

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МОДЕЛИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

**А.В. Трутаева,
аспирант ОмГУ им. Достоевского
AnnaTrutaeva@yandex.ru
Научный руководитель:
М.Г. Седельникова,
заведующий кафедрой
экологического и социального права
ОмГУ им. Ф.М. Достоевского,
кандидат юридических наук, доцент**

В соответствии со статьей 1 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) российское государство признается федеративным и правовым [1]. Правовой характер государства заключается в таком его состоянии, при котором главным назначением его деятельности является обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Для создания правового государства не является достаточным только провозглашение такого принципа его функционирования - для того, чтобы действительно иметь правовой характер, государство должно обеспечить фактическое существование сложившейся системы определенных гарантий статуса лица [2].

Федеративное устройство Российской Федерации (далее – РФ), как следует из статьи 5 Конституции РФ, основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, а также предполагает разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Федеративное устройство российского государства представляет собой организацию двух уровней власти – федерального и регионального, реализующих самостоятельную политику.

В качестве критериев федерализма упоминаются в числе прочих и самостоятельная система органов власти на федеральном и региональном уровнях, а также наличие определенной модели разграничения компетенции между центром и регионами в соответствии с установленным порядком и их взаимодействие и сотрудничество [3]. Исследователями в области государственно-правового устройства РФ одновременное сочетание тенденций централизации и децентрализации упоминается в качестве одной из основополагающих характеристик российского федерализма [4]. Она логически следует из самой природы федеративных отношений.

Представляется обоснованным вывод, что федерализм характеризуется наличием у каждого из уровней власти в федерации собственной задачи: органы государственной власти РФ призваны обеспечить единого подхода на территории всего государства к решению вопросов, требующих единой позиции; задачей же органов государственной власти субъектов РФ является обеспечение учета особенностей регионов при принятии государственных решений федерального значения [5]. Указанные тенденции являются разнонаправленными.

В статьях 71-73 Основного закона произведено разграничение предметов ведения органов государственной власти федерального уровня и уровня субъектов РФ. Статьями 71-73 Конституции РФ установлены предметы ведения РФ, совместного ведения федерации и ее субъектов, а также предметы ведения субъектов РФ, сформированные по остаточному принципу.

Полномочия органов власти субъектов РФ по предметам совместного ведения регулируются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов РФ, на что указано в статье 26.1 Федерального закона № 184-ФЗ от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ). Эти полномочия осуществляются преимущественно за счет средств бюджетов субъектов РФ. Статьей 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) к бюджетным полномочиям субъектов РФ отнесено установление и исполнение расходных обязательств субъекта РФ [6]. По правилам статьи 65 БК РФ формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными разграничением полномочий органов власти.

Подход к распределению предметов ведения между центром и регионами в российском государстве претерпевал изменения по мере развития федеративных отношений и в связи с постановкой перед уровнями осуществления власти тех или иных задач.

Как справедливо отмечено Н.А. Соколовой, разграничение полномочий различных уровней власти в РФ лишено четких критериев [7]. Это выразилось в отсутствии принципов выделения предметов ведения и отнесения их к компетенции органов власти определенного уровня, а также привело к разнородности выделенных предметов ведения и невозможности определения глубины правового регулирования различными уровнями государственной власти общественных отношений, находящихся в совместном ведении федерации и ее субъектов.

Среди факторов-предпосылок определения ведения какого-либо уровня государственной власти следует назвать экономическое состояние соответствующего публично-правового образования, наличие необходимых организационных условий и т.д.

Экономическое состояние публично-правового образования характеризуется достаточностью материальных ресурсов, которые требуются для осуществления деятельности в сфере общественных отношений, принятой за предмет ведения. На зависимость динамики распределения полномочий от экономической ситуации обоснованно обращается внимание исследователей [8]. Реализация государственной политики в той или иной сфере возможна при условии, что соответствующий уровень власти обладает достаточными экономическими ресурсами.

Значим для распределения предметов ведения и организационный фактор, выражающийся в наличии или отсутствии ведомства, в полномочия которого войдет решение соответствующего вопроса. Эффективная реализация государственной деятельности предполагает осуществление ее специалистами, обладающими необходимым опытом и подготовкой, а также обязательный контроль за исполнением решений.

На стыке двух описанных факторов присутствует еще одно обстоятельство, требующее внимания при распределении предметов ведения. Это обстоятельство представляет собой условия для непосредственного осуществления деятельности, а именно наличие у публично-правового образования имущества – зданий, инвентаря, аппаратуры.

При возникновении необходимости организационные и имущественные условия в публично-правовом образовании возможно скорректировать за счет средств заинтересованного уровня власти, тогда как экономическая предпосылка имеет объективный характер и не способна мгновенно измениться по воле того или иного властного субъекта. В связи с изложенным исследователями справедливо обращается внимание на вопрос целесообразности распределения предметов ведения и разграничения полномочий: каждое конкретное полномочие должно быть возложено на тот орган или уровень управления, который способен наиболее эффективно его реализовать, при этом структура публичных финансов должна соответствовать распределению полномочий [9].

Для целей исследования необходимо обоснование категории модели разграничения полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти ее субъектов (далее – модель), под которой предлагается понимать непосредственное распределение предметов ведения публично-правовых образований и полномочий их органов, а также правоотношения по реализации модели. Этот термин широко используется в исследованиях российских авторов – А.Н. Кокотова, А.Л. Шведова, М.В. Тарханова, Т.В. Бережной и других.

Термин модели позволит емко обозначить совокупность отношений по непосредственному разграничению, установлению предметов ведения различных уровней власти, по реализации компетенции федерации и субъектов в лице органов государственной власти в этих рамках. Термин актуален, поскольку фактически существующие отношения и их участники представляют собой некоторую конструкцию, которая характеризуется как модель, то есть образец, система.

Положениями пункта «ж» части 1 статьи 72 Конституции РФ социальное обеспечение отнесено к предмету совместного ведения. Статьей 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ конституционное регулирование модели уточнено.

В процессе принятия государственных решений по данным вопросам участвуют органы власти РФ, уполномоченные на принятие нормативных правовых актов, и органы власти субъектов РФ, осуществляющие нормотворчество, что предопределяет и состав нормативной правовой базы социальной сферы. Кроме того, по смыслу статьи 73 Конституции РФ, у субъектов РФ имеется и сфера исключительного ведения, формируемая по остаточному принципу.

При рассмотрении вопроса о формировании модели приобретает актуальность вопрос соотношения положений пункта «ж» части 1 статьи 72 и пункта «в» статьи 71 Конституции РФ. Учитывая, что предоставление гражданам права на социальное обеспечение отнесено к исключительному ведению РФ, следует обратить внимание на проблему толкования пункта «ж» части 1 статьи 72 Основного закона. Если в от-

ношении организационной составляющей социального обеспечения коллизия между нормами пункта «в» статьи 71 и пункта «ж» части 1 статьи 72 Основного закона не усматривается, то соотношение этих положений в части нормотворчества представляет собой проблему теоретического и практического порядка, на существование которой уже обращалось внимание исследователей [10].

Вопрос осуществления совместного ведения уровней государственной власти в практике управления решается по-разному. Анализ содержания и объема мер социального обеспечения, предоставляемых гражданам, на всей территории РФ позволяет сделать вывод о том, что правовой статус указанных лиц, проживающих в различных субъектах РФ, не одинаков.

В качестве одного из атрибутивных признаков федеративного правового государства отмечается формирование единого правового пространства [11]. Между тем, объем социальной защищенности (обеспеченности) граждан, не может быть признан равным.

В описанных условиях возникает вопрос отнесения места жительства и получения социального обеспечения к перечню социально значимых факторов. Для ответа на поставленный вопрос необходим анализ условий жизни во всех субъектах РФ на предмет установления таких факторов, которые способны объективно повлиять на качество жизни, состояние здоровья граждан и обусловят получение специфических видов социального обеспечения.

Тенденция различия социально-правового статуса лиц, относящихся к одной категории получателей социального обеспечения, является следствием одновременного нормотворчества органов государственной власти РФ и ее субъектов по предметам совместного ведения, поскольку действующее регулирование модели допускает это.

Для выяснения сущностных предпосылок формирования модели следует вернуться к тезису, что основной целью органов власти федерального уровня является обеспечение единого подхода к правовому регулированию общественных отношений, требующих такой регламентации на территории всего государства-федерации. Региональные органы власти, напротив, призваны гарантировать учет особенностей субъектов федерации при правовом регулировании жизни населения. В связи с изложенным приобретают актуальность вопросы, характеризующие проблему модели: насколько целесообразно отнесение социального обеспечения к предметам совместного ведения РФ и ее субъектов? Что положено законодателем в основу разграничения предметов ведения между федерацией и регионами? Именно от ответов на эти вопросы будет зависеть решение проблемы достижения наибольшей эффективности регулирования и функционирования модели.

Список источников и литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. - 3-е изд., изм. и доп. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М), 2002. - 800 с. С. 115.
3. Концепция федерализма и практика ее воплощения в современном мире [Текст] /И. В. Ирхин. //Конституционное и муниципальное право / № 3 / 2013.
4. Эволюция российского федерализма: политика-правовой анализ //Журнал Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки, Выпуск № 3 / том 3 / 2009, Научная библиотека КиберЛенинка. Электронный ресурс. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-rossiyskogo-federalizma-politiko-pravovoy-analiz#ixzz3SN5z4Cfj>.
5. Шведов А.Л. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, регулируемых трудовым правом: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006.
6. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» № 145-ФЗ от 31.07.1998 (ред. от 26.12.2014) // опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 30.11.2014.
7. Соколова Н.А. Принципы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере охраны здоровья граждан. // Вестник Омского университета. Серия Право, Выпуск 1 / том 1 / 2009, Научная библиотека КиберЛенинка. Электронный ресурс. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/printsipy-razgranicheniya-polnomochiy-mezhdu-rossiyskoy-federatsiy-i-eyo-subektami-v-sfere-ohrany-zdorovya-grazhdan>.
8. Сергеев А.С. Разграничение предметов ведения и полномочий: вопросы теории и методологии. // Вестник Поволжской академии государственной службы, Выпуск 3 / 2002, Научная электронная библиотека Elibrary.ru. Электронный ресурс. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=12801525>.

9. Филиппова Н.А. Новая модель разграничения и децентрализации полномочий в системе российского федерализма: проблемы обеспечения интересов субъектов Российской Федерации. // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, Выпуск 8 / 2008, Научная электронная библиотека Elibrary.ru. Электронный ресурс. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=11715823>.
10. Байматов П. Н. Проблемы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 6.
11. Крылова Е.Г. Федерализм как демократическая территориальная организация правового государства // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРЕЮДИЦИИ В УГОЛОВНОМ ПРАВЕ

М.И. Харлова,
магистрант ИГиП ТюмГУ,
kharlova.m@mail.ru
Научный руководитель:
Р. Д. Шарапов,
и.о. заведующего кафедрой уголовного
права и процесса ИГиП ТюмГУ,
доктор юридических наук, профессор

Обязательным признаком отдельных составов преступлений в УК РФ 1996 г. (ст.ст. 151.1, 212.1, 264.1, 314.1) является административная преюдиция: деяние признается преступным, если до момента его совершения лицо установленное ранее количество раз в течение определенного законом периода привлекалось к административной ответственности за совершение тождественного (однородного) деяния.

Административная преюдиция достаточно широко использовалась в советском уголовном праве: так, в УК РСФСР 1960 г. в последней его редакции (ред. от 30.07.1996) 27 статей Особенной части содержали административную преюдицию. Однако, при составлении УК РФ 1996 г. законодатель отказался от конструирования составов преступлений с административной преюдицией.

Между тем, по прошествии 12 лет действия УК РФ 1996 г. законодатель все же вернул административную преюдицию в уголовное законодательство: Федеральным законом от 29.07.2009 № 216-ФЗ административная преюдиция была включена в ст. 178 «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции» (Федеральным законом от 08.03.2015 № 45-ФЗ такая форма недопущения, ограничения или устранения конкуренции, как неоднократное злоупотребление доминирующим положением, была декриминализована, вследствие чего из ст. 178 УК РФ также исчезла и административная преюдиция). Впоследствии уголовное законодательство дополнилось еще 4 составами преступлений с административной преюдицией – ст. 151.1 «Розничная продажа несовершеннолетним алкогольной продукции» (введена Федеральным законом от 21.07.2011 № 253-ФЗ), ст. 212.1 «Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» (введена Федеральным законом от 21.07.2014 № 258-ФЗ) и ст. 264.1 «Нарушение правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию» (введена Федеральным законом от 31.12.2014 № 528-ФЗ); Федеральным законом от 31.12.2014 № 514-ФЗ посредством административной преюдиции был сконструирован состав преступления, предусмотренный ч. 2 ст. 314.1 УК РФ, - неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений.

Политической предпосылкой возвращения административной преюдиции в уголовное право послужило, в частности, мнение Президента Российской Федерации Д.А. Медведева о необходимости ее восстановления [1]. Примечательно, что возвращению административной преюдиции в уголовное законодательство не предшествовала тщательная научная разработка этой проблемы. Скорее наоборот, возвращение административной преюдиции побудило научный интерес к данному правовому явлению, но, к сожалению, дискуссия чаще всего сводится к перечислению и сопоставлению аргументов «за» и «против» административной преюдиции, без анализа при этом ее сущностных свойств. Более того, несмотря на многолетнее существование административной преюдиции в советском уголовном праве, она также не была предметом пристального научного изучения. Возможно, вследствие «фрагментарности» научного