

На правах рукописи

Плешивцев Иван Николаевич

**ОСТАТОЧНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(конституционно-правовые аспекты)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень – 2005

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Алтайский государственный университет

Научный руководитель:

заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Невинский Валерий Валентинович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор
Добрынин Николай Михайлович

заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент
Юсубов Эльман Сулейманович

Ведущая организация:

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования Омский государственный университет

Защита диссертации состоится «__» _____ 2005 года в ____ часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования Тюменский государственный университет по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Тюменский государственный университет.

Автореферат разослан «__» _____ 2005 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. В любом федеративном государстве наряду с разделением власти по горизонтали (на законодательную, исполнительную и судебную) проводится разделение власти по вертикали – между федерацией и субъектами федерации. Такое разделение власти выражается в закреплении в конституции федеративного государства принципа разграничения предметов ведения и полномочий (компетенции). Не является исключением и Конституция Российской Федерации, закрепляющая в ч. 3 ст. 5 принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Схема разграничения компетенции между федерацией и ее составными частями (субъектами федерации) в различных государствах может закрепляться конституциями и законами по-разному. Анализ основных законов федеративных государств позволяет отечественным ученым выделить пять основных моделей разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами. Первая модель предполагает закрепление в конституции только вопросов, отнесенных к исключительной компетенции федерации. Все остальные вопросы, не закрепленные в конституции, относятся к компетенции субъектов федерации. Вторая модель размежевания компетенции федерации и ее субъектов предполагает установление только исключительной компетенции субъектов. При третьей модели разграничения компетенции в конституции закрепляются две сферы компетенции - компетенция федерации и компетенция ее субъектов. Четвертая модель, принятая Конституциями Индийской Республики и Малайзии, предполагает регламентацию всех трех сфер компетенции. И, наконец, пятая модель, принятая Конституцией Российской Федерации, предполагает закрепление двух сфер компетенции - компетенции федерации и совместной (конкурирующей) компетенции федерации и ее субъектов.

Конституция РФ устанавливает закрытые перечни предметов ведения федерации и предметов совместного ведения федерации и субъектов федерации (ст. 71 и 72), а все вопросы, не содержащиеся в этих перечнях, относит к ведению субъектов (ст. 73). Таким образом, компетенция субъектов Российской Федерации определяется как остаточная. При этом остаточная компетенция является одновременно исключительной компетенцией субъектов Российской Федерации, поскольку осуществляется субъектами федерации самостоятельно и независимо от самого федеративного государства. Остаточная (исключительная) компетенция субъектов Российской Федерации имеет особое значение в их характеристике. Она определяет степень полноты и реальности основных прав субъектов федерации как своеобразных политических организаций, претендующих на статус государств¹. Являясь ядром правового статуса субъектов Российской Федерации, остаточная (исключительная) компетенция представляет несомненный интерес для углубленного изучения.

Цель и задачи исследования. Целью настоящей работы является исследование понятия, содержания и значения остаточной компетенции субъектов Российской Федерации. Соответственно поставленной цели выдвигаются следующие задачи:

- ◆ определение понятия и признаков федерации как одной из форм государственно-территориального устройства;
- ◆ анализ видов и содержания моделей разграничения компетенции в федеративном государстве;
- ◆ выявление роли остаточной компетенции федерации или субъектов федерации в федеративных отношениях;
- ◆ анализ места и значения остаточной компетенции в конституционно-правовом статусе субъекта федерации;

¹ См.: Невинский В.В. Правовое положение субъектов буржуазной федерации (на примере федеральных земель ФРГ). Красноярск, 1986. С. 9-10.

- ◆ исследование конституционно-правового регулирования остаточной компетенции субъектов Российской Федерации;
- ◆ определение пределов однородности остаточной компетенции субъектов Российской Федерации;
- ◆ исследование проблемы адекватности остаточной компетенции субъектов Российской Федерации конституционно-правовому статусу субъекта федеративного государства.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является форма государственно-территориального устройства, ее разновидности. Принцип разграничения компетенции. Содержание и ролевое значение остаточной компетенции субъектов Российской Федерации. Предмет настоящего исследования - принцип разграничения компетенции в федеративном государстве. Конституционно - правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, регулирующие разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также остаточную компетенцию субъектов Российской Федерации, решения Конституционного и Верховного судов Российской Федерации в исследуемой сфере, практика реализации остаточной компетенции субъектов федерации, располагающихся в Дальневосточном, Сибирском, Уральском и других федеральных округах. Юридические конструкции и умозаключения российских и зарубежных ученых по теме исследования.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. В большинстве федеративных государств компетенция федерации закрепляется в виде определенного перечня вопросов, а компетенция субъектов федерации четко не фиксируется. Лишь в конституциях немногих федераций закрепляется фиксированный перечень вопросов, отнесенных к компетенции субъектов федерации (Индия, Канада, Малайзия). При этом, сколько бы ни были подробны перечни предметов ведения и полномочий, они чаще всего, в силу многообразия человеческой жизни, сопровождаются ссылкой на принадлежность не зафиксированных предметов ведения и

полномочий (остаточной компетенции), либо федерации, либо ее составным частям (субъектам).

2. В зависимости от того, кому - федерации или субъектам федерации передана остаточная компетенция можно судить о федерации как о централизованной или децентрализованной. В централизованных федерациях остаточная компетенция закрепляется за федерацией. В децентрализованных федерациях вопросы федеральной компетенции закрепляются в конституции государства в форме закрытого их перечня, а компетенция субъектов федерации закрепляется в форме открытого перечня вопросов, либо, закрепляется по остаточному принципу.

3. Конституция Российской Федерации при регулировании исключительной компетенции субъектов не устанавливает определенный перечень вопросов их ведения. Следуя остаточному принципу, она закрепляет, что вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами федерации, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ). Тем самым вся остаточная компетенция закрепляется за субъектами Российской Федерации, устанавливается презумпция компетентности субъектов Федерации. Так как, только субъекты Российской Федерации могут осуществлять правовое регулирование и правоприменение по предметам, составляющим остаточную компетенцию, то остаточная компетенция является одновременно исключительной компетенцией субъектов Российской Федерации (ч. 4 и 6 ст. 76 Конституции РФ).

4. В Российской Федерации остаточная компетенция является неотъемлемым элементом правового статуса субъектов федерации. Степень полноты и реальности основных прав субъектов Российской Федерации определяется объемом их законодательной и исполнительной компетенции. Объем компетенции устанавливается путем юридического и фактического распределения предметной компетенции между Российской Федерацией и

субъектами Российской Федерации. Таким образом, остаточная (исключительная) компетенция субъектов Российской Федерации составляет ядро их правового статуса.

5. Закрепляя остаточную компетенцию, Конституция РФ, не предусмотрела перечень вопросов, отнесенных к исключительной компетенции субъектов федерации. Тем не менее, из содержания Конституции РФ и федеральных законов можно выделить ряд вопросов исключительной компетенции субъектов Российской Федерации, получивших достаточно четкую правовую регламентацию: наличие собственной учредительной власти (право принятия, изменения и пересмотра собственных конституций (уставов), системы органов государственной власти, системы права (законодательства); полномочий по установлению и изменению собственного статуса, границ; равное представительство в Совете Федерации (по два представителя). Кроме того, отдельные виды субъектов Российской Федерации обладают рядом специальных вопросов остаточной (исключительной) компетенции, в частности республикам предоставляется право устанавливать свой государственный язык, а края области и входящие в них автономные округа могут заключать соглашения.

6. Поскольку в Российской Федерации правовой статус субъектов федерации определяется Конституцией РФ лишь на принципиальном уровне, а исключительная компетенция субъектов закрепляется по остаточному признаку, субъекты Российской Федерации имеют возможность самостоятельно очертить круг вопросов, в которых они могут действовать и тем самым установить пределы вмешательства федерации. По этой причине в Российской Федерации при установлении правового статуса ее субъектов особую роль приобретают собственные учредительные акты субъектов федерации (конституции и уставы), а также договоры о разграничении компетенции между субъектами и федерацией. В них производится детализация остаточной (исключительной) компетенции.

7. Однородность остаточной (исключительной) компетенции субъектов Российской Федерации определяется закреплением в Конституции РФ закрытых перечней исключительных предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В настоящее время существует устойчивая тенденция свертывания полномочий (прежде всего законодательных) субъектов федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Но в федеративном государстве должны существовать объективные пределы однородности предметов ведения и полномочий субъектов федерации. Эти пределы, вытекают в первую очередь, из конституционного принципа федеративного государства. Соответственно, формальное выравнивание компетенции субъектов федерации допустимо до тех пор, пока составные части Российской Федерации будут отвечать квалифицирующим признакам субъекта федеративного государства.

8. Несмотря на конституционную неопределенность остаточной компетенции субъектов Российской Федерации, к ней должны быть отнесены вопросы, характерные для государствовподобного, а не административно-территориального образования. Иными словами остаточная (исключительная) компетенция субъектов Российской Федерации должна быть соответствующей правовому статусу условного субъекта федеративного государства. Исходя из квалифицирующих признаков федеративного государства, можно выделить два основных вопроса исключительной компетенции субъектов федерации: во-первых, учреждение собственных органов законодательной (представительной) и исполнительной власти; во-вторых, формирование собственной системы права (законодательства) путем принятия законов и подзаконных актов.

Степень разработанности темы. В науке конституционного права России вопрос об остаточной (исключительной) компетенции субъектов федерации получил определенное развитие. Постановку его можно обнаружить уже в трудах дореволюционных ученых-юристов. Рассматривая

общие проблемы понятия, признаков, причинной обусловленности формирования, видов, механизма функционирования федераций, они затрагивали и вопрос о компетенции составных частей союзного государства.

В советской науке государственного права компетенция субъектов федерации рассматривалась под углом зрения марксистско-ленинского учения о демократии и федерализме. При этом компетенция субъектов федерации анализировалась в основном в комплексе с другими институтами федеративного устройства СССР и РСФСР. Хотя были и отдельные работы по компетенции СССР и союзных республик.

В последние пятнадцать лет происходит обновление теоретических основ федеративного устройства вообще и правового положения субъектов федерации в частности. Появились научные труды, посвященные исследованию принципа разграничения компетенции в федеративном государстве, а также вопросам правового статуса субъектов Российской Федерации. Вместе с тем системное исследование остаточной (исключительной) компетенции субъектов Российской Федерации до сих пор отсутствует, поскольку основное внимание уделяется предметам исключительного ведения Российской Федерации и ее совместного ведения с субъектами федерации. Таким образом, исследование остаточной (исключительной) компетенции субъектов Российской Федерации требует углубленного и специализированного подхода.

Теоретическую основу исследования составляют труды отечественных и зарубежных ученых. Одними из первых важность учреждения федеративного устройства отстаивали «отцы основатели» Конституции США А. Гамильтон, Д. Джей, Д. Мэдисон. Заметный вклад в развитие учения о федерализме вообще и вопроса о компетенции субъектов федерации в частности внесли российские и германские государствоведы конца XIX - начала XX веков В.М. Гессен, Г. Еллинек, А. А. Жилин, Н. М. Коркунов, П. Лабанд, Н.Н. Палиенко, А. С. Яценко и др. В советский период вопрос о правовом статусе и компетенции субъектов федерации нашел более

или менее завершенное развитие во взглядах известных ученых того периода Г. В. Александренко, Д. Л. Златопольского, И. П. Ильинского, Е. Р. Кастеля, А. И. Кима, А. И. Лепешкина, А. А. Мишина, С. И. Русиновой, Ю. П. Урьяса, В. Е. Чиркина, М. А. Шафира и др. Нельзя не упомянуть и зарубежных ученых занимавшихся проблемами федерализма (Д. Д. Басу, Т. Маунц, К. Хессе, М. П. Шарма и др.). На современном этапе вопросы государственно-территориального устройства, принципов разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, правового статуса субъектов федерации, в том числе Российской Федерации, активно исследуются Р. Г. Абдулатиповым, С. А. Авакьяном, К. В. Арановским, М. В. Баглаем, Л. Ф. Болтенковой, Н. А. Варламовой, Н. В. Витруком, Г. А. Гаджиевым, Н. М. Добрыниным, Л. М. Карапетяном, А. Н. Кокотовым, Б. С. Крыловым, В. А. Кряжковым, В. В. Невинским, П. И. Савицким, М. С. Саликовым, Б. А. Страшуном, И. А. Конюховой (Умновой), Г. Н. Чеботаревым, Б. С. Эбзеевым и др.

Методологические основы исследования составляют обще- и частнонаучные методы, используемые в работе. Среди них методы диалектического материализма, сравнительно-правового, формально-логического, исторического, конкретно-социологического, статистического анализа теоретических, правовых и эмпирических материалов, используемых для обоснования авторских положений и выводов.

Эмпирическую основу исследования составили Конституция РФ, Федеративный договор и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы, иные федеральные нормативные правовые акты, решения Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, нормативные правовые акты субъектов федерации, а также международные правовые акты. Кроме того, использовались официальные сведения о практике реализации остаточных

предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации, социологические и статистические данные.

Научная новизна исследования определяется: всесторонним исследованием сущности, содержания и значения остаточной компетенции субъектов Российской Федерации; признанием остаточной компетенции субъектов Российской Федерации одновременно исключительной их компетенцией, составляющей ядро государственно-подобного статуса субъектов федерации; выявлением и анализом минимального перечня вопросов ведения субъектов Российской Федерации позволяющих сохранять основы конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации; установлением пределов однородности остаточной (исключительной) компетенции различных видов субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов).

Теоретическое и практическое значение исследования. Содержащиеся в диссертации положения и выводы могут быть использованы в процессе совершенствования правового регулирования федеративного устройства России, статуса субъектов Российской Федерации, в деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов федерации при разграничении их предметов ведения и полномочий. Материалы исследования могут найти также применение при преподавании учебного курса «Конституционное право России» и спецкурса «Конституционное (уставное) право субъектов федерации».

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре конституционного и международного права Алтайского государственного университета, где она прошла обсуждение. Материалы диссертационного исследования применяются при преподавании учебной дисциплины «Конституционное право России».

Основные положения и выводы диссертации апробированы в докладах и сообщениях на всероссийских научных конференциях «Правовые

проблемы укрепления российской государственности» (Томск, 2001, 2003, 2005); «Наука и образование» (Белово, 2003, 2004); всероссийском научно-методическом симпозиуме «Перспективы развития межрегионального образовательного пространства на базе гуманитарных кафедр российских университетов» (Барнаул, 2003, 2004); региональной научно-практической конференция «Медико-правовые проблемы региона» (Новокузнецк, 2002); российско-германском научно-практическом семинаре «Федерализм и местное самоуправление в России и ФРГ» (Барнаул, 2004).

Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в шести опубликованных научных статьях и тезисах докладов.

Структура диссертации. Диссертационное исследование включает в себя введение, три главы, включающих себя шесть параграфов, заключение, библиографический список.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении раскрываются актуальность темы, определяются цель, задачи, объект и предмет, теоретические и методологические основы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования, указывается степень разработанности темы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Глава 1. «Остаточная компетенция субъектов федерации (теория вопроса)» посвящена анализу федеративного государственно-территориального устройства, механизма разграничения компетенции в федеративном государстве, правового статуса субъекта федерации, природы остаточной (исключительной) компетенции субъектов федерации и ее места в структуре правового статуса субъекта федерации. В **первом параграфе главы** обобщаются взгляды отечественных ученых на понятие и признаки федеративного государства. Особое внимание уделяется разграничению компетенции между федерацией и ее составными частями (субъектами федерации).

Признаки федерации делятся на квалифицирующие, свойственные всем федеративным государствам и факультативные, получающие отражение не во всех федерациях. В качестве квалифицирующих признаков выделяются: во-первых, наличие двух самостоятельных, легитимных уровней государственной власти – федерального и регионального; во-вторых, наличие у каждого из двух уровней самостоятельных сфер законодательства и управления. В качестве факультативных признаков федерации следует назвать: право субъектов федерации принимать собственные конституции; территориальное верховенство субъектов федерации, выражающееся в невозможности федерации изменять территорию субъекта федерации без его согласия; наличие наряду с единым гражданством федерации гражданства субъектов федерации и др.

В любом федеративном государстве наряду с разделением власти по горизонтали (на законодательную, исполнительную и судебную) проводится разделение власти по вертикали – между федерацией и субъектами федерации. Такое разделение власти выражается в закреплении в конституции федеративного государства принципа разграничения (компетенции). Содержанием компетенции являются предметы ведения и полномочия. Являясь «ядром» правового статуса федерации и ее субъектов, компетенция представляет огромную важность для характеристики правового положения федерации и ее составных частей.

В большинстве федеративных государств компетенция федерации закрепляется в виде определенного перечня вопросов, а компетенция субъектов федерации четко не фиксируется (ФРГ, Австрия, США, РФ). В конституциях некоторых федераций, наряду с вопросами исключительной компетенции федерации и совместной (конкурирующей) компетенции федерации и ее субъектов, закрепляется фиксированный перечень вопросов, отнесенных к исключительной компетенции субъектов федерации (Канада, Индия, Малайзия). Тем не менее, ни в одном, даже самом подробном каталоге предметов ведения и полномочий, не возможно отразить все сферы общественной жизни, в правовом регулировании которых наличествует или может возникнуть необходимость. Поэтому при разграничении компетенции между федерацией и ее субъектами, объективно существуют вопросы компетенции, не получившие нормативного закрепления, – остаточная компетенция.

В зависимости от причин появления следует различать два вида остаточной компетенции. Первый вид – это компетенция, ненамеренно оставшаяся без правовой регламентации. Ее составляют формально не закрепленные предметы ведения и полномочия, которые фактически не существовали или о существовании которых законодателю было не известно в момент разработки и принятия конституции. Такая компетенция, если бы о ней было известно законодателю, возможно, была бы внесена в один из

перечней или будет внесена позднее. Второй вид – компетенция, намеренно оставленная законодателем без правовой регламентации. Ее составляют предметы ведения и полномочия фактически существующие, но формально не закрепленные. Остаточная компетенция такого рода, умышленно не внесена законодателем ни в один из перечней, с целью ее последующей реализации кем-либо из субъектов федеративных отношений.

Во втором параграфе главы рассматривается значение остаточной компетенции для сбалансирования федеративных отношений. Поскольку разграничение компетенции в федеративном государстве должно быть исчерпывающим, остаточная компетенция закрепляется за федерацией или ее составными частями. В случае передачи остаточной компетенции федерации усиливается ее вес по отношению к субъектам федерации и предполагается возможность расширения федеральной компетенции, а остаточная компетенция становится исключительной компетенцией федерации (Индия, Канада). При передаче остаточной компетенции субъектам федерации усиливается их самостоятельность за счет расширения сфер, в которых субъекты федерации вправе осуществлять государственную власть (ФРГ, Австрия, РФ).

В зависимости от того, кому - федерации или субъектам федерации, передана остаточная компетенция, можно судить о федерации как о централизованной или децентрализованной. При этом федерацию следует рассматривать как децентрализованную независимо от того, закреплена ли в ее конституции компетенция субъектов федерации в виде фиксированного перечня вопросов или нет. Например, в Малайзии компетенция субъектов федерации закрепляется в виде фиксированного перечня. Однако Малайзия является децентрализованной федерацией, чему способствует, кроме всего прочего, отнесение остаточной компетенции к ведению субъектов федерации.

Большинство моделей разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами предусматривает закрепление в конституции либо только

исключительной компетенции федерации (США), либо исключительной компетенции федерации и совпадающей (совместной, конкурирующей) компетенции федерации и субъектов федерации (ФРГ, РФ). Не зафиксированные в конституции вопросы (остаточная компетенция) закрепляется в ведении субъектов федерации и является исключительной компетенцией субъектов федерации. Конституция РФ устанавливает закрытые перечни предметов ведения федерации и предметов совместного ведения федерации и субъектов федерации (ст. 71 и 72), а все вопросы, не содержащиеся в этих перечнях, относит к ведению субъектов (ст. 73). Тем самым остаточная компетенция однозначно закрепляется за субъектами Российской Федерации. Это дает возможность судить о России как о формально децентрализованной федерации.

Исключительная компетенция определяет степень государственности субъектов федерации. Представляющая собой совокупность полномочий субъекта по закрепленным за ним предметам ведения исключительная компетенция субъектов федерации является величиной относительной. Причем можно проследить ее соотношение с государственным суверенитетом – чем больше объем исключительной компетенции субъекта федерации, тем ближе он по своему положению к суверенному государству, а федерация, в свою очередь, ближе к конфедерации. Таким образом, государственный суверенитет необходимо рассматривать как максимум, к которой стремится субъект федерации. По этой причине при разграничении компетенции между федерацией и субъектами федерации должны существовать объективные пределы компетенции федерации и субъектов федерации. С одной стороны, это тот минимальный объем компетенции федерации, позволяющий ей существовать в качестве суверенного государства. С другой стороны, это такой минимальный объем компетенции субъектов федерации, который не позволяет свести их до уровня административно-территориальных единиц унитарного государства.

Закрепление компетенции субъектов федерации по остаточному принципу влечет за собой как позитивные, так и негативные последствия. Позитивными свойствами такой модели разграничения компетенции между федерацией и субъектами федерации являются: во-первых, более полная реализация принципа демократического государства, во-вторых, децентрализация государственного управления, позволяющая субъекту федерации самостоятельно осуществлять эффективное и гибкое управление, с учетом его экономической развитости, территориального положения, обеспеченности природными ресурсами, наличия специфичных видов производства; в-третьих, смягчение центробежных тенденций и обеспечение государственной целостности федерации; в-четвертых, возможность субъекта федерации самостоятельно и наиболее полно реализовывать национальные и культурные интересы, проживающего на его территории населения. Однако отсутствие формальной определенности вопросов, составляющих исключительную компетенцию субъектов федерации, порождает возможность злоупотребления со стороны субъектов федерации и самой федерации. Так, субъекты федерации могут либо создавать препятствия в реализации федерацией своих полномочий, либо присваивать право решать некоторые вопросы, отнесенные к ведению федерации или совместному ведению федерации и субъектов федерации. Размытость сферы ведения субъектов федерации порождает возможность нарушения федерацией прав субъектов федерации, усложняя их защиту последними.

Глава 2. «Конституционно-правовое регулирование остаточной компетенции субъектов Российской Федерации» посвящена анализу конституционно-правового регулирования остаточной (исключительной) компетенции субъектов РФ на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации. Соответственно в **первом параграфе главы** исследуется закрепление остаточной (исключительной) компетенции субъектов РФ в федеральном конституционном законодательстве. Развитие федерального конституционного законодательства о компетенции субъектов РФ связано с

процессом развития российского федерализма, включая развитие принципа разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. В этом процессе можно выделить три основных этапа. Первый этап - этап договорной регламентации разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами (1992-1993 г.). Он связан с разработкой и подписанием Федеративного договора от 31 марта 1992 г. Федеративный договор ассиметрично закрепил за различными видами субъектов РФ вопросы их исключительной компетенции. Второй этап – этап конституционно-договорного регулирования разграничения компетенции между РФ и ее субъектами (1993-2000 г.). На этом этапе единый принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией ее составными частями, независимо от их статуса, получил окончательное формально-юридическое закрепление в Конституции РФ. Но Конституция РФ предусмотрела и возможность разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 1). В период с 1994 по 1998 годы договоры о разграничении компетенции с федеральным центром заключили 46 из 89 субъектов федерации. Третий этап – этап конституционно-законодательной регламентации разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Этот этап связан со сменой политической элиты в стране и курсом федерального центра на централизацию государственной власти. При этом договорная практика разграничения компетенции, по сути, прекращает свое существование.

Конституция РФ не содержит списка вопросов, отнесенных к исключительной компетенции субъектов федерации. Однако на основе анализа норм конституции и федеральных законов можно выделить ряд вопросов исключительной компетенции субъектов федерации, получивших достаточно четкую правовую регламентацию. Такими вопросами являются:

учредительная компетенция субъектов федерации (право на принятие и изменение конституции или устава субъекта РФ); формирование собственных органов законодательной (представительной) и исполнительной власти, а также конституционных (уставных) судов, принятие собственных законов и формирование собственной системы законодательства; полномочия субъектов федерации в сфере изменения границ и, соответственно, изменения своей территории; направление субъектами федерации представителей в Совет Федерации Федерального Собрания; одобрение или неодобрение закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ. Конституция РФ наряду с полномочиями, закрепляемыми за всеми субъектами федерации, устанавливает ряд специальных вопросов исключительной компетенции в отношении республик и «сложносоставных» субъектов федерации (краев, областей имеющих в своем составе автономные округа. Республикам предоставлено право устанавливать свой государственный язык. Края (области) и входящие в их состав автономные округа могут заключать договоры между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. К исключительной компетенции автономного округа отнесено право на представление проекта Федерального закона «Об автономном округе».

Во втором параграфе главы исследуется регулирование остаточной (исключительной) компетенции субъектов РФ в конституциях (уставах) и законодательстве субъектов федерации. Анализ конституций (уставов) субъектов федерации позволяет выделить три основных варианта установления субъектами федерации собственной компетенции. Первый вариант заключается в закреплении в основном законе субъекта федерации детального перечня вопросов, находящихся в его ведении. Подобный перечень является открытым, что соответствует модели разграничения компетенции, установленной федеральной конституцией. При втором варианте закреплении компетенции субъектов федерации не обнаруживается

какого-либо развернутого перечня предметов исключительного ведения и полномочий соответствующего субъекта РФ. Здесь повторяется модель разграничения компетенции, установленная федеральной конституцией, при дублировании в конституциях (уставах) содержания ст. 71-73 Конституции РФ. И, наконец, возможен третий вариант, когда основные законы субъектов федерации вообще не содержат указания на перечни вопросов ведения федерации и ее субъектов, ограничиваясь ссылкой о закреплении принципа разграничения предметов ведения и полномочий Конституцией РФ, Федеративным договором и договорами между Российской Федерацией и отдельными ее субъектами.

До недавнего времени с точки зрения объема и качества, закрепляемых остаточных (исключительных) предметов ведения и полномочий, за отдельными субъектами РФ, можно было выделить три группы таковых. Первую группу составляли субъекты РФ, остаточная (исключительная) компетенция которых была аналогична компетенции государств – членов конфедерации (республики Башкортостан, Ингушетия, Саха (Якутия), Татарстан, Тыва и Бурятия). Во вторую группу входили субъекты РФ остаточная (исключительная) компетенция которых была не столь существенно расширена за счет предметов ведения РФ и предметов совместного ведения РФ и ее субъектов (большинство республик, Свердловская и Саратовская области, отдельные края, города федерального значения). К третьей группе относились некоторые края, большинство областей, автономные образования. Исключительная компетенция этих субъектов была характерна для субъектов централизованной федерации. С 2002 года протекает активный процесс приведения в соответствие с федеральной Конституцией и федеральными законами конституций и уставов субъектов Российской Федерации, что влияет на формирование однообразного каталога вопросов исключительного ведения субъектов РФ.

Глава 3. «Остаточная компетенция субъектов Российской Федерации и реализация конституционного принципа федерализма»

посвящена анализу роли остаточной (исключительной) компетенции субъектов РФ в реализации конституционного принципа федерализма. В **первом параграфе главы** исследуются пределы однородности остаточных (исключительных) предметов ведения и полномочий субъектов РФ. Равноправие субъектов РФ находит свое выражение в остаточной (исключительной) компетенции закрепляемой федеральным конституционным законодательством в равной мере за всеми субъектами федерации. Однако в силу неравенства фактических условий возникает противоречие между равными правовыми возможностями субъектов федерации и различными реальными предметами ведения и полномочиями, приобретаемыми субъектами федерации в действительности. Такому положению есть множество объективных и субъективных причин. К числу объективных причин относятся различия природно-климатических условий, природных ресурсов, сложившейся структуры и уровня развития основных отраслей промышленности, демографических, социальных процессов и пр. К субъективным причинам следует относить широкий комплекс политических отношений федерального центра с конкретными регионами, межличностные отношения их руководителей, политические устремления и психологические особенности личности самого руководителя субъекта федерации. Таким образом, в силу неоднородности реальных предметов ведения и полномочий субъектов РФ, их правовое положение может существенно различаться, что порождает ассиметричность субъектов федерации. Следствием такой ассиметрии являются различные материальные условия жизни населения субъектов федерации.

В федеративном государстве всегда объективно присутствуют две тенденции – централизация и децентрализация. Выражением децентрализации, в частности, является стремление экономически благополучных субъектов федерации (в основном с развитыми ресурсодобывающими, перерабатывающими, промышленными отраслями) к индивидуальности своего статуса по сравнению с другими субъектами

федерации. Одновременно выражением централизации в федерации являются принимаемые федеральной властью меры, направленные на выравнивание фактического положения субъектов федерации и обеспечение однородности предметов ведения и полномочий, составляющих их остаточную (исключительную) компетенцию. Такое выравнивание, в частности, может осуществляться путем перераспределения доходов от экономически преуспевающих субъектов федерации (доноров) к экономически отстающим (реципиентам). Выравнивание может носить как активный так и пассивный характер. Активное выравнивание осуществляется путем трансфертов «бедным» субъектам федерации из федерального бюджета, при одновременной централизации доходов от использования неравномерно распределенных природных ресурсов. Пассивное выравнивание субъектов может осуществляться по двум направлениям. Первое направление – наделение субъектов федерации необходимыми рычагами в сфере управления региональными финансами для решения стоящих перед ними задач. Второе направление – новое, более эффективное районирование территории страны с целью формирования бюджетно-обеспеченных регионов.

Однородность остаточной (исключительной) компетенции субъектов РФ определяется фиксацией в Конституции РФ исключительных предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. При этом в настоящее время существует устойчивая тенденция свертывания полномочий (в особенности законодательных) субъектов федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Однако в федеративном государстве должны существовать объективные пределы однородности (гомогенности) компетенции субъектов федерации. Эти пределы в первую очередь вытекают из самого принципа федеративного государства, закрепленного в Конституции РФ в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Поэтому, формальное выравнивание (а фактически

свертывание) компетенции субъектов федерации допустимо, до тех пор, пока составные части Российской Федерации будут отвечать квалифицирующим признакам субъекта федеративного государства.

Во **втором параграфе главы** анализируется проблема адекватности остаточной (исключительной) компетенции субъектов РФ конституционно-правовому статусу субъекта федеративного государства. Несмотря на неопределенность остаточной (исключительной) компетенции субъектов РФ, к ней, безусловно, должны относиться вопросы, свойственные именно государствовидному, а не административно-территориальному образованию. Иными словами остаточная (исключительная) компетенция субъектов РФ должна быть адекватной (соответствующей) правовому статусу субъекта федеративного государства. Исходя из квалифицирующих признаков федеративного государства, можно выделить два основных вопроса исключительной компетенции субъектов федерации: во-первых, установление собственных систем органов законодательной и исполнительной власти; во-вторых, формирование собственной правовой системы, путем принятия законов и подзаконных актов. Эти два вопроса составляют минимальный объем исключительной компетенции субъекта федерации достаточный для суждения об адекватности его исключительной компетенции в целом правовому статусу субъекта федеративного государства.

Конституция РФ в устанавливает, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11). В главе о федеративном устройстве, Конституция РФ значительно детализировала норму основ конституционного строя, установив, что система органов государственной власти устанавливается субъектами федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов федерации, установленными

федеральным законом (ч. 1 ст. 77). Тем самым Конституция РФ открыла федеральному центру практически безграничные возможности как по установлению унифицированных систем органов государственной власти субъектов федерации и единообразного порядка их формирования, так и по определению ключевых полномочий этих органов. Однако собственно формирование органов государственной власти находится в исключительной компетенции субъектов федерации и должно осуществляться ими самостоятельно, без какого либо участия федеральных органов государственной власти.

Сегодня субъектами федерации самостоятельно осуществляется формирование собственных законодательных (представительных) органов государственной власти, путем прямого волеизъявления граждан проживающих на территории соответствующего субъекта федерации. Наделение гражданина полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта федерации осуществляется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта федерации по представлению Президента РФ. Таким образом, формирование института высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта федерации в настоящее время не относится к остаточной (исключительной) компетенции субъектов РФ. Субъекты федерации утратили самостоятельность при формировании института высшего должностного лица субъекта федерации, как того требует Конституция РФ (ч. 1 ст. 77), теперь в этом процессе участвуют федеральные государственные органы: Президент РФ, Администрация Президента РФ и полномочные представители Президента РФ в федеральных округах,

Конституция РФ гарантирует субъектам федерации возможности нормотворчества (ч. 2 ст. 5). Результатом нормотворчества субъектов федерации становится формирование собственной правовой системы с такими источниками, как конституция (устав), законы и подзаконные акты.

Поскольку исключительная компетенция субъектов РФ является остаточной, и ограничена только предметами ведения Российской Федерации и предметами ее совместного ведения с субъектами федерации (ст. 73 Конституции РФ), то определение конкретных предметов ведения и полномочий, составляющих содержание исключительной компетенции субъектов федерации, может быть осуществлено только самими субъектами федерации. Следовательно, субъекты федерации обладают компетенцией в сфере установления своей исключительной компетенции. Поэтому, осуществляя правовое регулирование по предметам собственного ведения, субъекты РФ осуществляют государственную власть по собственному праву, гарантированному в ст. 73 Конституции РФ.

В отличие от федерации, субъекты федерации могут принимать нормативные акты по любым вопросам, за исключением перечисленных в ст. 71 и 72 Конституции РФ. Поэтому, в ведении субъектов РФ потенциально всегда остается сфера для собственного правового регулирования, даже в том случае если федеральный центр, посредством интерпретации и расширительного толкования конституционных положений, будет постоянно расширять сферу собственного и совместного с субъектами федерации ведения. Поскольку, каким бы детальным не было федеральное правовое регулирование, урегулировать все общественные отношения невозможно.

В заключении подведены основные итоги диссертационного исследования и сформулированы общие выводы.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и принцип федерализма // Правовые проблемы укрепления российской государственности / Отв. ред. В. Ф. Волович. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2001. – 0,25 п. л.

2. Содержание и соотношение понятий: совпадающая, совместная и конкурирующая компетенция федерации и субъектов федерации // Правовые проблемы укрепления российской государственности / Отв. ред. В. Ф. Волович. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2004. – 0,3 п. л.
3. Понятие, содержание и способы реализации совпадающей компетенции федерации и субъектов федерации // Наука и образование: Материалы Всероссийской научной конференции (20-21 февраля 2003 г.) / Кемеровский государственный университет. Беловский институт (филиал). – Белово: Беловский полиграфист, 2003. – 0,4 п.л.
4. К вопросу о суверенитете субъекта федерации // Перспективы развития межрегионального образовательного пространства на базе гуманитарных кафедр российских университетов: Сб. мат. Всерос. науч.-практ. симп. / Отв. ред. В. В. Невинский. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2003. – 0,4 п.л.
5. Ответственность органов государственной власти и должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Наука и образование: Материалы Всероссийской научной конференции (20-21 февраля 2004 г.) / Кемеровский государственный университет. Беловский институт (филиал). – Белово: Беловский полиграфист, 2004. – 0,4 п.л.
6. Проблемы конституционно-правового регулирования территории и территориального устройства субъектов Российской Федерации // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: материалы международного научно-практического семинара (1-2 октября 2004 г.) / Отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2004. – 1 п. л.