МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ

КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Кафедра государственного и международного права

# КУРСОВАЯ РАБОТА

По Конституционному праву РФ

**Тема: КОМПЕТЕНЦИЯ РОССИИ КАК СУВЕРЕННОГО ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА**

Выполнил:

Студент I курса 6 группы

Юридического факультета

Отделения заочного обучения

Шинкаренко Сергей Алексеевич

Научный руководитель:

Краснодар – 2000г.

# Содержание.

Содержание. 2

Введение. 3-4

Понятие компетенции Российской Федерации. 5-8

Содержание компетенции Российской Федерации и ее правовая

основа. 9-21

Механизм разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. 22-26

Заключение. 27-28

Список используемых нормативно-правовых актов и исследований. 29

Приложение. 30-34

# Введение.

Проблема определения компетенции федеральных органов власти является главной и наиболее сложной в любом федеративном государстве. Федерация не может обладать неограниченными полномочиями по управлению страной, она обязана делится этими полномочиями с субъектами Федерации, без чего государственная власть не может носить демократический характер. Субъекты федерации заинтересованы в существовании сильной федеральной власти, наделенной широкими полномочиями для защиты и обеспечения общих интересов. Но в то же время они не хотят утратить своей самостоятельности, а обладать правом решать лишь второстепенные вопросы жизни своего населения. Это – объективное противоречие любой федерации, заставляющее власти тщательно и оптимально проводить разграничение компетенции государственных органов федерации и ее субъектов.

Мировая практика выработала форму решения этой проблемы, которая состоит в установлении: а) исключительной компетенции федеральных органов власти, б) совместной компетенции органов власти федерации и ее субъектов, в) исключительной компетенции субъектов федерации. Такое решение проблемы характерно для США, ФРГ, Австралии и других федераций.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектами возможно только на основе Конституции, федеративного договора и иных договоров по этим вопросам. Это положение включено в число основ конституционного строя (ч. 3 ст. 11 Конституция РФ), оно призвано воспрепятствовать решению проблемы разграничения в неправовых формах или хотя бы путем принятия законов, а так же постановлений исполнительной власти. Здесь самый чувствительный нерв федерализма и одновременно залог стабильности власти на всей территории федерации.

Актуальность этой проблемы в Российской Федерации очевидна. Распад СССР подтолкнул «парад суверенитетов» бывших автономных республик и даже автономных областей в Российской Федерации. Осенью 1991г. все автономные республики провозгласили себя суверенными государствами. Большинство бывших автономных областей провозгласили себя республиками. Края и области так же начали борьбу за равноправие субъектов Федерации. Судьба Российской государственности в 1991-1993гг. во многом определялась противостоянием республиканских региональных властей с федеральной властью. Угроза распада России нарастала в течение всего 1992г. Отдельные субъекты Федерации предлагали преобразовать ее в конфедерацию. Имела место «война законов». Причины, приведшие к распаду СССР, так же сказались на нарастании центробежных, сепаратистских тенденций внутри России. В их основе лежало желание самостоятельно распоряжаться результатами своего труда. Все это явилось результатом неправильной политики Центра в отношении членов федерации (в РСФСР по Конституции 1978г. субъектами считались только автономные республики, остальная территория страны была разделена на административно-территориальные единицы). Эти события доказывали необходимость построения качественно новых взаимоотношений между федеральным центром и ее субъектами. Ведь смысл и суть федерализма состоят в разделении полномочий между федеральной властью и субъектами федерации. Правительство действовало методом проб и ошибок, так как подобного опыта у государства не было.

В настоящее время появилось много научных трудов по этой теме. Хотелось бы выделить следующие:

1. Комментарий к Конституции РФ под общей редакцией кандидата юридических наук Кудрявцева Ю.В. Третий по счету, но первый практический комментарий к Конституции РФ. При его написании максимально привлечено текущее законодательство, судебная и административная практика. Авторы комментария – известные правоведы, сочетающие научную деятельность с практической (в частности, с работой в Конституционном Суде РФ). Год издания – 1996.
2. Конституционное право Российской Федерации. Авторы – Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Эти известные российские правоведы исходят из факта создания в России нового конституционного права, опирающегося на принципы демократического правового и социального государства. Здесь подробно излагаются основы конституционного строя посттоталитарного общества, подчеркивается приоритет прав и свобод человека и гражданина, исследуется взаимосвязь институтов власти, соответствующих установленной Конституцией форме правления. В книге очень четко дано представление о полномочиях Российской Федерации как суверенного федеративного государства. Законодательные материалы приведены по состоянию на декабрь 1995г.
3. Конституционное право Российской Федерации. Авторы – Козлова Е.И., Кутафин О.Е. – активно используют историко-правовой и сравнительные методы.

При написании данной работы использовалась также периодическая печать: журналы «Государственное право и местное самоуправление», «Конституционное и муниципальное право», «Государство и право»; учебники по истории отечественного государства и права; иные учебники по конституционному праву РФ и зарубежных стран, а также соответствующие страницы в интернете.

# Понятие компетенции Российской Федерации.

Среди многоаспектных, многогранных элементов федерализма, как демократического принципа государственного устройства, распределение предметов ведения между федерацией и ее субъектами, разграничение полномочий между их органами государственной власти имеют ключевое значение.

Российская Федерация следует по испытанному пути, который состоит в установлении: а) исключительной компетенции федеральных органов власти, б) совместной компетенции органов власти федерации и ее субъектов, в) исключительной компетенции субъектов федерации. Ст. 71 Конституции РФ содержит перечень вопросов, находящихся в ведении Федерации; ст.72 Конституции РФ – перечень вопросов, находящихся в совместном ведении Федерации и ее субъектов; а в ст.73 закреплена (без перечня вопросов) вся остаточная (т.е. за пределами ведения первых двух) компетенция субъектов Федерации.

Отнесение Конституцией РФ тех или иных вопросов к числу предметов ведения Федерации (компетенция Российской Федерации) означает установление исключительной компетенции федеральных органов (Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ). Эти и только эти органы вправе издавать по перечисленным вопросам присущие им правовые акты (указы, законы, постановления), осуществляя нормативное регулирование и текущее управление. Предметы ведения, таким образом, это и сферы полномочий федеральных органов государственной власти, в которые не вправе вмешиваться органы государственной власти субъектов Федерации. Компетенция Российской Федерации сформулирована в виде сфер деятельности Федерации, ее прерогатив, объектов, определенных видов деятельности или их части (например, федеральная собственность), либо полномочий Федерации – в тех случаях, когда речь идет об определении статуса (например, государственной границы), установлении (например, судоустройства), правом регулировании отраслей законодательства, осуществляемом только федеральной государственной властью[[1]](#footnote-1). Конституционная формула «в ведении Российской Федерации находится» обозначает, таким образом, сферы, области, объекты, прерогативы и т.п., находящиеся под воздействием федеральной государственной власти, т.е. компетенцию Российской Федерации как суверенного федеративного государства. При этом в ст.71 Конституции РФ не очерчены формы ведения этих предметов, поскольку это осуществляется в других статьях Конституции РФ, путем нормативного регулирования, общего руководства, координации, распорядительства, контроля и т.п.

Свое конкретное юридическое выражение в предметах ведения Российской Федерации, реализуемых органами государственной власти Российской Федерации, находит конституционно-правовой статус Российской Федерации[[2]](#footnote-2).

Предметы ведения и полномочия органов Федерации, закрепленные в 18 пунктах ст. 71 Конституции РФ, можно условно разделить на семь групп.

1. **Вопросы государственного строительства:**

принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их исполнением;

федеративное устройство и территория Федерации;

регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации, регулирование и защита прав национальных меньшинств;

установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти;

федеральная государственная служба.

1. **Вопросы регулирования экономики и социального развития:**

федеральная государственная собственность и управление ею;

установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Федерации;

установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития;

федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы, федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе.

1. **Вопросы внешней политики и внешнеэкономической деятельности:**

внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира;

внешнеэкономические отношения Российской Федерации.

1. **Вопросы обороны и охраны границы:**

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 и континентального шельфа Российской Федерации.

1. **Вопросы создания правоохранительных органов и правовой системы:**

судоустройство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности;

федеральное коллизионное право.

1. **Вопросы метеорологии, статистической отчетности и др.:**

метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография, наименования географических объектов, официальный статистический и бухгалтерский учет.

1. **Государственные награды и почетные звания Российской Федерации.[[3]](#footnote-3)**

Из этого перечня вопросов, составляющих предметы ведения Российской Федерации, можно сделать ряд важных выводов в отношении конституционных прерогатив Федерации, и в частности:

* только на федеральном уровне можно изменять Конституцию, принимать законы о гражданстве и др.;
* на территории субъектов Федерации могут располагаться объекты федеральной собственности;
* только на федеральном уровне решаются вопросы ядерной энергетики, развитие путей сообщения и деятельности в космосе;
* только федеральные органы власти вправе осуществлять внешнюю политику, объявлять войну и заключать мир;
* Вооруженные Силы являются едиными для всей страны, ни один субъект Федерации не вправе создавать собственные вооруженные формирования;
* судоустройство и прокуратура являются едиными для всей страны, только на федеральном уровне можно объявлять об амнистии и помиловании и др.

Исключительные полномочия федеральных органов затрагивают далеко не все сферы деятельности граждан и общественной жизни. Но именно в этих сферах проявляется суверенитет и территориальное верховенство Российской Федерации, ее назначение обеспечивать общие интересы многонационального населения страны.

Необходимо учесть, что в принципе только федеральные органы государственной власти, перечисленные в ст. 11 Конституции РФ, могут обладать полномочиями по этим предметам ведения. Вместе с тем, наличие в Конституции РФ возможности взаимно передавать осуществление полномочий (федерация – ее субъекту и наоборот (ст.78)) позволяет говорить лишь о передаче полномочий в отношении предметов ведения, а не об изъятии этих предметов из ведения Российской Федерации.

В Конституции РФ имеется статья о совместных предметах ведения Российской Федерации и ее субъектов. Под совместным ведением понимается отнесение определенных вопросов к компетенции в равной степени как Российской Федерации, так и ее субъектов. Вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизации, а лишь регулирования в определенной части со стороны федеральных органов государственной власти. Но на практике это очень сложный вопрос. Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов закреплены в 14 пунктах ст. 72 Конституции РФ.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.[[4]](#footnote-4)

# Содержание компетенции Российской Федерации и ее правовая основа.

Статьи 71 и 72 Конституции РФ отражают принятую в стране концепцию распределения предметов ведения и полномочий на находящиеся в собственно ведении Российской Федерации (ст.71 Конституции РФ) и в совместном с ее субъектами велении (ст. 72 Конституции РФ). Названные статьи содержат перечни предметов ведения и полномочий в целом, без указания на то, какими федеральными или субъектов федерации органами государственной власти они реализуются, поскольку это решается сферой компетенции в отношении предметов ведения. Поэтому ст. 71 Конституции РФ дает ответ на вопрос, что находится в ведении Российской Федерации, а какой федеральный орган государственной власти несет нагрузку по ведению перечисленных предметов, - дело самих федеральных органов, кого наделять соответствующей компетенцией в отношении этих предметов.**[[5]](#footnote-5)**

Итак, по Конституции РФ, к исключительной компетенции Российской Федерации относится:

**а)** *принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением* Названные в п. «а» предметы ведения относятся к тем учредительным прерогативам Федерации как государства, которые являются одним из его неотъемлемых признаков. И это естественно, т.к. с принятием Конституции получают юридическое закрепление все принципиальные институты государства и общества. При этом процедура, субъекты, условия принятия Конституции составляют отдельную часть Конституции[[6]](#footnote-6), предусматривающую, что ее принятие относится к компетенции особого общефедерального учредительного органа – Конституционного собрания – и может также быть предметом всенародного голосования (референдума).

Отнесение к исключительному ведению Федерации принятия и изменения федеральных законов обусловлено их ролью и значением, местом в системе права страны. Именно федеральные законы обладают наибольшей юридической силой по отношению к иным нормативным актам. Это связано, прежде всего, с местом той ветви власти, которая вправе принимать законы, а также установлением особого порядка их принятия, регламентацией законотворческой процедуры.

Конституция, как известно, делит федеральные законы на конституционные и просто федеральные (их можно назвать обыкновенными). В ст.71 Конституции РФ какого-либо различия не проводится, так как данный предмет ведения охватывает все законы. Поскольку Россия является федерацией, следует отличать федеральные законы от законов субъектов федерации, действующих только на территории соответствующего субъекта федерации.

Контроль федерации за соблюдением Конституции и федеральных законов выступает как форма осуществления власти. Он направлен на реализацию, соблюдение всеми установленных правовых норм, содержащихся в них предписаний. Включение данного предмета ведения в перечень ст.71 направлено на реализацию положения о верховенстве Конституции и федеральных законов на всей территории России.

Рассматриваемый предмет ведения одновременно выступает в виде полномочия, права и в то же время обязанности и получает развитие и конкретизацию в компетенции различных органов всех ветвей государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной. Ему соответствует положение Конституции о том, что ее гарантом является Президент Российской Федерации, что Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции федеральных законов, конституций, уставов субъектов федерации и других нормативных актов. Рядом контрольных полномочий обладают и палаты Федерального Собрания: Государственная Дума, принимая федеральный закон, например о бюджете, осуществляет контроль за исполнением бюджета за предыдущий год. В определенном смысле контроль за соблюдением Конституции и федеральных законов осуществляют суды общей юрисдикции, органы прокуратуры, исполнительной власти, другие институты государства.

**б)** *федеративное устройство и территория Российской Федерации.* Этот предмет ведения органично вытекает из ст. 1, 5, 65 и др. и служит подтверждением одной из главных характеристик Российского государства – его федеративной природы. Федерализм выступает как форма государственной организации, обеспечивающая равноправие всех ее составных частей.

Федеративное устройство изначально предполагает децентрализацию осуществления единой государственной власти посредством распределения полномочий между центром и регионами. В условиях подлинно федеративного устройства федерация в целом не обладает монополией на власть, благодаря чему открываются возможности для ее субъектов действовать более самостоятельно, в своих интересах, с учетом особенностей своей территории, населения и т.д.

Обозначение в п. «б» данной статьи территории России как предмета ведения, призвано подчеркнуть ее значение как материальной базы государства, без которой оно не может существовать, определить пространственные пределы государственного суверенитета. Полномочия федерации в отношении территории связаны с осуществлением суверенной власти на ней. Отнесение территории к исключительным предметам ведения федерации означает, в частности, что федерация в лице своих органов исполнительной власти охраняет свою территорию, не допускает посягательств на нее, осуществляет свое верховенство над ней путем установления надлежащего правового режима государственной границы, а также путем территориального разделения населения и регулирования организации осуществления власти по территориальному принципу.

**в)** *регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств.* Указанные в этом пункте предметы ведения связаны с одной из основ конституционного строя – «человек, его права и свободы являются высшей ценностью»[[7]](#footnote-7). Здесь записано исключительное полномочие федерации регулировать права и свободы человека и гражданина, а также права национальных меньшинств. Защита же этих прав, согласно п. «б» ст.72 Конституция РФ, является одновременно и сферой совместного ведения. Понятие «регулирование» в данном случае означает, что делом федерации является определения прав и свобод, их конституционно-правовое закрепление, установление конституционных и иных гарантий, механизмов и процедур их реализации и защиты, ответственности за их нарушение. Все эти и другие элементы регулирования (конституционного, законодательного) прав и свобод человека приобретают основополагающее значение для всей правовой системы, всех отраслей и субъектов права. Конституции, уставы и другие правовые акты субъектов федерации не могут сужать установленный на федеральном уровне круг прав и свобод человека.

В ведении федерации находится и гражданство Российской Федерации. Гражданство определяет правовое состояние лица, обусловленное его принадлежностью к Российскому государству. Способы и содержание регулирования гражданства непосредственно затрагивают суверенитет Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, охватывают широкую сферу интересов личности и общества, гражданина и государства. Конституция РФ определяет российское гражданство как единое и равное. Оно приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом. Республики – субъекты РФ тоже имеют свое гражданство. Законодательство о гражданстве республик не должно противоречить федеральному, исходящего из принципа, что граждане республик являются одновременно гражданами Российской Федерации.

Регулирование и защита прав национальных меньшинств – особый предмет ведения федерации, наличие которого обусловлено многонациональным составом населения России, необходимостью гарантировать равноправие и самоопределение всех населяющих ее народов и этнических групп.

**г)** *установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти.* К ведению федерации относится установление системы, порядка организации и формирования федеральных органов всех трех ветвей власти. В Конституции содержится их перечень (Президент, Федеральное Собрание, Правительство, Конституционный суд, Верховный суд, Высший Арбитражный суд), устанавливаются основы компетенции каждого из них, определяются их взаимоотношения друг с другом, виды издаваемых ими актов, порядок их избрания, назначения и т.п., а также наиболее значимые процедуры их деятельности.

Конституция регламентирует данный предмет ведения либо непосредственно в своем тексте, либо отсылая к федеральному закону: так, порядок выборов Президента определяется федеральным законом (ч.4 ст.81), полномочия, порядок образования и деятельности федеральных судов определяется федеральным конституционным законом (ч.3 ст.128). Что касается палат федерального собрания – Государственной Думы и Совета Федерации, то детальная регламентация порядка их организации и деятельности содержится прежде всего в регламентах палат, разрабатываемых и принимаемых каждой из палат самостоятельно. Система федеральных органов исполнительной власти возглавляется Правительством. Конституция определяет его структуру (ст.110), порядок назначения Председателя, полномочия правительства, издаваемые им акты, порядок отставки (ст.111-117). Что касается иных федеральных органов исполнительной власти, то согласно Указу Президента от 17 августа 1999г. №1062 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» они, как правило, находятся в ведении Правительства, за исключением случаев обеспечения конституционных полномочий Президента либо отнесения к его полномочиям соответствующего предмета ведения (например, ФСБ, ФАПСИ). 17.12.1997 года принят Федеральный Конституционный Закон «О Правительстве РФ».

**д)** *федеральная государственная собственность и управление ею.* Лаконичная формулировка п. «д» «федеральная государственная собственность и управление ею» содержит в себе указание как на субъект права собственности (федеральная), так и на публично правовой ее характер (государственная) как объекта управления. В роли субъекта государственной собственности выступают Российская Федерация (в отношении имущества, составляющего федеральную собственность) и ее субъекты – республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. Критерии отнесения государственной собственности к федеральной или к собственности субъектов федерации устанавливается законом.

Субъектом права федеральной государственной собственности является Российская Федерация в целом как публично-правовое образование. Федеральные органы государственной власти выступают в имущественном обороте от имени государства и в соответствии со своей компетенцией осуществляют возложенные на них правомочия публичного собственника (п. 3 ст.214 и ст.125 ГКРФ).

Управление федеральной государственной собственностью не сводится только к вещным правам хозяйственного ведения или оперативного управления. Оно связано с созданием различных гражданско-правовых режимов входящего в эту собственность имущества, часть которого составляет исключительную собственность федерального государства, изымается из оборота и в силу специальных законов не подлежит приватизации. Федерация в лице уполномоченных на то органов закрепляет за собой правомочие собственника федерального имущества и устанавливает его правовые режимы, в том числе порядок и систему органов управления федеральной собственностью. Споры имущественного характера, в том числе связанные с принадлежностью тех или иных объектов конкретным собственникам, относятся к компетенции арбитражных судов.

**е)** *установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации.* Перечисленные в пункте «е» предметы ведения – установление основ федеральной политики и федеральные программы по ряду важнейших направления развития государства – закрепляют право федерации самостоятельно определять магистральные направления внутренней политики, стратегию и тактику реформ. Федеральные программы отражают политику федерации, наполняют ее конкретным содержанием. В них фиксируются органы и организации, ответственные за выполнение программ, предмет, задачи и цели программ, источники их финансирования и т.д. Указание на то, что федерация относит к своему ведению основы политики в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития, имеет целью достижение единства политики федерации и ее субъектов в указанных областях, установление определенных общефедеральных стандартов при условии сочетания интересов федерации и регионов.

**ж)** *установление правовых основ единого рынка; финансовое валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки.* Отнесение п. «ж» ст.71 установления правовых основ единого рынка к ведению федерации производно от положений ст. 8 Конституции РФ, согласно которой одной из основ конституционного строя являются гарантируемые Российской Федерацией единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Обеспечение этой основы невозможно без установления правовых основ единого рынка, единого финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, централизации денежной эмиссии, определения основ ценовой политики и создания необходимых управленческих экономических служб, в том числе федеральных государственных банков. Эта группа полномочий федерации в совокупности с ее правами по принятию гражданского законодательства, правовым регулированием интеллектуальной собственности составляет огромный массив федерального законодательства, предмет деятельности и законодательной, и исполнительной власти. Понятием «установление правовых основ единого рынка» охвачено как его регулирование, так и защита рыночных отношений, например через антимонопольное законодательство. Поскольку финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование в равной мере относится к атрибутам рынка, федерация заинтересована в обеспечении единства в правовом пространстве, унификации условий финансирования и кредитования, валютного контроля и т.д. Все это достигается прежде всего посредством принятия соответствующих федеральных законов.

Финансовое регулирование охватывает как правоотношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства, так и организационно-финансовую деятельность по аккумуляции, распределению и использованию государством денежных средств. Эта сфера – одна из наиболее централизованных: в ней господствуют федеральные нормы, создана единая финансовая система и т.п. Для финансового регулирования характерны проявление принципа верховенства закона, жесткая финансовая дисциплина и финансовый контроль. Финансовые отношения, вытекающие из договоров отдельных субъектов права, регулируются гражданским правом.

Валютное регулирование распространяется на валюту Российской Федерации. Оно включает в себя жесткую систему валютного контроля, которая не основана, как это было раньше, на валютной монополии, сверхцентрализованном механизме руководства валютным хозяйством страны. Органами валютного контроля в Российской Федерации являются Центральный банк РФ, а также Правительство РФ в соответствии с федеральными законами. Кредитное регулирование состоит как в установлении государством порядка осуществления банковских операций и сделок, определения статуса кредитных организаций, их видов в рамках банковской деятельности, так и в решении вопросов государственных внешних заимствований и государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам. Кредитное регулирование осуществляется федеральными законами, указами Президента РФ, актами Правительства РФ в соответствии с их компетенцией.

Таможенное регулирование основано на единой таможенной политике, являющейся частью внутренней и внешней политики России, и направлено на создание правовых, экономических и организационных основ таможенного дела, защиту экономического суверенитета и экономической безопасности государства, активизацию связей российской экономики с мировым хозяйством, обеспечение защиты прав граждан, хозяйствующих субъектов и государственных органов, соблюдение ими обязанностей в области таможенного дела. Таможенное дело относится к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Отнесению к ведению федерации денежной эмиссии вытекает из юридического статуса национальной валюты – рубля как основного платежного средства на территории страны. Денежная эмиссия тесно связана с условиями и сферой обращения национальной валюты, содержанием и платежеспособностью рубля, определением его официального курса по отношению к валютам других стран. Эмиссия российских денежных знаков является исключительной компетенцией Центрального банка РФ.

Государственное регулирование тарифов обусловлено существованием естественных монополий на товары, услуги, продукцию, работы и осуществляется в целях защиты экономических интересов потребителей от монопольного повышения тарифов, создания механизма согласования интересов производителей и потребителей товаров, формирования конкурентной среды в экономике и минимизации тарифов и т.д.

Федеральные экономические службы, включая федеральные банки как предмет ведения федерации, отражают ее потребности в обеспечении управления и контроля в сфере экономики. Это достигается путем формирования федеральных органов, осуществляющих управление различными отраслями экономики, а также федеральных банков.

**з)** *федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития.* Бюджетная, финансовая, налоговая, денежно-кредитная, ценовая и валютная политика Российской Федерации представляют собой взаимосвязанный комплекс отношений, которые регулируются и проводятся согласовано друг с другом, требуют взаимодействия всех их участников. Ключевую роль в этом комплексе ведения занимает федеральный бюджет, включающий свободный финансовый баланс по территории страны, основные направления и приоритеты бюджетной политики, сведения о доходах государства и классификацию его расходов и другие данные. Исключительным предметом ведения является как принятие, так и установление порядка рассмотрения и утверждения федерального бюджета, контроль за финансированием расходов и поступлением доходов.

**и)** *федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе.* Отнесение перечисленных в п. «и» систем и видов деятельности к предметам ведения федерации обусловлено их особым характером и важностью для государства, необходимостью централизованного управления и финансирования, осуществления монополии государства в этих сферах. Регулирование и управление этими предметами не под силу каждому из субъектов Российской Федерации.

Ядерная энергетика и расщепляющиеся материалы также находятся в исключительном ведении Российской Федерации не случайно. Основными задачами, связанными с этими сферами, являются создание правовых основ и принципов регулирования отношений, возникающих при разработке, эксплуатации и утилизации ядерных материалов при использовании прежде всего атомной энергии, обеспечение радиационной безопасности населения, защита окружающей среды, собственности, развитие атомной науки и техники, содействие укреплению международного режима безопасного использования атомной энергии, недопущение распространения ядерных материалов и т.д.

Федеральный транспорт играет важнейшую роль в экономике и социальной сфере Российской Федерации. Государство осуществляет регулирование и контроль за деятельностью всех видов транспорта, регламентирует их отношения между собой, а также с пассажирами, отправителями и получателями грузов и багажа. При этом осуществляемые, например, железнодорожным транспортом перевозки отнесены к естественной государственной монополии[[8]](#footnote-8), а имущество предприятий, учреждений и объекты железнодорожного транспорта относятся исключительно к федеральной собственности. Все иные виды транспорта подверглись в последние годы акционированию.

Федерация регулирует отношения, связанные с информацией, информатизацией и защитой информации, которые возникают при формировании и использовании информационных ресурсов. Государственная политика в сфере информатизации направлена на обеспечение единого информационного пространства страны и создание условий для развития и защиты всех форм собственности на информационные ресурсы, формирование и защиту государственных информационных ресурсов, создание и развитие федеральных и региональных информационных систем и сетей, обеспечение их совместимости и взаимодействия в едином информационном пространстве Российской Федерации. Федерация создает условия для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан, органов государственной власти и местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе государственных информационных ресурсов, заботится о национальной безопасности в сфере информатизации, а также обеспечении реализации прав и свобод граждан, организаций в условиях информатизации.

Связь отнесена к ведению Российской Федерации в тех ее частях, которые осуществляются под ее юрисдикцией и являются неотъемлемой частью производственной и социальной инфраструктуры Российской Федерации.

Деятельность в космосе – исключительная сфера ведения, целиком осуществляемая только федерацией. Российская Федерация определяет задачи, устанавливает принципы, организует, обеспечивает экономические условия космической деятельности, регулирует вопросы и финансирует создание космической инфраструктуры, систем обеспечения безопасности космической деятельности и международного сотрудничества.

**к)** *внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира.* Отнесение к ведению Российской Федерации вопросов внешней политики и участия в международных отношениях вполне естественно, и это вытекает из ее суверенитета, дающего право выступать на международной арене в качестве самостоятельного единого государства.

Все вопросы, связанные с заключением, прекращением и приостановлением действия международных договоров, отнесены совершенно правомерно к ведению Российской Федерации – федеративного государства, выступающего в международных отношениях единым субъектом международного права. Заключая международные договоры, Российская Федерация принимает обязанности и права в отношении субъектов федерации.

**л)** *внешнеэкономические отношения Российской Федерации.* Пункт о внешнеэкономических отношениях Российской Федерации выделяет из предусмотренных предыдущим пунктом сфер международных отношений экономическое сотрудничество, подчеркивая тем самым особую приоритетность и значимость для всей страны внешнеэкономической деятельности, развития мирохозяйственных связей. При этом данное положение не раскрывает формы и содержания данного предмета ведения, что предполагает как нормативное регулирование, управление и защиту экономики страны, ее экономической безопасности, так и обеспечение различными методами и средствами эффективной интеграции в мировую экономику. Внешнеэкономическая деятельность, будучи составной частью внешней политики Российской Федерации, составляет неотъемлемую часть деятельности и законодательной и исполнительной ветвей власти. Внешнеэкономические отношения Российской Федерации с иностранными государствами включают задачи по ее интеграции в мировую экономику на основе общепризнанных принципов и норм международного права, взаимовыгодного участия в таможенных союзах, зонах свободной торговли, обеспечения режимов движения и обмена капиталами, технологиями, услугами, и т.п.

**м)** *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.* Закрепленные в п.«м» предметы ведения составляют взаимосвязанный комплекс вопросов, органично вытекающих из суверенитета Российской Федерации, неприкосновенности ее территории. Оборона и безопасность – важнейшие функции государства. Оборона – элемент безопасности. Все иные перечисленные в п. «м» предметы ведения непосредственно связаны с обеспечением этих функций государства. Основу обороны страны составляют ее Вооруженные Силы – государственная военная организация, предназначенная для отражения агрессии и выполнения международных обязательств Российской Федерации. Вопросы национальной обороны являются самостоятельным разделом функциональной классификации расходной части федерального бюджета. Оборонное производство включает собственно организацию производства по созданию вооружений и военной техники, комплектующих изделий и материалов, работы по развитию исследований, проектно-конструкторской и производственно-технологической базы ВПК, а также установление общих правовых и экономических принципов, порядка формирования, размещения, финансирования и исполнение государственного оборонного заказа. С оборонным производством, оборонным заказом тесно связано определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества как внутри страны, так и о их ввозе-вывозе, об оказании технического содействия в создании объектов военного назначения, передачи технологий и технической документации и т.п.

К предметам ведения Российской Федерации Конституцией отнесено также производство ядовитых, отравляющих, наркотических средств, как и порядок их использования. Эта сфера регулирования, управления, контроля связана с охраной жизни и здоровья 7населения, экологической безопасности. Она централизуется в масштабе всего государства, обеспечивается единым порядком, правилами, процедурами их использования в промышленных и иных целях. Законодательством жестко регулируется производство, хранение, транспортировка, применение, экспорт-импорт указанных веществ на всей территории страны, устанавливаются специальные правовые режимы их покупки и продажи, организуются системы и создаются органы надзора, контроля, обеспечения безопасности и мер по ликвидации чрезвычайных, аварийных и иных ситуаций, угрожающих населению, природе и экономике страны.

**н)** *определение статуса и защита Государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.* Отнесение функций защиты Государственной границы к ведению Российской Федерации полностью соответствует конституционному принципу, в соответствии с которым Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.[[9]](#footnote-9)

Охрана границы является частью государственной системы обеспечения безопасности Российской Федерации. Она осуществляется политическими, правовыми, экономическими, военными, оперативными, организационными, техническими, экологическими, санитарными и иными мерами и средствами.[[10]](#footnote-10)

Целью всех указанных в Законе мер является недопущение противоправного изменения прохождения Госграницы, обеспечение соблюдения юридическими и физическими лицами режима Госграницы, пограничного режима, защита жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз.

Внешнеполитические аспекты установления прохождения режима Госграницы регулируются международными договорами Российской Федерации с соседними государствами.

Действие Закона «О государственной границе» распространяется и на территориальное море и воздушное пространство Российской Федерации. Российская Федерация посредством принятия федеральных законов определяет статус, а также устанавливает меры по защите территориального моря, воздушного пространсва, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

Российская Федерация вправе заключать международные договоры о сотрудничестве в области защиты и охраны Государственной границы. Защита территориального моря, воздушного пространства, являющихся частью Государственной территории, имеет своей непосредственной и основной целью обеспечение безопасности Российская Федерация.

**о)** *судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности.* Предметы ведения Российской Федерации перечисленные в п. «о» в констатирующей, как бы статичной, форме, т.е. без указания на то, что устанавливается, регулируется и т.д. (кроме интеллектуальной собственности). Это связано с тем, что все эти сферы ведения либо отрасли законодательства подлежат законодательному регулированию исключительно федерацией: ее субъекты обладают лишь относительно небольшим перечнем полномочий в области судоустройства и прокурорской системы, а в сфере указанных в пункте отраслей права субъекты федерации учствуют лишь опосредованно через своих представителей в Совете Федерации.[[11]](#footnote-11) Организация судебных органов составляет предмет ведения федерации (за исключением вопроса о кадрах судебных органов субъектов федерации[[12]](#footnote-12)), построена с учетом конституционных принципов осуществления судопроизводства посредством разделения его на конституционное, гражданское, административное и уголовное. Судебная система, организация всех судов устанавливаются федеральными конституционными законами.

В целом для этого предмета ведения федерации характерны единство задач, территориальный принцип построения, детальная регламентация требований, условий, гарантий выполнения функций судьи, наличие органов судейского сообщества с широким набором полномочий выражения и защиты интересов судей, выполнением функций отбора кандидатов в судьи, их аттестации, в реализации гарантий неприкосновенности судей и т.д. Финансирование судебной системы составляет самостоятельный раздел федерального бюджета.

Отнесение к исключительному ведению Российской Федерации части законодательства, указанного в п. «о» Конституции РФ обусловливается как важностью регулируемых ими общественных отношений, их предназначением в деле обеспечения внутренней политик государства, так и заинтересованностью всех субъектов федерации и самой федерации в принципиально едином правовом пространстве в сфере уголовной политики, гражданско-правового регулирования, едином порядке судопроизводства на всей территории страны.

Особенностью рассматриваемых предметов ведения является наличие во всех этих отраслях общефедеральных кодексов. Реализация этого предмета ведения включает как принятие новых кодексов, так и внесение дополнений, изменений в уже принятые.

Амнистия и помилование отнесены к ведению федерации ввиду как их взаимосвязанности с уголовной и уголовно-исполнительной политикой государства, так и с исключительной социальной важностью этих прерогатив федеральной власти.

Правовое регулирование интеллектуальной собственности охватывает широкий комплекс отношений, связанных с созданием, использованием, защитой произведений науки, литературы и искусства, открытий, изобретений и т.д.

**п)** *федеральное коллизионное право*. Федеральное коллизионное право выделено в самостоятельный исключительный предмет ведения федерации в силу приоритетности федеральной Конституции и федеральных законов в правовой системе страны, включающей правовые системы всех 89 субъектов федерации. Коллизионное право устанавливает принципы, правила, процедуры, полномочия субъектов, последствия рассмотрения и преодоления расхождений между законами федерации и ее субъектов либо между законами субъектов Российской Федерации, использования предусмотренных Конституцией институтов преодоления возникающих коллизий в виде согласительных процедур, принципов рассмотрения споров и определения первичности правового регулирования, надзора и контроля, в том числе конституционного. Коллизионное право имеет непосредственное отношение к статьям 70, 85, ч.4 ст.105, ст. 125 Конституции РФ, а также к ч.4 ее ст.15 о порядке применения норм международного договора при возникновении расхождений с правилами, предусмотренными законом.

**р)** *метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет.* К ведению федерации относится метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени – жизненно важные основы обеспечения единства общефедеральных служб прогнозирования в сфере метеорологии, оповещения о природных явлениях, катаклизмах и аномалиях, контроля и надзора за состоянием экологии. Сюда же относится деятельность по установлению норм и правил в целях обеспечения безопасности продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества; технической и информационной совместимости, взаимозаменяемости продукции, ее качества, единства измерений, экономии всех видов ресурсов; избежания риска возникновения природных и техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций; обороноспособности и мобилизационной готовности страны.

Официальная статистическая отчетность и бухгалтерский учет – прерогативы федерации, требующие единых классификаторов общеобязательных данных и единых форм документирования, информирования, ведения отчетности.

**с)** *государственные награды и почетные звания Российской Федерации.* Учреждение государственных наград и почетных званий Российской Федерации также относится к предметам ведения федерации и осуществляется, как правило, Президентом РФ в форме указа.

**т)** *федеральная государственная служба.* Федеральная государственная служба как предмет ведения предполагает определение правовых основ ее организации, правового положения государственных служащих в Российской Федерации. На федеральном уровне устанавливается единый реестр должностей федеральных государственных служащих.

# Механизм разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Часть 3 ст. 11 Конституции РФ воспроизводит положения о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Такое разграничение является определяющим условием нормального функционирования органов государственной власти разных уровней. При этом указываются правовые способы этого разграничения: Конституция РФ, федеративный и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

Конституция РФ играет решающую роль в рассматриваемой сфере. Она очерчивает предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения и формулирует общий принцип о том, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти.[[13]](#footnote-13)

Предметы ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации разграничиваются федеративным договором, подписанным 31 марта 1992г. Конституция РФ 1993г. с некоторыми изменениями инкорпорировала положения федеративного договора в части, касающейся предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, и, соответственно, договорные положения утратили свое самостоятельное значение. Иные установления этого договора продолжают действовать, но постольку, поскольку они не противоречат Конституции.

Для субъектов федерации, не присоединившихся к договору, или принятых в федерацию и вновь образованных в ее составе, регулятором отношений по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти по вертикали в полном объеме выступает Конституция РФ и заключенные на ее основе договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами осуществляются также с помощью договоров. Договор представляет собой юридический акт, выработанный в результате согласованных усилий названных сторон, содержанием которого являются их взаимные права и обязанности.

Конституция РФ не предусматривает каких-либо ограничений для заключения подобных договоров. Однако складывающаяся практика свидетельствует, что в первую очередь они используются только в тех случаях, когда субъект федерации обладает определенной спецификой. Назначение договора в том и состоит, чтобы, отражая данную специфику, индивидуализировать государственно-правовой статус субъекта в системе федеративных отношений.

Договоры заключаются между органами государственной власти – федеральными, и субъекта федерации. Иметь названный договор или нет – вопрос, находящийся на усмотрении субъекта федерации, который, как правило и является инициатором его подписания. Процедура заключения договоров и требования, предъявляемые к ним, устанавливаются Положением о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передачи осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 12 марта 1996г. №370. Согласно этому положению, предварительное рассмотрение вопросов подготовки договоров, их правового обеспечения осуществляет Комиссия при Президенте РФ по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

Основными задачами Комиссии являются:

организация и проведение экспертизы проектов договоров, а также дополняющих их соглашений, представление заключений на данные проекты Президенту Российской Федерации;

обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, связанным с подготовкой и заключением договоров и соглашений о разграничении полномочий;

участие в разработке проектов законодательных и других нормативных правовых актов о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

разработка предложений по контролю за соблюдением соответствующими сторонами принятых обязательств, предусмотренных заключенными договорами и соглашениями, а также контролю за выполнением решений Президента Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Комиссии. По вопросам, требующим решения Президента Российской Федерации, Комиссия в установленном порядке вносит соответствующие предложения.

При работе над проектами договоров Комиссия исходит из следующих положений:

- принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются федеральными законами;

- договором разграничиваются полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти конкретного субъекта Российской Федерации;

- договор не может устанавливать либо изменять конституционный статус субъекта Российской Федерации;

- в договоре не допускается изъятие или перераспределение предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации,

- установленных соответственно статьями 71 и 72 Конституции Российской Федерации;

- в договоре с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, не участвовавшего в подписании Федеративного договора либо вновь образованного, может содержаться полный перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации;

- в договоре могут быть определены предметы совместного ведения, обусловленные географическими, экономическими, социальными, национальными и иными особенностями конкретного субъекта Российской Федерации;

- после подписания договора могут заключаться являющиеся его составными частями соглашения о разграничении полномочий по конкретным предметам совместного ведения, установленным статьей 72 Конституции Российской Федерации и перечисленным в договоре, если эти полномочия не установлены федеральным законом;

- не подлежат передаче полномочия федеральных органов исполнительной власти по обеспечению гарантий сохранения основ конституционного строя Российской Федерации, равноправия субъектов Российской Федерации, равенства прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации, а также иные полномочия, если их передача ведет к нарушению территориальной целостности Российской Федерации, верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации.

Подготовка проектов договоров и соглашений осуществляется в следующем порядке:

- проекты договора и соглашений вносятся в Комиссию высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, уполномоченным конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации представлять субъект Российской Федерации внутри страны;

- по поручению председателя Комиссии федеральные органы исполнительной власти в 10-дневный срок обязаны представить в Комиссию свои заключения и предложения по проектам договора и соглашений;

- Комиссия представляет договор Президенту Российской Федерации вместе со своим заключением;

- Комиссия представляет проекты соглашений Председателю Правительства Российской Федерации вместе со своим заключением;

- договор подписывает Президент Российской Федерации и уполномоченное лицо субъекта Российской Федерации;

- соглашения подписывают Председатель Правительства Российской Федерации и уполномоченное лицо субъекта Российской Федерации.[[14]](#footnote-14)

Устанавливается, что договоры вступают в силу после их официального опубликования. Конституции и уставы субъектов федерации, как правило, предусматривают ратификацию данных документов соответствующим законодательным (представительным (органом.

Непосредственно в текстах договоров фиксируются конкретные механизмы и гарантии их реализации. Так, в Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и Свердловской области (от 12 января 1996г.)[[15]](#footnote-15) записано, что настоящий договор или отдельные его положения не могут быть отменены, изменены или дополнены в одностороннем порядке; подобное возможно только по взаимному согласию сторон путем заключения нового договора (ст.16).

В части 3 ст. 11 Конституции РФ не назван федеральный закон как правовой инструмент, обеспечивающий разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. Вместе с тем, Конституция не исключает его использования в качестве средства, детализирующего предметы ведения и полномочий названных органов государственной власти.

Часть вторая ст. 78 вводит новый правовой инструмент регулирования в системе исполнительной власти – соглашения между федеральными органами и органами и органами субъектов федерации. Подобное представляет собой одну из форм реального федерализма, отражает стремление полнее учесть своеобразие природных, демографических, этнических и экономически условий субъектов Российской Федерации. Данные соглашения не замещают традиционные способы управомочивания органов государственной власти с помощью федеральных законов и иных правовых актов и дополняют их.

Названные соглашения не должны противоречить конституциям и уставам субъектов федерации, а также договорам, заключенным в порядке ч.3 ст.11 Конституции РФ, о разграничении предметов ведения и полномочий, неотъемлемой частью которых данные соглашения являются.

Конституция РФ придает принципиальное значение договорной форме распределения полномочий между федерацией и ее субъектами. Заключенные в последнее время в рамках ст. 78 Конституции РФ подтверждают асимметричный характер российского федерализма, разнообразие двухсторонних отношений между субъектами федерации и федеральными органами исполнительной власти. Объем полномочий и предметов ведения вследствие заключенных таким образом договоров уменьшается для федерации и соответственно возрастает для ее субъектов. Возложив на себя часть полномочий, которые принадлежат федерации, субъект приобретает не только право регулировать ту или иную сферу государственной, общественной или экономической жизни, но и возлагает на себя обязанность или ответственность за надлежащее выполнение взятых на себя обязательств. Федеральные органы исполнительной власти, как сторона договора, сохраняют за собой возможность контролировать, как реализуются делегированные им и субъекту полномочия. Наличие конституционно-договорных отношений с отдельными субъектами федерации позволяет полнее учитывать те или иные особенности субъекта, интересы проживающих в нем народов. Однако этот процесс должен строго протекать в рамках Конституции РФ.

Федеративный договор поставил условием принятия федерального закона по вопросам совместного ведения обязательный учет мнения субъектов РФ, для чего соответствующий проект должен предварительно направляться им для обсуждения. Кроме того, общее положение о недопустимости противоречий принятых субъектами законов и иных правовых актов федеральным законам по предметам исключительной или совместной компетенции федерации сочетается с новым конституционным правилом о юридической силе нормативных правовых актов субъектов РФ в случае, если федеральный закон противоречит им по вопросам, не отнесенным к ведению федерации или совместному ее ведению с субъектами. Если к этому добавить, что в Конституции не предусмотрено право федеральных органов на отмену каких-либо актов субъектов федерации, принятых ими по предметам своей компетенции, то станет ясно, что круг властных законодательных полномочий субъектов в достаточной степени защищен юридическими гарантиями.

# Заключение.

Труднейшей проблемой федеративного устройства является разделение компетенции между федеральной властью и властью в субъектах федерации. Трудности связаны с тем, что субъекты федерации порой признают себя суверенными государствами или государственными образованиями с ограниченным суверенитетом. В любом случае они обычно обладают своей конституцией, органами государственной власти, гражданством. Федеральная власть совместно с властями субъектов федерации определяет федеральную компетенцию, компетенцию субъектов федерации и совместную компетенцию.

Проблема определения компетенции федеральных органов власти является главной и наиболее сложной в любом федеративном государстве. Федерация не может обладать неограниченными полномочиями по управлению страной, она обязана делится этими полномочиями с субъектами Федерации, без чего государственная власть не может носить демократический характер. Субъекты федерации заинтересованы в существовании сильной федеральной власти, наделенной широкими полномочиями для защиты и обеспечения общих интересов. Но в то же время они не хотят утратить своей самостоятельности, а обладать правом решать лишь второстепенные вопросы жизни своего населения. Это – объективное противоречие любой федерации, заставляющее власти тщательно и оптимально проводить разграничение компетенции государственных органов федерации и ее субъектов.

Исключительные полномочия федеральных органов государственной власти затрагивают далеко не все сферы деятельности граждан и общественной жизни. Но именно в этих сферах проявляется суверенитет и территориальное верховенство Российской Федерации, ее назначение обеспечивать общественные интересы многонационального населения страны.

Мировая практика выработала форму решения этой проблемы, которая состоит в установлении: а) исключительной компетенции федеральных органов власти, б) совместной компетенции органов власти федерации и ее субъектов, в) исключительной компетенции субъектов федерации. Такое решение проблемы характерно для США, ФРГ, Австралии и других федераций. Российская Федерация следует по этому испытанному пути: ст. 71 Конституции Российской Федерации содержит перечень вопросов, относящихся к исключительной компетенции Российской Федерации, ст. 72 – перечень вопросов, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, в ст. 73 закреплена (без перечня вопросов) вся остаточная (т.е. за пределами ведения первых двух) компетенция субъектов федерации, а согласно п.2 ст.78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектами возможно только на основе Конституции, федеративного договора и иных договоров по этим вопросам. Это положение включено в число основ конституционного строя (ч. 3 ст. 11 Конституция РФ), оно призвано воспрепятствовать решению проблемы разграничения в неправовых формах или хотя бы путем принятия законов, а так же постановлений исполнительной власти. Здесь самый чувствительный нерв федерализма и одновременно залог стабильности власти на всей территории федерации.

# Список используемых нормативно-правовых актов и исследований.

1. **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ**
   1. Конституция РФ принятая на всенародном референдуме 12.12.1993
   2. Декларация о государственном суверенитете РСФСР: принята I съездом народных депутатов РСФСР 12.06.1990г.
   3. ФКЗ «О правительстве РФ» от 17.12.1997г.
   4. Гражданский кодекс РФ от 21.10.1994г.
   5. ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте» от 20.07.1995г.
   6. Закон РФ «О государственной границе РФ» от 01.04.1993г.
   7. ПОЛОЖЕНИЕ «О порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 12 марта 1996 года
   8. Указ Президента «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17.08.1999г.
   9. Устав Краснодарского края в ред. ЗКК от 18.07.1997г.
2. **ИССЛЕДОВАНИЯ**
   1. Азаркин Н. Какое государственное устройство к лицу России?, Российская Федерация., 1998г. №21.
   2. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации., М., 1996г.
   3. Вишняков В.Г. Конституционное регулирование федеральных отношений., Государство и право, 1998г. №3.
   4. Козлова Е.И., Кутафин О.Е., Конституционное право Российской Федерации., М., 1995г.
   5. Комаров С.А., Основы государства и права., М., 1998г.
   6. Комментарий к Конституции Российской Федерации./под ред. Кудрявцева Ю.В., М., 1996г.
   7. Сахаров А.Н., История России ХХ век., М.,1997г.
   8. Хропанюк В.Н., Теория государства и права., М., 1998г.
   9. Чиркин Б.Е., Модели современного федерализма: сравнительный анализ., Государство и право, 1994г., №8-9.

2.10Чистяков О.И., История отечественного государства и права., М.,1997г.

# Приложение.

### Конституция Российской Федерации

Принята на всероссийском референдуме 12.12.1993г.

(Извлечения)

Статья 71

В ведении Российской Федерации находятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и

федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина;

гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав

национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной,

исполнительной и судебной власти, порядка их организации и

деятельности; формирование федеральных органов государственной

власти;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные

программы в области государственного, экономического,

экологического, социального, культурного и национального развития

Российской Федерации;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое,

валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия,

основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая

федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные

фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика,

расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения,

информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения Российской

Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы

войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) 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;

н) определение статуса и защита государственной границы,

территориального моря, воздушного пространства, исключительной

экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно -

процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство;

амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и

арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование

интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая

система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования

географических объектов; официальный статистический и

бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской

Федерации;

т) федеральная государственная служба.

Статья 72

1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов

Российской Федерации находятся:

а) 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;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав

национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка,

общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей,

недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение

экологической безопасности; особо охраняемые природные территории;

охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры,

физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи,

материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая

социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными

бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в

Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое,

семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство,

законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура,

нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни

малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов

государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей

субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров

Российской Федерации.

2. Положения настоящей статьи в равной мере распространяются

на республики, края, области, города федерального значения,

автономную область, автономные округа.

Статья 73

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий

Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской

Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской

Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Статья 78

1. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления

своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и

назначать соответствующих должностных лиц.

2. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с

органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это

не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным

законам.

3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут

передавать им осуществление части своих полномочий.

4. Президент Российской Федерации и Правительство Российской

Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской

Федерации осуществление полномочий федеральной государственной

власти на всей территории Российской Федерации.

### Гражданский кодекс Российской Федерации ч.1

от 21.10.1994г.

(извлечения)

Статья 125. Порядок участия Российской Федерации, субъектов

Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях,

регулируемых гражданским законодательством

1. От имени Российской Федерации и субъектов Российской

Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять

имущественные и личные неимущественные права и обязанности,

выступать в суде органы государственной власти в рамках их

компетенции, установленной актами, определяющими статус этих

органов.

2. От имени муниципальных образований своими действиями могут

приобретать и осуществлять права и обязанности, указанные в пункте

1 настоящей статьи, органы местного самоуправления в рамках их

компетенции, установленной актами, определяющими статус этих

органов.

3. В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными

законами, указами Президента Российской Федерации и

постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными

актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований,

по их специальному поручению от их имени могут выступать

государственные органы, органы местного самоуправления, а также

юридические лица и граждане.

Статья 214. Право государственной собственности

1. Государственной собственностью в Российской Федерации

является имущество, принадлежащее на праве собственности

Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество,

принадлежащее на праве собственности субъектам Российской

Федерации - республикам, краям, областям, городам федерального

значения, автономной области, автономным округам (собственность

субъекта Российской Федерации).

2. Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в

собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных

образований, являются государственной собственностью.

3. От имени Российской Федерации и субъектов Российской

Федерации права собственника осуществляют органы и лица, указанные

в статье 125 настоящего Кодекса.

4. Имущество, находящееся в государственной собственности,

закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во

владение, пользование и распоряжение в соответствии с настоящим

Кодексом (статьи 294, 296).

Средства соответствующего бюджета и иное государственное

имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и

учреждениями, составляют государственную казну Российской

Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну

края, области, города федерального значения, автономной области,

автономного округа.

5. Отнесение государственного имущества к федеральной

собственности и к собственности субъектов Российской Федерации

осуществляется в порядке, установленном законом.

1. См. пункт «о» ст. 71 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-1)
2. Козлова Е.И. Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации, М., 1995г., С. 259 [↑](#footnote-ref-2)
3. Баглай М.В. Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации, М., 1996г. С.271 [↑](#footnote-ref-3)
4. Конституция РФ, ст. 73 [↑](#footnote-ref-4)
5. Комментарий к Конституции РФ. М., 1996г. С. 296 [↑](#footnote-ref-5)
6. См. Конституцию РФ, Гл. 9 [↑](#footnote-ref-6)
7. Конституция РФ, ст. 2 [↑](#footnote-ref-7)
8. ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте» (ВФС РФ, 1995г., №27, ст.1211) [↑](#footnote-ref-8)
9. ч. 3 ст.4 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-9)
10. ст. 3 Закона «О государственной границе» от 01.04.1993г. [↑](#footnote-ref-10)
11. Комментарий к Конституции РФ. М., 1996г. С. 320 [↑](#footnote-ref-11)
12. п. «л» ст.72 Конституции РФ. [↑](#footnote-ref-12)
13. Комментарий к Конституции РФ, М., 1996г., С. 60 [↑](#footnote-ref-13)
14. ПОЛОЖЕНИЕ о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации от 12 марта 1996 года № 370 [↑](#footnote-ref-14)
15. Российская газета, 1 февраля 1996г. [↑](#footnote-ref-15)