

УДК 342

Особенности разграничительного процесса в Российской Федерации**Тихомирова Л.А.**

Кандидат юридических наук,
заместитель заведующего кафедрой правовых дисциплин
Казанского филиала Академии труда и социальных отношений

Статья посвящена исследованию вопроса разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации. Анализируются конституционные и законодательные основы, исследуются правовые формы регулирования отношений по предметам ведения и полномочиям, определяется роль договоров и федеральных законов в разграничительном процессе.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, предметы ведения, полномочия, договор о разграничении предметов ведения и полномочий, федеральный закон.

Различные аспекты российского федерализма раскрывались в докторских диссертационных работах М.В. Глигич-Золотаревой, В.И. Савина, С.А. Осипяна, С.Н. Чернова, В.А. Черепанова, Н.М. Добрынина, И.А. Полянского, С.М. Шахрая, И.А. Умновой и многих других ученых-правоведов. Вопросы разграничения предметов ведения и полномочий являлись предметом кандидатских диссертаций М.Ю. Карпечкиной, Н.Б. Столповской, А.Н. Ерегина, Е.В. Рябова, И.Х. Машукова, Т.В. Бережной, Н.А. Поляковой, П.Г. Московской, В.П. Миронова и др. Несмотря на наличие значительного количества исследований в указанной области, многие вопросы разграничения предметов ведения и полномочий продолжают оставаться дискуссионными и в достаточной степени нераскрытыми: каковы способы разграничения предметов ведения и полномочий в мировой практике и в Российской Федерации; какова сущность, содержание и процедура разграничительного процесса; что конкретно должно быть разграничено: компетенция, полномочие или предмет ведения; каковы правовые формы регулирования отношений по предметам ведения и полномочиям и их роль в разграничительном процессе, каково соотношение федерального закона и договора о разграничении предметов ведения и полномочий?

Посредством классификации правовых форм регулирования отношений по предметам ведения и полномочиям и определения роли Конституции Рос-

сийской Федерации, федеральных законов и соответствующих договоров о разграничении предметов ведения и полномочий попытаемся определить особенности разграничительного процесса в России.

Следует отметить, что правовые формы регулирования отношений были предметом не одного исследования. Например, в диссертационном исследовании Т.В. Бережной выделяются «две основные формы правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий: нормативный правовой акт (Конституция РФ, федеральные законы) и нормативный договор (Федеративный договор и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенные в соответствии с Конституцией РФ)» [1].

Интересную позицию излагает С.Ю. Биджева [2], отдельно рассматривая правовую форму разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (исключительно конституционное регулирование) и правовые формы разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами (Конституция Российской Федерации, федеральные законы и договоры).

И.А. Умнова [3] проводит различия между правовыми актами, разграничивающими компетенцию, и актами, регулирующими отношения по предметам ведения. В последнем случае, помимо актов, перечисленных в статьях 11 и 76 Конституции Россий-

ской Федерации, не исключается использование и других правовых форм.

Неоднозначность в понимании исследуемого вопроса предопределена тем, что не выработан единый подход к раскрытию таких понятий как «правовая форма регулирования отношений Российской Федерации и ее субъектов по предметам ведения и полномочиям» и «правовая форма разграничения предметов ведения». Каждый автор рассматривает указанные правовые категории в своем видении, нередко стирая грань между «разграничением» и «определением» предметов ведения и полномочий. Вместе с тем различно не только содержание и назначение, но и собственно процесс разграничения и определения предметов ведения и полномочий. Единообразие в толковании обозначенных терминов может в целом повлиять на эффективность реализации разграничительного процесса.

В связи с этим уместным является раскрытие следующих категорий: «разграничение», «определение» и «установление».

Установление – это определение общего положения и направления границ, создание чего-либо [4, с. 1401-1402]. Применительно к предметам ведения установление – это определение общего положения и направления границ между тремя сферами ведения, это обозначение трех сфер ведения: предметов ведения Российской Федерации, предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, предметов ведения субъектов Российской Федерации. Исходя из этого определения, первично – установление, дальнейшее разграничение предметов ведения должно происходить в рамках установленных Конституцией России предметов ведения. Указанную правовую позицию подтверждают положения абз. 1 п. 1 ст. 3 Федерального закона № 184-ФЗ.

Разграничение – это разделение, обозначение границ [4, с. 1066]. Разграничение предметов ведения – это проведение линии границ между тремя сферами ведения: предметом ведения России, предметом совместного ведения России и ее субъектов и предметом ведения субъектов России. В связи с этим в Конституции Российской Федерации вполне обоснованно они обозначаются как пределы ведения. Проблема разграничения – проблема поиска критерия или критериев, по которым можно было бы отделить все три сферы ведения друг от друга.

Определение – это логическая операция установления смысла и содержания термина; сущность, основные черты чего-либо [4, с. 719]. Таким образом, определить предметы ведения и полномочия – значит наполнить их содержательной частью, т.е. раскрыть.

Анализ конституционных положений и законодательных основ с учетом вышеизложенного позволяет выделить следующие правовые формы регулирования отношений Российской Федерации

и ее субъектов по предметам ведения и полномочиям:

- правовые формы разграничения предметов ведения и полномочий;
- правовые формы определения предметов ведения и полномочий;
- правовые формы передачи осуществления части полномочий.

Так, Конституция РФ [5] в части 3 статьи 11 определила, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Часть 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации устанавливает правовые формы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ статей 11, 76 Конституции Российской Федерации и ст. 1, 26.1. Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [6] позволяет говорить о том, что от правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий необходимо отличать правовые формы определения предметов ведения и полномочий, которые по содержанию шире.

Если правовые формы разграничения предметов ведения и правовые формы разграничения полномочий одинаковы, – это Конституция, Федеративный договор и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, которыми разграничиваются пределы ведения России и ее субъектов, то в отношении правовых форм определения предметов ведения и полномочий складывается принципиально иная позиция.

Во-первых, необходимо различать правовые формы определения предметов ведения, которые устанавливаются ст. 76 Конституции РФ и правовые формы определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения, которые устанавливаются ст. 26.1. Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Во-вторых, в рамках правовых форм определения предметов ведения необходимо различать:

- правовые формы определения предметов ведения Российской Федерации (федеральные конституционные законы, федеральные законы);

- правовые формы определения предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации);

- правовые формы определения предметов ведения субъектов Российской Федерации (законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации).

В третьих, в рамках правовых форм определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения необходимо различать:

- правовые формы определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации (федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, соглашения о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации);

- правовые формы определения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (Конституция Российской Федерации, федеральные законы, договоры о разграничении полномочий, соглашения, законы субъектов Российской Федерации);

- правовые формы определения полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации (Конституция (Устав) субъекта Российской Федерации, законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации).

Анализ конституционных и законодательных основ позволил определить следующую роль договоров в разграничении предметов ведения и полномочий:

- разграничить предметы ведения и полномочия;

- определить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Несмотря на то, что, предметы ведения в договоре о разграничении предметов ведения и полномочий фактически должны воспроизводить положения Конституции Российской Федерации, вместе с тем отказываться от подобной правовой формы разграничения предметов ведения и полномочий нельзя по следующим причинам:

- указанные договоры могут устанавливать предметы ведения субъектов Российской Федерации, разграничивая тем самым их от предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

- указанные договоры могут конкретизировать предметы ведения;

- указанные договоры, как исключение из общего правила, могут по-иному определять полномочия субъектов Российской Федерации.

Роль федеральных законов при разграничении предметов ведения и полномочий сводится к следующему:

- определяют предметы ведения, раскрывая его содержание;

- устанавливают полномочия;

- определяют полномочия;

- устанавливают общие принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий;

- утверждают, изменяют, определяют дату вступления в силу договоров о разграничении предметов ведения и полномочий.

Таким образом, федеральные законы призваны раскрывать содержание предметов ведения и определять полномочия по предметам ведения. Предметы ведения:

- устанавливаются Конституцией;

- разграничиваются Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий;

- определяются в соответствии со ст. 76 Конституции Российской Федерации.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

- устанавливаются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъектов Российской Федерации;

- разграничиваются Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий;

- определяются в соответствии со ст. 26.1. Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

- передаются соглашением о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В свою очередь, в отличие от полномочий, предметы ведения не могут передаваться, исключаться или перераспределяться. Соответственно, полномочия более динамичны, в отличие от предметов ведения, которые стабильны и не подлежат изменениям.

Таким образом, сущность, содержание и процедура разграничительного процесса зависит от того, что мы разграничиваем и определяем: предмет ведения или полномочие. Кроме того, при разграни-

чении и определении полномочий не менее важно определить, в какой сфере ведения происходит такое разграничение: в сфере ведения Российской Федерации, в сфере совместного ведения или в сфере ведения субъектов Российской Федерации.

Литература:

1. Бережная Т.В. Формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юр. наук: – Омск, 2006. – 231 с.
2. Биджева С.Ю. Особенности договорного разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2002. – № 2.
3. Умнова И.А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. – 1999. – № 11.
4. Большой толковый словарь русского языка / Ред. С.А. Кузнецов – СПб.: Норинт, 2000. – 1536 с.
5. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. – 1993. – № 237. – 25 декабря.
6. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1999. – № 206. – 19 октября.

Peculiarities of Delimitation Process in the Russian Federation

L. Tikhomirova

Kazan Branch of Academy of Labour and Social Relations

The article deals with the research of the issue of delimitation of competence and authority in the Russian Federation. Constitutional and legislative foundations are analyzed, legal forms of regulation of competence and authority are researched, and the role of agreements and federal laws in delimitation process is determined.

Key words: Constitution of the Russian Federation, competence, authority, agreement on delimitation of competence and authority, federal law.

