законодательства, в случае принятия последнего.

В заключении в концентрированном виде излагаются основные положения, итоги и выводы проведенного диссертационного исследования, дана оценка состояния нормативно-правовой регламентации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства в данной сфере.

Завершает диссертацию список литературы, нормативно-правовых

актов и документов, использованных диссертантом.

Основные положения диссертации изложены в следующих работах автора:

Монографии и иные самостоятельные научные издания:

1. Платонов В.М., Нисневич Ю.А., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ: Учеб. пособие. – М.: Аспект Пресс, 2007. – 18,0/9,0 п.л.
2. Платонов В.М. Разграничение предметов ведения между Федерацией и её субъектами – как основа Российского федерализма: Монография – М., 2010. – 23,0 п.л.

Статьи, опубликованные в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

3. Платонов В.М. Особенности разграничения вопросов ведения и компетенции органов власти в период между Российской Империей и Советской республикой // Государство и право. 2010. № 1. – 0,7 п.л.
4. Платонов В.М. Федеративное устройство и территория Российской Федерации как предмет исключительного ведения Российской Федерации // Современное право. 2009. № 4 (1). – 0,5 п.л.
5. Платонов В.М. Осуществление субъектами Российской Федерации правового регулирования по предметам совместного ведения // Современное право. 2009. № 5(1). – 0,6 п.л.
6. Платонов В.М. Об опережающей роли законотворчества субъектов Российской Федерации // Современное право. 2009. № 9. – 0,6 п.л.
7. Платонов В.М. О роли договоров о разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 12. – 0,5 п.л.
8. Платонов В.М. Договор как способ разграничения полномочий по вопросам совместного ведения // Вестник Российского университета дружбы народов. 2010. № 1. – 0,6 п.л.
9. Платонов В.М. Региональное правотворчество по вопросам

исключительного ведения // Государственная служба. 2010. № 1. – 0,6 п.л.

Статьи, опубликованные в рецензируемых изданиях:

10. Платонов В.М. Территориальное устройство России по проекту Юридического совещания // Вопросы правоведения. 2009. № 3-4. – 0,6 п.л.
11. Платонов В.М. Основы законодательной деятельности в субъектах Российской Федерации // Право и жизнь. 2009. № 133 (7). – 0,9 п.л.
12. Платонов В.М. Региональное правотворчество по вопросам исключительного ведения // Право и жизнь. 2009. № 136 (10). – 0,6 п.л.
13. Платонов В.М. Проблемы установления перечня исключительных полномочий субъектов Федерации (начало) // Право и жизнь. 2009. № 137 (11). – 0,6 п.л.
14. Платонов В.М. Проблемы установления перечня исключительных полномочий субъектов Федерации (окончание) // Право и жизнь. 2009. № 138 (12). – 0,4 п.л.
15. Платонов В.М. Формы и способы закрепления вопросов исключительного ведения Российской Федерации // Право и жизнь. 2010. № 139 (1). – 0,8 п.л.
16. Платонов В.М. Формы и способы закрепления вопросов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Общество, государство, политика. 2010. № 1. – 0,6 п.л.
17. Платонов В.М. Некоторые практические предложения по совершенствованию правового регулирования вопросов совместного ведения // Общество, государство, политика. 2010. № 2. – 0,6 п.л.
18. Платонов В.М. Размышления об основных направлениях развития федерализма // Образование и право. 2010. № 1(5). – 0,6 п.л.
19. Платонов В.М. Осуществление субъектами Российской Федерации правового регулирования по предметам совместного ведения // Образование и право. 2010. № 4(8). – 0,6 п.л.
20. Платонов В.М. Законодательная инициатива субъектов Российской

Федерации // Образование и право. 2010. № 5(9). – 0,6 п.л.

21. Платонов В.М. Территориальное устройство России по проекту Юридического совещания // Образование и право. 2010. № 4(8). – 0,6 п.л.

22. Платонов В.М. Участие законодательных органов субъектов Российской Федерации в формировании и развитии российского законодательства // Право и жизнь. 2010. № 141 (3). – 0,5 п.л.

Опубликованные выступления автора:

23. Платонов В.М. [О проекте ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ»]: предложение по ведению на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 16. 22 янв. 1997 г.// Бюл. – 1997. - № 1.(119) – С.23

24. Платонов В.М. [О ФЗ «О внесении изменения в Закон РФ «О дорожных фондах в РФ».] : выступление на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 17 13 февр. 1997 г.// Бюл. – 1997. - № 2(122). – С.47

25. Платонов В.М. [О проекте ФЗ «О налоге на прибыль предприятий и организаций».] : докладывает на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 17. 13 февр. 1997 г.// Бюл. – 1997. - № 2(122). – С.55

26. Платонов В.М. [По вопросу О «Направление в ГД ФС РФ поправки в проект ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».] : комментарий на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 18. 5 март. 1997 г.// Бюл. – 1997. - № 1(123). – С.57

27. Платонов В.М. [По вопросу «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об основах налоговой системы в РФ».] :дополнение на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 19. 16 апр. 1997 г.// Бюл. – 1997. - № 1(124). – С.61

28. Платонов В.М. [По вопросу «О назначении на должность Уполномоченного по правам человека в РФ»]: доклад на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 21. 11 июня. 1997 г.// Бюл. – 1997. - № 2(129). – С.43-44
29. Платонов В.М. [По вопросу «О Федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях»]: выступление на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 22. 4 июль. 1997 г.// Бюл. – 1997. - № 2(131). – С.34
30. Платонов В.М. [По вопросу «О проекте ФЗ «О внесении изменений и дополнения в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях»]: выступление на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 22. 4 июль. 1997 г.// Бюл. – 1997. - № 2(131). – С.44
31. Платонов В.М. [По вопросу «О проекте ФЗ «О внесении изменения в статью 115 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях»]: информация на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 22. 4 июль. 1997 г.// Бюл. – 1997. - № 2(131). – С.45
32. Платонов В.М. [По вопросу «О порядке проведения экспертизы законопроектов, законов и иных нормативных актов субъектов РФ»]: выступление на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 23. 24 сент. 1997 г.// Бюл. – 1997. - № 1(132). – С.18-19
33. Платонов В.М. [По вопросу О ФЗ «О плате за пользование водными объектами»]: обсуждение на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 27. 24 дек. 1997 г.// Бюл. – 1997. - № 1(136). – С.24-25
34. Платонов В.М. [По вопросу о Федеральном конституционном законе « О Правительстве Российской Федерации»]: выступление на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 27. 25 дек. 1997 г.// Бюл. – 1997. - № 2(137). – С.25-26
35. Платонов В.М. [По вопросу «О проекте ФЗ «О внесении

изменений и дополнений в ФКЗ « О Правительстве РФ».] : выступление на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 27. 25 дек. 1997 г.// Бюл. – 1997. - № 2(137). – С.29-31

36. Платонов В.М. [По вопросу О ФЗ «О мировых судьях в РФ».] : обсуждение на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 40. 2 дек. 1998 г.// Бюл. – 1998. - № 1. – С.55

37. Платонов В.М. [По вопросу О ФЗ «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений».] : выступление на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 40. 2 дек. 1998 г.// Бюл. – 1998. - № 1. – С.59

38. Платонов В.М. [По вопросу «О Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха»] : выступление на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 41. 24 дек. 1998 г.// Бюл. – 1998. - № 2. – С. 13

39. Платонов В.М. [По вопросу О ФЗ «О внесении дополнений в статью 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и статью 3 Закона РФ «О подоходном налоге с физических лиц»] : выступление на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации. Заседание 54, 22-23 дек. 1999 г. : стеногр.отчет/ Совет Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации. –Изд. Совета Федерации. – М.,2000. – С.356-357

40. Платонов В.М. [По вопросу «О проекте закона РФ «О поправке к Конституции РФ».] : доклад на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 63. 26 июль. 2000 г.// Бюл. – 2000. - № 183. – С.68

41. Платонов В.М. [По вопросу «О предложениях Правительства РФ по компенсациям потерь бюджетов субъектов РФ в проекте ФЗ «О федеральном бюджете 2001 ».] : вопросы к докладчику на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 66. 24 нояб. 2000 г.// Бюл. – 2000. - № 186. – С.33

42. Платонов В.М. [По вопросу О ФКЗ «О чрезвычайном положении»]: выступление на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 72. 16 май. 2001 г.// Бюл. – 2001. - № 192. – С.25
43. Платонов В.М. [По вопросу «О внесении изменений в ст.7 и 9 Закона РФ «О милиции»]: выступление на заседании Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации № 74. 29 июнь. 2001 г.// Бюл. – 2001. - № 194. – С.21.

Подписано в печать 20.05.2010 г. Заказ № 1458.
Формат 60x84/16. Объем 3,5 п.л. Тираж 120 экз.

ПЛАТОНОВ Владимир
Разграничение предметов ведения между Федерацией
и её субъектами – как принцип российского федерализма

Целью исследования является выявление, научное осмысление и анализ формально-юридической и содержательной сторон федеративных отношений, основанных на разграничении предметов ведения и компетенции в федеративном государстве как целостной проблемы современного конституционного права.

Диссертант рассматривает понятие, роль и зарубежный опыт правового регулирования вопросов ведения в федеративном государстве, основы конституционно-правового закрепления вопросов ведения на различных этапах развития Российской государства, содержание и правовое регулирование вопросов ведения Конституцией Российской Федерации 1993г., механизм реализации вопросов ведения, закрепленных действующей Конституцией.

Научная новизна работы определяется тем, что она является комплексным исследованием проблем разграничения вопросов ведения между Федерацией и ее субъектами, содержания и конституционно-правового регулирования данной сферы отношений, а также механизма реализации вопросов ведения, закрепленных действующей Конституцией Российской Федерации. Изучены исторические аспекты формирования договорно-правового способа регулирования федеративных отношений и рассмотрены позитивные и негативные факторы его дальнейшего использования, разработан механизм минимизации имевших место ранее отрицательных последствий, и извлечения максимального положительного эффекта для дальнейшего развития.

PLATONOV Vladimir
Differentiation of subjects of conducting between Federation
and its subjects – as a principle of the Russian federalism

Research objective is revealing, scientific judgement and the analysis of the is formal-legal and substantial parties of the federal relations based on differentiation of subjects of conducting and the competence of a federative state as a complete problem of a modern constitutional law.

The author of dissertation considers concept, a role and foreign experience of legal regulation of questions of conducting in a federative state, bases of konstitutsionno-legal fastening of questions of conducting at various stages of development of the Russian state, the maintenance and legal regulation of questions of conducting by the Constitution of the Russian Federation 1993r., the mechanism of realisation of questions of the conducting fixed by operating Constitution.

Scientific novelty of work is defined by that it is complex research of problems of differentiation of questions of conducting between Federation and its subjects, the maintenance and konstitutsionno-legal regulation of the given sphere of relations, and also the mechanism of realisation of questions of the conducting fixed by operating Constitution of the Russian Federation. Historical aspects of formation of a contract-legal way of regulation of federal relations are studied and positive and negative factors of its further use are considered, taking place before negative consequences, and extraction of the maximum positive effect the mechanism of minimisation is developed for the further development.