
РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ (на примере Республики Ингушетия)

Т.М. Мурзабеков

Кафедра национальных, федеративных и международных отношений
Российская академия государственной службы при Президенте РФ
Проспект Вернадского, 84, Москва, Россия, 119606

Статья посвящена одной из основных проблем федеративных отношений — вопросу разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ. Вопрос разделения полномочий должен быть эффективно и однозначно решен, чтобы обеспечить политическую стабильность Российской Федерации.

Одной из важнейших проблем федеративных отношений, как и в прошлые годы, осталась проблема разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Предметы ведения — это понятие, используемое в федеративных государствах для характеристики сферы общественных отношений, регулирование которых отнесено к компетенции Федерации и ее субъектов. Круг закрепленных полномочий, которые органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов правомочны осуществлять в соответствии с принципом разделения предметов ведения Федерации и ее субъектов, образуют предмет ведения и полномочия Федерации и ее субъектов. От предмета ведения следует отличать компетенцию органов государственной власти, под которой понимается совокупность полномочий государственной власти по предметам ведения.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации — одно из главных условий упрочения федеративных отношений. Согласно ст. 6 Конституции Республики Ингушетия государственная власть в Республике Ингушетия осуществляется на основе разделения и взаимодействия законодательной, исполнительной, судебной властей, а также разграничения полномочий между республиканскими и местными органами власти. Такое разграничение не следует рассматривать как самоцель, необходимо решать принципиальные вопросы сложившейся системы федеративных отношений.

Именно в этом направлении в течение нескольких лет в России проводилась планомерная и целенаправленная работа. Созданная для этих целей при Президенте Российской Федерации Специальная Комиссия под руководством тогда еще заместителя руководителя Администрации Президента РФ Д.Н. Козака проделала большую работу по анализу действующих федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Аналогичные комиссии были созданы при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах.

В практике европейского социально-территориального управления вопрос распределения и перераспределения полномочий (функций, прав и обязанностей, ответственности и финансовых средств) между управленческими органами разного уровня — федеральным, региональным, местным — объединен понятием субсидиарности. Сегодня процесс распределения полномочий между уровнями управления уже нельзя представить как статичное качество организационно-управленческих структур.

По какому принципу проведено разделение предметов ведения?

К ведению Российской Федерации отнесено лишь то, что необходимо и, вместе с тем, достаточно для защиты суверенитета и верховенства Российской Федерации, обеспечения целостности и неприкосновенности ее территории.

К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено все то, что, исходя из объективных условий существования нашего государства, не может решаться только Федерацией без участия ее субъектов. Необходимо отметить, что согласно ст. 1 Конституции Республики Ингушетия отношения Республики Ингушетия и Российской Федерации регулируются Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Ингушетия и Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Ингушетия в составе Российской Федерации. Так, очевидно, что, хотя регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а также национальных меньшинств находятся в ведении Федерации, в полной мере защита прав и свобод человека и гражданина, а также национальных меньшинств может быть реализована только с участием государственных органов субъектов Федерации и, прежде всего, тех, в которых проживают, например, национальные меньшинства и малочисленные народы. Очевидно, что только на месте можно, например, определить границы территории, на которой определенный этнос занимается традиционной хозяйственной деятельностью, и принять меры для его защиты.

Так, в ст. 111 Конституции Республики Ингушетия сказано, что установление и изменение границ между административно-территориальными образованиями, а также другие вопросы административно-территориального устройства Республики Ингушетия решаются в соответствии с федеральными законами и законами Республики Ингушетия с учетом мнения населения.

Мы считаем, что установление и изменение границ возможно, согласно волеизъявлению населения, при помощи референдума, не нарушая федеральные законы и законы Республики Ингушетия.

Необходимо отметить, что указанные в Конституции Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации могут быть изменены только с соблюдением процедур, установленных для внесения поправок в Конституцию.

Согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации в исключительном ведении Российской Федерации находятся:

— принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

- федеративное устройство и территория Российской Федерации;
- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- федеральная государственная собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральной программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;
- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика; федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;
- внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ; вопросы войны и мира;
- внешнеэкономические отношения Российской Федерации;
- оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны РФ;
- государственные награды и почетные звания Российской Федерации;
- федеральная государственная служба.

Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

- обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;
- природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; охрана памятников истории и культуры;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

— установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

— кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

— защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

— установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

— координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Положения настоящей статьи в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

Так, согласно ст. 66 Конституции Республики Дагестан она имеет право на установление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и конституцией Республики Дагестан, участвует в пределах своей компетенции в выполнении международных договоров Российской Федерации, формировании и осуществлении внешнеполитического курса страны по вопросам, затрагивающим интересы Республики Дагестан.

Особое следует отметить, что к совместному ведению Федерации и ее субъектов относятся также защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств.

В Конституции Чеченской Республики так и сказано, что в совместном ведении Российской Федерации и Чеченской Республики находятся защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности и т.д. (ст. 60 п. «б»).

Установление совместного ведения в этой сфере связано с тем, что защита прав и свобод человека и гражданина в полной мере возможна только тогда, когда в ней участвуют государственные органы федерального уровня и субъектов Российской Федерации. Надо учитывать также, что государственные органы субъектов Федерации ближе всего стоят к специфическим нуждам населения, в том числе и к нуждам национальных меньшинств и малочисленных народов. Подчас именно они могут наиболее точно выбрать средства, которые неотложны и необходимы для защиты прав населения, поддержания и развития национальных меньшинств и малочисленных народов. Такие меры, разумеется, могут приниматься лишь в строгом соответствии с регулированием прав и свобод человека и гражданина.

Конституция Российской Федерации указывает на три способа разграничения предметов ведения и полномочий — собственно конституционный, договорной (ч. 3, ст. 11) и законодательный (ст. 76).

Конституционные требования организации публичной власти в России предполагают неукоснительное соблюдение органами власти ст. 71 Конституции РФ,

устанавливающей предметы исключительного ведения Российской Федерации. Эти предметы не могут быть переданы в ведение субъектов Российской Федерации или в сферу их совместного с Российской Федерацией ведения иначе, чем через внесение изменений в Конституцию Российской Федерации. Следовательно, по предметам ведения Российской Федерации к полномочиям федеральных органов государственной власти должна относиться вся полнота, прежде всего, регулятивных и контрольных полномочий.

В Конституции Российской Федерации не используется термин «исключительное» ведение Федерации, но содержание вопросов ст. 71 Конституции, раскрывающее содержание суверенитета Российской Федерации, позволяет их оценивать именно в этом качестве.

Правда, это не означает, что субъекты Федерации не в праве участвовать в решении этих вопросов, например, посредством законодательной инициативы или через своих представителей в Совете Федерации. Отметим также, что Конституция не относит исполнительную деятельность по вопросам ст. 71 к исключительным полномочиям только федеральных органов государственной власти. Более того, по этим вопросам федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации). Конституция осуществляет, в первую очередь, разграничение нормотворческих полномочий федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации.

Часть 2 ст. 78 Конституции Российской Федерации позволяет передавать субъектам Российской Федерации некоторые исполнительно-распорядительные полномочия на основе соглашений о передаче осуществления части полномочий. Сферой их применения, например, может стать управление отдельными объектами федеральной собственности. Вместе с тем прямой и очевидной необходимости осуществлять такую передачу нет, поскольку перераспределение прав по управлению объектами федеральной собственности может ослабить материальное обеспечение осуществления собственной федеральной компетенции. Во всяком случае, недопустима передача осуществления полномочий в тех сферах, где она приводила бы к фактическому ослаблению Федерации в решении общегосударственных задач (оборона, безопасность, таможенное дело и т.д.).

«Исключительность» предметов ведения Российской Федерации, согласно ст. 76 Конституции Российской Федерации, выражается прежде всего в том, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Поэтому органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут осуществлять по предметам ведения Российской Федерации лишь исполнительно-распорядительные полномочия, но только в случаях и пределах, установленных Федерацией.

Проблема разграничения полномочий органов государственной власти особенно актуальна для сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Предметы ведения, закрепленные в ст. 72 Конституции Российской Федерации, не дают представления, что в этих сферах правомочна делать Федерация, а что — ее субъекты. Значительный по составу перечень многообразных по природе предметов совместного ведения (ч. 1 ст. 72 Конституции) еще более усложняет применение каких-либо унифицированных подходов к разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, причем нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Не могут быть аргументом в пользу необходимости изменения Конституции Российской Федерации и недостатки ранее осуществлявшегося правового регулирования по предметам совместного ведения, в том числе регулирования разграничения полномочий по отдельным предметам совместного ведения. Получившая распространение практика двустороннего договорного регулирования федеративных отношений в значительной мере не соответствовала требованиям большинства федеральных законов. При этом и сами федеральные законы, будучи приоритетной формой разграничения полномочий, во многих случаях не содержали реального разграничения полномочий, не позволяли определить, обязанность какого органа (какого уровня) власти и в каких случаях корреспондирует праву лиц. Однако это — решаемая в рамках системной государственной деятельности по законодательному разграничению полномочий задача.

Конституция Российской Федерации не содержит перечня предметов ведения субъектов Российской Федерации. Формулировка ст. 73 Конституции говорит о полноте государственной власти субъектов Российской Федерации, которой они обладают вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения. Однако из ст. 76 (ч. 4), устанавливающей, что вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние осуществляют собственное правовое регулирование, следует вывод о существовании предметов ведения субъектов Российской Федерации. Термин «собственное» означает, что субъекты Российской Федерации по вопросам их ведения издадут свои законы и иные нормативные правовые акты самостоятельно, полностью регулируя по своему усмотрению отношения, вытекающие из предметов их ведения. В ст. 78 Конституции Республики Ингушетия сказано, что по предметам своего ведения Народное Собрание Республики Ингушетия принимает законы и постановления. Важно отметить, что в таком случае, в соответствии с ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации, не действовал бы принцип верховенства федерального закона.

Этот пробел восполнен с принятием Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с последующими изменениями, где перечислены предметы ведения субъектов России.

Конституция Российской Федерации также предусматривает две формы внутригосударственного договорного регулирования: договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации о передаче осуществления части своих полномочий. Следует отметить, что в период «суверенизации» серьезно проблемой стало заключение договоров по «политическим» причинам. Такие договоры, обычно с республиками, заключались без учета конституционных положений, что вызвало серьезное недовольство других субъектов Российской Федерации. Таким образом, договорное регулирование взаимоотношений центра и субъектов оказалось обусловленным конъюнктурными соображениями; договоры заключались по принципу «кто больше сможет выбить из центра».

Всего с 1994 по 1998 гг. было заключено 42 договора с органами государственной власти 46-ти субъектов Российской Федерации, подавляющее большинство из которых к настоящему моменту расторгнуты, а заключение договоров между органами государственной власти РФ и ее субъектов приостановлены. На современном этапе государственное строительство происходит посредством законодательного разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов. Однако это не означает полного отказа от договоров в силу того, что их использование в процессе разграничения предметов ведения и полномочий определено в ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации. Тем не менее, представляется целесообразным по-новому определить роль договоров. Они должны стать вспомогательным механизмом, призванным уточнить отдельные вопросы разграничения компетенции с учетом региональной специфики. А их заключение может быть оправдано только в исключительных случаях, если оно обусловлено юридически значимыми особенностями субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что разграничение предметов ведения должно осуществляться только Конституцией Российской Федерации; разграничение полномочий — федеральными законами и, в установленных в них случаях, договорами между Российской Федерацией и ее субъектами, а делегирование отдельных полномочий — соглашениями между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

При этом необходимо учитывать, что разграничение полномочий происходит по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, определенным Конституцией.

Необходимо особо подчеркнуть, что конституционная модель разграничения предметов ведения и полномочий, которая сейчас действует, рассчитана на ста-

бильное функционирование государства, на устоявшуюся систему государственного управления. Решение проблемы совершенствования разграничения видится в том, чтобы, не трогая конституционную модель, наполнить Конституцию Российской Федерации, ее потенциал, который еще до конца не реализован, содержанием, которое она сама предусматривает. Речь идет о том, чтобы просмотреть все законодательство, внести необходимые изменения и дополнения, а также о возможности, при необходимости, принятия новых актов.

Конституция Российской Федерации не перечисляет полномочия субъектов Федерации. Она лишь определяет предметы ведения Российской Федерации и дает Федерации право определять свои полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, оставляя за субъектами право реализовать свои полномочия в сфере совместного ведения. Это позволяет с необходимой для практической деятельности всех государственных органов — федеральных и субъектов Федерации — точно определять пределы полномочий субъектов Российской Федерации, что, конечно, не исключает возможности возникновения споров по вопросам определения предметов ведения Федерации и ее субъектов.

Правовой основой разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов является Конституция Российской Федерации. Она закрепила федеративную форму государственного устройства страны. Но российский федерализм как распределение власти по вертикали, установление сдержек и противовесов в отношениях между федеральными органами власти и органами власти субъектов, ее составляющих, еще в стадии становления. При этом выделены 2 группы полномочий Российской Федерации: исключительных (ст. 71) и совместных субъектами (ст. 72). Полномочия субъектов Федерации определяются по остаточному принципу (ст. 73). Предметы совместного ведения — это сферы общественных отношений, которые по Конституции отнесены к ведению Федерации, но к нормативному регулированию и управлению которыми допускаются и субъекты Федерации (ст. 76).

Вместе с тем Конституция Российской Федерации не определяет, какими должны быть федеральные законы в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов. Более того, не предусмотрен и особый порядок рассмотрения и принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, который позволял бы в обязательном порядке учитывать мнения отдельных субъектов Федерации по законопроекту.

Вопрос разграничения предметов ведения и полномочий всегда был и остается практически значимым, от правильного решения которого зависит нормальное функционирование государства. Субъекты Федерации, оставаясь самостоятельными и равноправными членами федеративного организма, обязаны четко соблюдать конституционные положения в своей деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Конституция Российской Федерации. — М., 1993.
- [2] Конституция Республики Ингушетия. — 1994.

- [3] *Ковачев Д.А., Дымов Д.Е.* Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. — М., 1995.
- [4] *Кудрявцева Ю.В.* Комментарии к Конституции Российской Федерации. — М.: Фонд «Правовая культура», 1996.
- [5] *Медведев Н.П.* Субъект Российской Федерации в условиях государственно-правовых реформ. — М., 2006.
- [6] *Медведева В.К.* Региональные интересы и политика. — М., 2003.
- [7] *Червонюк В.И.* Конституционное право: Учебное пособие. — М.: Инфра-М, 2003.

**POWER-SHARING AND THE DIVISION
OF FIELDS OF RESPONSIBILITY BETWEEN
THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS CONSTITUENTS
(for instance, Ingush Republic)**

T.M. Murzabekov

The Department of National, Federative and International Relations
Russian Academy of Civil Service under the President of the Russian Federation
Vernadskogo prospect, 84, Moscow, Russia, 119606

One of the main problems of federative relations, as in the recent years, remains the problem of power-sharing and the division of fields of responsibility between the Russian Federation and its constituents concerning the objects of its joint authority.

Power-sharing and the division of fields of responsibility between the Russian Federation and its constituents — is one of the main conditions of strengthening federative relations. Such power-sharing should not be considered as the end in itself, it is necessary to decide the main questions in the formed system of federative relations.

The question of power-sharing and the division of fields of responsibility always remains practically significant, and the normal functioning of state depends on the sound decision of this question.