ВВЕДЕНИЕ

В последнее десятилетие (1985-1994 годы) наша планета стала ареной самых масштабных конституционных преобразований из всех, какие знала история. Всего за одно десятилетие приня­то, по подсчетам исследователей, более 70 новых основных законов в 67 странах мира, еще более чем в 60 государствах основные законы подвергались изменениям от небольших дополнений до полной перемены облика и содержания. Более чем в 70 странах впервые в их истории или впервые за последние десятилетия прошли более или менее свободные парламентские или президентские выборы, что является наиболее точным признаком восстановления или ус­тановления демократического строя. Число государств, которые с 1985 года не затронули большие или малые конституционные пре­образования, составляет сейчас уже не более двух десятков.

Такова чисто внешняя, количественная сторона явления. Од­нако существо современного мирового конституционного процесса определяют отнюдь не эти большие цифры. В 60-е и 70-е годы число принятых в мире конституций было значительно больше. Подлинное значение современных конституционных реформ и рево­люций определяет их изменившееся историческое содержание, их новая направленность, наконец, их причины и движущие мотивы.

Не избежала подобных преобразований и конституция Российской Федерации. Изменения затронули многие сферы жизни страны. В том числе значительные преобразования, по сравнению с Конституцией «застойных времен» претерпели и вопросы регулирования предметов исключительного ведения Российской Федерации.

Исходя из вышесказанного становится понятной актуальность данной работы. В последнее время, в процессе становления нового российского законодательства особо важным представляется вопрос о проблемах исключительного ведения Российской Федерации. Особо хочется отметить конституционное регулирование данного вопроса, т.к. конституция является формообразующим законодательным актом по отношению к другим нормативно-правовым документам.

Таким образом, целью работы становится изучение и анализ конституционно-правового регулирования вопросов исключительного ведения Российской Федерации на современном этапе.

Практика федеративных государств показывает, что вопрос полномочий федеральных и местных органов решается на основе трех принципов:

принцип исключительной компетенции федерации, т.е. определения предметов ведения, по которым только она может принимать решения, издавать нормативные акты. Все остальные вопросы, не вошедшие в предмет ведения федерации, представляют собой предмет ведения (компетенции) субъектов федерации;

принцип совместной компетенции, т.е. установления одного и того же перечня предметов ведения как федерации, так и субъектов федерации. При совместной компетенции федеральные органы государственной власти по согласованию с органами власти субъектов федерации решают те вопросы, которые входят в предмет их ведения. Инициатива может исходить как от федеральных органов, так и от субъектов федерации. Процедура совместной компетенции может иметь разные формы, которые, как правило, устанавливаются в конституции и иных законах;

принцип трех сфер полномочий предполагает установление федеральных полномочий, штатных, республиканских, земельных, кантональных и полномочий, отнесенных к совместной компетенции субъекта федерации и самой федерации.

Для достижения указанной цели следует вычленить следующие задачи, решение которых позволит раскрыть данную тему. В процессе выполнения данной работы решаются следующие задачи:

1. анализ понятия исключительного ведения и особенности ее нормативно-правого регулирования.
2. рассмотрение и анализ конституционного регулирования вопросов исключительного ведения в РФ на современном этапе.
3. выявление особенностей конституционно-правого регулирования исключительного ведения в РФ на данном этапе.
4. предложение возможных рекомендаций по усовершенствованию конституционных норм, регулирующих вопросы исключительного ведения Российской Федерации.

Для достижения решения данных задач использовались следующие методы: анализ исторической и юридической литературы по данному вопросу, анализ нормативных актов, сравнительный анализ нормативных актов разных стран, исследовательский метод.

ГЛАВА I. ПРЕДМЕТЫ ФЕДЕРАТИВНОГО ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОГО ВЕДЕНИЯ КАК ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА

**1.1. Понятие "предметы ведения федерации и ее субъектов"**

В юридической литературе и в законодательстве, когда речь идет о разграничении предметов ведения между федерацией и субъектами феде­рации, иногда говорится о разграничении компетенции между федерацией и ее субъектами.

Данная неточность приводит к отождествлению двух разных вопросов: вопроса о разграничении предметов ве­дения между федерацией и ее субъектами и вопроса о разграничении компетенции между отдельными видами федеральных органов (представительный орган, органы управления, судебные органы), с одной стороны, и между отдельными видами органов субъектов федерации — с другой стороны[[1]](#footnote-1).

Эти вопросы взаимосвязаны, ибо одним из факторов, обусловливающих как компетенцию федеральных орга­нов, так и компетенцию органов субъектов федерации, яв­ляются переданные в ведение федерации и ее субъектов предметы ведения. И в то же время эти вопросы совер­шенно разные. В чем же заключается различие между ни­ми?

Вопрос о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами — это вопрос об отношени­ях между федерацией и ее субъектами. Вопрос же о раз­граничении компетенции между отдельными видами федеральных органов и отдельными видами органов субъ­ектов федерации — это вопрос об отношениях, во-первых, между отдельными видами федеральных органов; во-вто­рых, между отдельными видами органов субъектов феде­рации; в-третьих, между федеральными органами и органами субъектов федерации.

Таким образом, ясно, что, говоря о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами, нельзя употреблять термин "компетенция" вместо терми­на "предметы ведения". Компетенция — это свойство, присущее лишь госу­дарственному органу. Государству же присуще другое свойство — суверенитет. Именно с этим свойством, прису­щим государству, связан вопрос о разграничении предме­тов ведения между федерацией и ее субъектами.

Компетенция государственного органа — это юриди­чески предоставленные ему права на решение определен­ного круга вопросов и на издание определенных видов правовых актов, права, устанавливающие место данного органа в системе государственных органов, реализуемые им самостоятельно[[2]](#footnote-2).

Предметы же ведения федерации и ее субъектов — это круг конституционно зафиксированных вопросов, по которым, в зависимости от формы правления государства, соответствующие государственные органы федерации и ее субъектов компетентны принимать решения.

Необходимо отметить, что от того, как разграничены по своему существу предметы ведения между федерацией и ее субъектами, зависит роль, которую играет федератив­ное государственное устройство в жизни народа данного государства, то есть федеративное устройство или будет служить объективным экономическим, политическим, со­циальным, национальным, культурным потребностям об­щественного развития, или будет тормозить это развитие, играть отрицательную роль в общественно-политической жизни страны.

От того же, как решен вопрос о разграничении ком­петенции между отдельными видами федеральных орга­нов и отдельными видами органов субъектов федерации, зависит, в руках каких из этих органов будет сосредоточе­на государственная власть в федерации и в ее субъектах — в руках представительных органов или в руках бюрок­ратического аппарата.

Неправильное решение одного или другого из на­званных вопросов, а тем более если они оба будут решены неверно, неминуемо закладывает основу для будущего политического кризиса. Красноречивым примером этого положения может служить разразившийся несколько лет назад политиче­ский кризис в Югославии. Двумя главными причинами, породившими этот политический кризис, как отмечалось в печати, являются, во-первых, процесс децентрализации в федеративном устройстве Югославии, который привел к разрушению единого рынка в рамках федерации и отсюда к ряду негативных экономических последствий, таких, как инфляция, безработица, забастовки, эмиграция и т.д., и, во-вторых, усиление роли бюрократического аппарата на уровне республиканских, краевых и местных органов. В настоящее время этот кризис перерос в вооруженный кон­фликт.

На этом примере мы можем увидеть, какие отрицатель­ные последствия имеет неправильное решение вопроса о раз­граничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами и вопроса о разграничении компетенции между отдельными видами федеральных органов, с одной стороны, и между отдельными видами органов субъектов федерации — с другой стороны[[3]](#footnote-3).

Правильное разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами со всех точек зрения: эконо­мической, политической, национальной и так далее — за­дача очень сложная. Говоря о сложности этой задачи, необходимо обра­тить внимание на следующее обстоятельство. Решение по существу всех вопросов, касающихся разграничения пред­метов ведения между федерацией и ее субъектами, не под силу только специалистам в области права. Определить, какие вопросы, исходя из их существа, должны находиться в ведении федерации, а какие — в ведении ее субъектов, например, в области экономики, финансов, экологии и так далее, могут лишь специалисты, занимающиеся этими проблемами профессионально. Роль юристов в решении этих вопросов должна заключаться главным образом в отыскании той удачной формулировки, которая исключа­ла бы возможность для федеральных органов вторгаться в предметы ведения, предоставленные субъектам федера­ции, а также возможность для органов субъектов федера­ции вторгаться в предметы ведения, предоставленные федерации.

**1.2. Предметы исключительного ведения федерации в некоторых зарубежных странах**

Согласно большинству конституций федеративных государств к исключительному ведению федерации отно­сятся:

1. внешние сношения (Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
2. оборона и руководство вооруженными силами (Авст­ралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
3. установление границ и таможенное дело (Австрия, Аргентина, Бразилия, Индия, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
4. денежное и валютное обращение и монетная монопо­лия (Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэ­ла, Индия, Канада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
5. установление единой системы мер и весов (Австра­лия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Ка­нада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
6. федеральные финансы и налоги (Австралия, Авст­рия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
7. деятельность почты, телеграфа, телефона (Австра­лия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Ка­нада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
8. паспортное дело, эмиграция, иммиграция, въезд, вы­езд, поселение и пребывание иностранцев (Австралия, Ав­стрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Мексика, Швейцария, ФРГ);
9. федеральный железнодорожный, воздушный, водный транспорт и пути сообщения (Австралия, Австрия, Брази­лия, Венесуэла, Индия, Канада, США, Швейцария, ФРГ);
10. гражданское, уголовное, процессуальное, исправи­тельное, авторское, патентное, изобретательское право и охрана промышленной собственности (Австралия, Авст­рия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Швейцария, ФРГ);
11. учреждение федеральной системы правоохранитель­ных и судебных органов (Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, США, ФРГ);
12. поддержание общественного спокойствия и безопас­ности федерации (Австрия, Венесуэла, Индия, США, Швейцария, ФРГ);
13. объявление войны и заключение мира (Аргентина, Бразилия, Индия, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
14. банковская деятельность (Австралия, Австрия, Ар­гентина, Венесуэла, Индия, Канада, Швейцария);
15. государственная статистика (Австралия, Австрия, Бразилия, Венесуэла, Канада, ФРГ);
16. правовое положение лиц, находящихся на государст­венной службе (Австрия, Аргентина, Бразилия, Индия, Мексика, ФРГ);
17. производство, приобретение, продажа, распростране­ние оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ (Австрия, Бразилия, Индия, Швейцария);
18. страхование (Австралия, Австрия, Бразилия, Индия, Канада, Швейцария);
19. принятие законов, необходимых для осуществления вышеперечисленных прав (Австралия, Аргентина, Мекси­ка, США).

Помимо указанных предметов ведения, отдельные кон­ституции передают в ведение федерации такие вопросы, как: разрешение и учреждение на национальной территории дру­гих религиозных орденов, кроме уже существующих (Арген­тина);

1. осуществление классификации теле- и радиопрограмм;
2. установление директив для городского развития, включая жи­лищное, санитарное и транспортное;
3. установление принципов и директив для национальной системы путешествий (Брази­лия);
4. паломничество в места, находящиеся вне пределов Ин­дии;
5. суды по опеке над недвижимым имуществом правителей индийских княжеств;

разрешение демонстрации кинофиль­мов (Индия)[[4]](#footnote-4).

ГЛАВА II. ПРЕДМЕТЫ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КОНСТИТУЦИИ 1993 Г.

**2.1. Определение предметов исключительного ведения Российской Федерации.**

Для определения границ предметов исключительного ведения Российской Федерации представляется необходимым рассмотрение и анализ основной статьи Конституции РФ, посвященной данному вопросу – статьи 71 вышеуказанной Конституции. В ней в частности говорится:

«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;

с) установление основ федеральной политики и федеральные про­граммы в области государственного, экономического, экологическое го, 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».

Данная анализируемая статья посвящена предметам исключительного веления Российской Федерации. Ее содержание следует рассматривать в тесной связи с положениями статьей 72, 73 и 76 Конституции РФ, поскольку речь идет о разграничении предметов ведения и полномочии между Федерацией и ее субъектами. Формула «в ведении Российской Федерация находятся», по сути дела, означает, что соответствующие сферы и отрасли хозяйства страны, виды имущества, определенные виды деятельности, связанные, например, с обороной страны, обеспечением безопасности, установлением гражданства РФ и т.п., являются предметами государственного регули­рования на федеральном уровне.

Рассмотрим эти предметы ведения.

а) Российская Федерация принимает свою Конституцию, которая устанавливает основы конституционного строя государства, характер взаимоотношений между человеком, гражданином, обществом и госу­дарством, форму государственного устройства России и характер ее взаимоотношений с другими суверенными государствами.

Пользуясь правом принимать свою Конституцию, Российская Фе­дерация правомочна вносить в нее необходимые изменения. Однако если поправки к главам 3-8 Конституции может принимать Федераль­ное Собрание, то вступают они в силу лишь после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федера­ции. Поэтому можно утверждать, что вопрос о внесении изменений в главы 3—8 Конституции входит в компетенцию не только Федерации, но и ее субъектов.

Конституционно-правовой статус Российской Федерации характе­ризуется наличием единой федеральной правовой системы, важней­шим компонентом которой являются федеральные нормативные пра­вовые акты. Сердцевину этих актов вместе с Конституцией Российской Федерации составляют ее законы — федеральные конституционные ифедеральные законы. Верховенство Конституции и этих законов обеспечивает единство федеральной правовой системы, взаимосвязь и взаимодействие всех нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации.

Российская Федерация, как и любое другое государство, правомочна принимать свои законы и вносить в них необходимые изменения.

Принимая Конституцию и федеральные законы, Российская Федерация не может не проверять, как соблюдаются эти акты, как обеспечи­вается их верховенство на всей территории Федерации. Именно поэтому такой контроль является важной частью ее компетенции.

б) Федеративное устройство — понятие чрезвычайно широкое. Оно охватывает большой круг вопросов, часть из которых, несомненно, не может решаться исключительно Федерацией. Например, изменение статуса субъекта Федерации производится по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта.

Однако, относя федеративное устройство к исключительному веде­нию Российской Федерации, Конституция имеет в виду то обстоятель­ство, что, во-первых, все основные вопросы федеративного устройства России могут решаться только на федеральном уровне. Во-вторых, порядок разрешения тех вопросов федеративного устройства, которые решаются Федерацией совместно с ее субъектами или даже субъектами Федерации самостоятельно, также определяется Федерацией. Так, хотя упоминавшееся уже ранее изменение статуса субъекта Федерации воз­можно лишь по взаимному согласию Федерации и ее субъекта, оно осуществляется «в соответствии с федеральным конституционным за­коном» (см. комментарий к статье 66)[[5]](#footnote-5).

Что касается территории Российской Федерации, то она складыва­ется из территории ее субъектов и включает в себя сушу, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, кото­рые образуют материальное содержание государственного суверените­та России. Территория Российской Федерации является пространст­венным пределом ее власти. На эту территорию распространяется суве­ренитет Российской Федерации. Поэтому все вопросы, связанные с территорией России, могут решаться только самой Россией, только с ее согласия.

Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновен­ность своей территории. Она устанавливает статус, режим и осущест­вляет защиту Государственной границы, территориальных вод, воздуш­ного пространства, экономической зоны и континентального шельфа (см. комментарий к статье 67)[[6]](#footnote-6).

в) В Российской Федерации человек, его права и свободы рассмат­риваются как высшая ценность. Уважение к личности и ее защита — неотъемлемый атрибут конституционного государства, его обязан­ность. Именно поэтому Конституция Российской Федерации относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина к веде­нию Федерации.

Отнесение этих вопросов к исключительному ведению Федерации не означает, разумеется, что ее субъекты в своих нормативных правовых актах вообще не вправе касаться этих вопросов. Наоборот, они могут расширять права и свободы по сравнению с тем, как они определены федеральным законодательством, но сужать их, ущемлять права граж­дан они не вправе.

Важным элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является единое гражданство России. Вопросы российско­го гражданства регулируются Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Российская Федерация определяет основания и процедуру приобретения и прекращения гражданства, ад­министративный и судебный порядок обжалования решений по вопро­сам гражданства, порядок разрешения споров между Федерацией и ее субъектами по вопросам гражданства,

Наряду с гражданством Российской Федерации каждая из респуб­лик Федерации имеет также свое гражданство. Гражданин республики является вместе с тем гражданином Российской Федерации, а утрата этого гражданства влечет за собой прекращение гражданства респуб­лики.

Наличие или отсутствие гражданства республики не оказывает вли­яния на правовое положение гражданина Российской Федерации. Каж­дый ее гражданин обладает на ее территории всеми правами и свобода­ми и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Рос­сийской Федерации.

Республиканское законодательство о гражданстве не может проти­воречить федеральному законодательству, которое не только регулиру­ет федеральное гражданство, но и служит основой для решения респуб­ликами вопросов своего гражданства.

Российская Федерация осуществляет регулирование и защиту прав национальных меньшинств. Она защищает права национальных мень­шинств от любых их нарушений, от кого бы они ни исходили, и осущест­вляет регулирование этих прав в полном соответствии с нормами меж­дународного права.

г) Важным компонентом конституционно-правового статуса Рос­сийской Федерации является наличие общих для всей Федерации ор­ганов государственной власти. Российская Федерация устанавливает систему федеральных органов законодательной, исполнительной и су­дебной власти (см. комментарий к статье 11)[[7]](#footnote-7).

Российская Федерация определяет порядок организации и деятель­ности федеральных органов государственной власти (см. комментарии к статьям 81-93, 95-109, 110-117. 118-128)[[8]](#footnote-8) и осуществляет их фор­мирование.

В системе, структуре и процедурах деятельности органов законода­тельной, исполнительной и судебной власти отражена федеративная природа России. Так, в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации.

д) Конституционно-правовой статус Российской Федерации харак­теризуется наличием федеральной государственной собственности. К объектам, являющимся исключительно федеральной собственностью в соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Феде­рации от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собст­венности в Российской Федерации на федеральную собственность, го­сударственную собственность республик в составе Российской Федера­ции, краев, областей, автономной области, автономных округов, горо­дов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»[[9]](#footnote-9) относятся: объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов государственной власти и решения общероссий­ских задач; объекты оборонного производства; объекты отраслей, обес­печивающих жизнедеятельность народного хозяйства России в целом и развитие отраслей народного хозяйства, прочие объекты.

Статус земли, недр, вод, лесных и других федеральных природных ресурсов определяется по взаимной договоренности федеральных ор­ганов государственной власти и органов государственной власти субъ­ектов Федерации. В федеральной собственности находятся земельные участки и другие природные объекты, предназначенные для обеспече­ния деятельности Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, Вооруженных Сил, пограничных, внутренних и железнодорожных войск Российской Федерации.

Российская Федерация определяет не только те объекты государст­венной собственности, которые относятся к федеральной собственнос­ти, но и порядок управления федеральной собственностью.

От имени Российской Федерации права собственника осуществля­ют федеральные органы государственной власти в рамках их компетен­ции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Согласно Постановлению Верховного Совета Российской Федера­ции от 21 июля 1993 г[[10]](#footnote-10). о внесении изменений и дополнений в упо­минавшееся ранее Постановление Верховного Совета Российской Фе­дерации от 27 декабря 1991 г., управление и распоряжение объектами федеральной собственности, за исключением случаев, предусмотрен­ных законодательными актами Российской Федерации, осуществляет Правительство Российской Федерации, которое может делегировать министерствам и ведомствам указанные в Постановлении полномочия в отношении подведомственных им объектов федеральной собствен­ности, Оно может также делегировать некоторые свои полномочия и органам исполнительной власти субъектов Федерации в порядке, оп­ределяемом законодательством Российской Федерации и Федератив­ным договором.

Имущество, находящееся в федеральной собственности, закрепля­ется за государственными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом РФ (Ст. 294, 296 ГК РФ).

е) В соответствии с комментируемым пунктом данной статьи Рос­сийская Федерация устанавливает основы федеральной политики в области государственного, экономического, экологического, социаль­ного, культурного и национального развития России. Таким образом, Федерация имеет возможность определять основные направления деятельности в этих сферах не только федеральных органов государствен­ной власти, но и органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления, предприятий, учреждении и организаций различной подчиненности.

Свое отражение и конкретизацию политика Российской Федерации в указанных областях находит в федеральных целевых программах, которые определяют основные цели и задачи развития соответствую­щей отрасли или сферы экономики, экологии, социальной защиты на­селения, очередность и сроки исполнения намеченных мер, ресурсы, необходимые для этого, и т.п.

В настоящее время выполняются программы приватизации, конвер­сии военно-промышленного комплекса, охраны природы, обеспечения прав вкладчиков и акционеров, развития газификации, социально-эко­номического развития различных регионов страны, космическая программа, программы охраны здоровья населения, строительства жилья и многие другие.

ж) Провозглашенное Конституцией (см. комментарий к статье 8)[[11]](#footnote-11) единое экономическое пространство в Российской Федерации немыс­лимо без единого рынка (что может быть обеспечено лишь установле­нием соответствующих федеральных правил), без единого финансово­го, валютного, кредитного и таможенного регулирования, без единых основ ценовой политики. Именно поэтому все эти вопросы отнесены Конституцией к исключительному ведению Федерации.

Согласно Конституции, в России установлена единая денежная еди­ница, которой является рубль (см комментарий к статье 75)[[12]](#footnote-12). Естествен­но поэтому, что и денежная эмиссия должна быть сосредоточена в исключительном ведении Федерации. Конституция возлагает денеж­ную эмиссию на Центральный банк Российской Федерации.

Реализация политики Российской Федерации в рассматриваемой сфере требует также наличия федеральных экономических служб, включая и федеральные банки.

з) Проведение федеральной политики в различных областях госу­дарственного, хозяйственного и социально-культурного строительства требует соответствующего финансового обеспечения, организуемого через федеральный бюджет, доходная часть которого пополняется за счет федеральных налогов и сборов. С целью оказания федеральной материальной помощи различным регионам создаются также феде­ральные фонды регионального развития, средствами которых вправе распоряжаться только федеральные власти.

Конституция Российской Федерации, относя к компетенции Федерации федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, тем самым отвергает существовавшую прежде единую бюджетную систему, при которой основные ноказатели бюджета нижестоящего уровня включа­лись в бюджет вышестоящего уровня, что ограничивало возможности субъектов Федерации. Вместе с тем Конституция отвергла и предлагавшуюся в свое время систему государственных налогов и сборов, которая предусматривала их сосредоточение в руках субъектов Федерации с последующим отчислением определенной части этих средств в пользу федерации, что поставило бы Федерацию в финансовую зависимость от ее субъектов.

и) В экономике Российской Федерации имеется ряд отраслей, кото­рые обеспечивают жизнедеятельность всего хозяйства страны в целом и являются основой развития всех его отраслей. В их число входят федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщеп­ляющиеся материалы, федеральный транспорт, включающий железно­дорожный, воздушный, морской, речной, трубопроводный транспорт, пути сообщения, федеральная информация и связь, деятельность в кос­мосе. Все эти технико-экономические системы для их нормального функционирования объективно требуют централизованного управле­ния. Кроме того, их финансирование может обеспечить только Федера­ция. Именно в силу этих причин они и находятся в исключительном ведении Федерации.

к) К числу основных элементов конституционно-правового статуса Российской Федерации относится ее право на участие в международ­ных отношениях, реализуя которое она представляет и защищает как интересы всей Российской Федерации, так и интересы каждого ее субъекта

Российская Федерация как суверенное государство обладает абсолютной правосубъектностью. Она может заключать международные и межгосударственные договоры и соглашения, участвовать в работе международных организаций, в системах коллективной безопасности, в региональных государственных и межгосударственных союзах.

Будучи суверенным государством, Российская Федерация обладает исключительным правом объявлять войну и заключать мир

л) В Российской Федерации правом на внешнеэкономические отно­шения пользуются как Федерация в целом, так и ее субъекты. Однако вступать в такие отношения от имени всей Федерации — исключитель­ное право Российской Федерации, которая вместе с тем осуществляет координацию внешнеэкономических связей ее субъектов

м) Обеспечение обороны и безопасности страны отнесено к исклю­чительному ведению Российской Федерации. Единые общефедераль­ные вооруженные силы осуществляют защиту суверенитет территориальной целостности государства. К ведению Российской Федерации относятся определение структуры и организации Вооруженных Сил, разработка и осуществление оборонной политики. Единство Воору­женных Сил предполагает централизацию законодательства в области обороны и управления Вооруженными Силами. Ныне действует Феде­ральный закон от 31 мая 1996 г. «Об обороне»[[13]](#footnote-13).

Осуществляя оборону страны, Российская Федерация сосредоточи­вает в своих руках решение важнейших вопросов, непосредственно связанных с обороной. В ее ведение входит оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, воен­ной техники и другого военного имущества.

Наряду с обороной к ведению Российской Федерации отнесено обеспечение национальной безопасности, направленное на защиту на­циональных интересов и национальных ценностей. Идея национальной безопасности тесно связана с концепцией устойчивого демократичес­кого развития, выступает одновременно в качестве ее неотъемлемой части и условия реализации. В связи с этим обеспечение безопасности должно быть направлено не только на предотвращение угроз государ­ству и обществу, но и на осуществление комплекса мер по развитию и укреплению прав и свобод личности, материальных и духовных ценнос­тей общества, конституционного строя, суверенитета и территориаль­ной целостности государства.

Основная задача политики национальной безопасности состоит в обеспечении безопасности общества, укреплении российской государ­ственности, нынешних геополитических рубежей и территорий и в обеспечении достойной роли и места России в мировой политике. На основе политики национальной безопасности и во взаимосвязи с ней разрабатываются военная доктрина, концепция внешней политики, концепция военного строительства, стратегия экономической, инфор­мационной, экологической и других видов безопасности. Укажем в этой связи на одобренную Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. Государственную стратегию экономической безопасности Российской Федерации[[14]](#footnote-14).

Правовые основы обеспечения национальной безопасности составляют Конституция, федеральные законы и иные нормативные право­вые акты Российской Федерации, а также международные договоры»' обязательства России.

В нашей стране централизованы и находятся под контролем Феде­рации в интересах охраны жизни и здоровья населения также производ­ство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использо­вания.

н) Государственная граница Российской Федерации отделяет тер­риторию Российской Федерации от территории других государств Она фиксирует пространственные пределы, на которые распространяется суверенитет Российской Федерации. А поскольку территория России включает в себя сушу, территориальное море, воздушное пространство над ними и Российская Федерация осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в своей исключительной экономической зоне, то естественно, что Конституция к исключительному ведению Россий­ской Федерации относит защиту всех этих объектов, рассматривая ее как защиту суверенитета государства.

В Российской Федерации вопросы, связанные с Государственной границей, регламентируются Законом РФ «О Государственной грани­це Российской Федерации»[[15]](#footnote-15) от 1 апреля 1993 г. с изменениями, внесенными в 1994 г. Этот Закон регулирует режим Государственной границы, т.е. правила содержания границы и ее пересечения лицами и транспортны­ми средствами; пограничный режим — режим пограничной зоны, территориального моря России, ее внутренних вод, имеющих выход к Государственной границе (сюда входят также правила въезда, времен­ного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств, хозяйст­венной и иной деятельности); режим в пунктах пропуска через Государ­ственную границу.

о) Среди органов государственной власти, действующих на терри­тории Российской Федерации, наиболее централизованными система­ми являются суды и органы прокуратуры. Судебная система России устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом (см. комментарий к статье 118)[[16]](#footnote-16), и все суды финансируются только из федерального бюджета (см. комментарии к статье 124)[[17]](#footnote-17). Про­куратура Российской Федерации, согласно Конституции, составляет единую централизованную систему, звенья которой соподчинены толь­ко по вертикали (см. комментарий к статье 129)[[18]](#footnote-18) и которую возглавляет Генеральный прокурор Российской Федерации. Полномочия, органи­зация и порядок деятельности прокуратуры определяются федераль­ным законом. Естественно поэтому, что и судоустройство, и прокурату­ра находятся в исключительном ведении Российской Федерации.

Уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, а также правовое регулирование интеллектуаль­ной собственности традиционно едины для более надежной защиты прав и свобод российских граждан, для правового обслуживания еди­ного рынка. В целях сохранения такого единства Конституция и отнесла регулирование этих вопросов к ведению Российской Федерации.

Согласно Конституции, объявление амнистии — прерогатива Госу­дарственной Думы, а помилование — компетенция Президента Россий­ской Федерации. Эти вопросы, таким образом, отнесены к ведению Российской Федерации.

п) Коллизионное право — это совокупность норм, на основе которых разрешаются противоречия между нормами права различных госу­дарств либо их частей. В Российской Федерации коллизионные нормы применяются при разрешении коллизий между российским и зарубеж­ным законодательством, а также между федеральным законодательст­вом и законодательством субъектов Федерации. Эти нормы содержатся в международных договорах Российской Федерации, а также в актах;

федерального законодательства и в договорах Российской Федерации с конкретными ее субъектами.

Порядок разрешения коллизий между федеральным законодатель­ством и законодательством субъектов Федерации установлен в Консти­туции Российской Федерации (см. комментарий к статье 76)[[19]](#footnote-19).

р) В каждом государстве имеются службы, выполняющие общенациональные задачи, разнобой в решении которых недопустим, поскольку может иметь самые отрицательные последствия для страны, ееэкономики, для общества в целом. К числу таких служб и относятся перечисленные в комментируемом пункте метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография, наименования географических объектов, официальный статистический и бухгалтерский учет. Сфера деятельности этих служб, организации их осуществления урегулированы федеральными законами, указами Президента РФ и актами Правительства РФ.

с) Государственные награды и почетные звания Российской Федерации являются высшей формой поощрения государством граждан за| выдающиеся заслуги в различных областях жизни страны. Установление наград и почетных званий Российской Федерации — исключительное право Федерации. Оно осуществляется в настоящее время в соответствии с Положением о государственных наградах Российской Феде­рации, утвержденным Указом Президента РФ от 2 марта 1994 г[[20]](#footnote-20).

Награждение государственными наградами осуществляет Президент Российской Федерации. Он же присваивает почетные звания Российской Федерации. Награжденный может быть лишен государствен­ных наград только Президентом в случае осуждения за умышленное преступление по приговору суда.

т) Под государственной службой понимается профессиональная де­ятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Государственная служба включает в себя федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации, и государственную службу субъектов Федерации, находящуюся в их ведении.

Правовые основы организации государственной службы Россий­ской Федерации и основы правового положения государственных слу­жащих установлены Федеральным законом от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации»[[21]](#footnote-21). В этом За­коне определены понятия государственной должности, государствен­ного служащего, перечислены принципы государственной службы, дана классификация государственных должностей, установлен поря­док прохождения государственной службы. Закон предусмотрел огра­ничения, связанные с государственной службой, а также меры дисцип­линарной ответственности за должностные проступки.

Закон возложил координацию деятельности по реализации задач, связанных с его реализацией, на Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ.

Совет состоит из равного числа представителей Президента, палат Федерального Собрания, Правительства и высших органов судебной власти Российской Федерации. Он анализирует состояние и эффектив­ность государственной службы в органах государственной власти; ко­ординирует разработку проектов нормативных актов по вопросам орга­низации государственной службы; организует совместно с соответству­ющими государственными органами работу по формированию кон­курсных (государственных конкурсных) комиссий, проведению аттес­таций и государственных квалификационных экзаменов; информирует граждан о проведении конкурсов на замещение вакантных государст­венных должностей государственной службы; координирует методи­ческую работу органов по вопросам государственной службы и кадро­вых служб государственных органов; разрабатывает предложения по формированию реестра государственных должностей в Российской Федерации и внесению в него изменений; ведет федеральный реестр государственных служащих; осуществляет методическое руководство профессиональной подготовкой, переподготовкой (переквалифика­цией) и повышением квалификации государственных служащих, а также формирование резерва на выдвижение на вышестоящие государ­ственные должности государственной службы.

Следует иметь в виду, что изложенные в статье 71 полномочия не исчерпывают исключительных полномочий Российской Федерации, которые предусматриваются и рядом других статей Конституции[[22]](#footnote-22).

**2.2 Законодательное регулирование предметов исключительного ведения Российской Федерации.**

В Конституции рассмотрению проблемы исключительного ведения в Российской Федерации посвящено не так уж много статьей. Кроме вышеуказанной статьи 71, определяющей предметы исключительного ведения, в конституции существует еще лишь один параграф статьи 76 Конституции РФ, регулирующий законодательное регулирование предметов ведения российской Федерации.

В нем, в частности говорится:

« По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федера­ции»[[23]](#footnote-23).

Комментируемая статья определяет виды нормативных право­вых актов, которые принимаются по предметам ведения Российской Федерации (статья 71), совместного ведения Федерации и ее субъек­тов (статья 72) и по вопросам, отнесенным к ведению субъектов Рос­сийской Федерации (остаточные полномочия). В ней речь идет о фе­деральных конституционных законах, федеральных законах, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Федерации, устанав­ливается их соподчиненность. Термины, применяемые в данной статье и в ряде других статей Конституции, не всегда одинаковы по значению. Иногда понятием «федеральный закон» охватываются и федеральные конституционные законы (например, когда в статье 90 говорится, что указы и распоряжения Президента России не должны противоречить Конституции и федеральным законам, то имеются и виду и федераль­ные, и федеральные конституционные законы). Термин «закон» тоже употребляется неоднозначно. Предусмотрев, например, в статье 35, что частная собственность охраняется законом, Конституция подра­зумевает в данном случае под законом и иные нормативные правовые акты. Устанавливая в статье 14, что религиозные объединения равны перед законом, Конституция использует термин «закон» и самом ши­роком смысле, запрещая какую-либо дискриминацию упомянутых ор­ганизаций и т.д. В статье 15 записано, что законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоре­чить ее Конституции. Здесь имеются в виду все виды законов: феде­ральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно рас­сматривал вопрос о конституционности тех или иных нормативных актов Федерации и ее субъектов. Отдельные положения законов он признавал неконституционными (например, Постановлением от 20 февраля 1996 г. были признаны не соответствующими Конституции отдельные положения Федерального закона 1994 г. «О статусе депута­тов Федерального Собрания Российской Федерации»)[[24]](#footnote-24). Конституцион­ный Суд признал не соответствующими Конституции России отдель­ные положения Закона Чувашской Республики о выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики (Постановление Конституционного Суда от 10 июля 1995 г.), некоторые нормативные правовые акты города Москвы, Московской области. Ставропольского края и других регионов о порядке регистрации граждан, прибывающих на постоянное место жительства в эти регионы (Постановление Кон­ституционного Суда от 20 февраля 1996 г.). Суд признал конституци­онными указы Президента России, связанные с ситуацией в Чеченской Республике, но оценил как не соответствующие Конституции отдель­ные положения Постановления Правительства РФ по этому вопросу.

Некоторые важные указы Президента (например, о создании объединен­ного министерства безопасности и внутренних дел в 1992 г.) Конститу­ционный Суд признал не соответствующими Конституции; в 1992 г. он вынес постановления о неконституционности отдельных положений некоторых указов Президента, например связанных с приостановлени­ем деятельности коммунистической партии, с ее имуществом.

Издание федеральных конституционных законов и федеральных законов не исключает издания иных, подзаконных нормативных и, ра­зумеется, ненормативных актов, указов Президента, постановлении Правительства, актов министерств и т.д., но они, во-первых, издаются во исполнение законов, а во-вторых, не должны выходить за пределы, очерченные законом. Подзаконные акты Президента РФ в некоторых случаях по-новому регулируют общественные отношения, поскольку по данному вопросу еще не принят закон. В условиях современного переходного периода России, когда по некоторым принципиальным вопросам федеральные законы еще не были приняты, важные общест­венные отношения регулировались указами Президента России (на­пример, о земле, о местном самоуправлении и др.).

Прямое действие на всей территории Российской Федерации феде­ральных конституционных законов и федеральных законов, принимае­мых в пределах ведения Федерации (федеративное устройство, граж­данство, федеральный бюджет и др.), ее исключительных и совместных с субъектами Федерации полномочий, означает, во-первых, что они не нуждаются в одобрении (ратификации) субъектами Федерации, не могут быть ими аннулированы и должны непосредственно исполняться на территории каждого из субъектов органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, учрежде­ниями, предприятиями, гражданами. Во-вторых, прямое действие зако­на означает, что для его применения органами государства, должност­ными лицами, гражданами не требуется обязательного издания допол­нительных нормативных правовых актов и инструкций. Стороны в "судебном и административном разбирательстве вправе ссылаться на ; закон, оспаривая незаконные нормы соответствующих ведомств. Примером этого является ссылка на нормы самой Конституции России, одного из призывников, требовавшего предусмотренной в Конститу­ции альтернативной службы взамен призыва в армию. Городской суд г. Ногинска, в 1996 г. поддержал эти требования истца. Наконец, в-третьих, прямое действие закона не исключает, а, напротив, предполагает; издание иных нормативных правовых актов, часто прямо предусмотренных законом. Это относится и к изданию законов субъектами Федерации в соответствии с федеральными законами.

По одним из перечисленных в статье 71 предметов ведения прини­маются федеральные конституционные законы, по другим — обычные федеральные законы. В ряде статей Конституции предусмотрено кон­кретно, когда должны приниматься федеральные конституционные за­коны, а когда — просто федеральные законы. Федеральными конститу­ционными законами определяются: порядок введения чрезвычайного положения (статья 88); принятие новых субъектов в состав Федерации (статья 65); изменение статуса субъектов (в этом случае принятию федерального конституционного закона должно предшествовать согла­шение Российской Федерации и соответствующего субъекта — ста­тья 66); порядок проведения референдума (статья 84); режим военного положения (статья 87); судебная система России (статья 1180); полно­мочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и иных федеральных судов (статья 128); порядок созыва Конституционного Собрания для пересмотра Конституции (статья 135); порядок деятельности Уполно­моченного по правам человека (статья 103); описание и порядок ис­пользования Государственных флага, герба и гимна Российской Феде­рации (статья 70).

В настоящее время из числа названных приняты только три феде­ральных конституционных закона: о Конституционном Суде (1994 г.), о референдуме (1995 г.), об арбитражных судах (1995 г.). Соотношение федеральных конституционных законов и федеральных законов опре­деляется в части третьей комментируемой статьи: федеральные консти­туционные законы имеют более высокую юридическую силу, федераль­ные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам, федеральный закон не может отменить или изменить феде­ральный конституционный закон, последний может быть изменен или отменен только федеральным конституционным законом или самой Конституцией, принятой к ней поправкой (законы о поправках к гла­вам 3—8 Конституции принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, но занимают особое место в классификации федеральных законов (см. комментарий к статье 136).

Порядок принятия федеральных конституционных законов услож­нен. Федеральные конституционные законы по вопросам, названным выше, принимаются большинством не менее двух третей голосов ЦТ общего числа депутатов Государственной Думы и не менее трех четвер­тей голосов от общего числа членов Совета Федерации. Законы же о конституционных поправках к главам 3—8 Конституции (главы 1,2 и 9 не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием) крометого вступают в силу только после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации.

Из сопоставления положений статей 107 и 108 Конституции выте­кает, что в отношении федерального конституционного закона в отли­чие от федерального закона Президент Российской Федерации не имеет права вето и такой закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом и обнародованию.

Концепция федерального конституционного закона используется в Конституции 1993 г. впервые (в ранее действовавших Конституциях России этот термин не применялся). Она имеет свои достоинства и недостатки. С одной стороны, принятие федерального конституцион­ного закона придает особое значение регулированию определенной группы общественных отношений, возводит это регулирование на кон­ституционный уровень, в ряде случаев способствует особой защите прав человека и гражданина (например, устанавливая порядок объяв­ления и режим чрезвычайного положения). С другой стороны, многие федеральные конституционные законы станут, видимо, своего рода приложением к Конституции, поскольку, будучи крупными актами (например, о военном положении или о Конституционном Суде), не могут быть включены в ее текст (в некоторых зарубежных странах такие акты называются органическими, а не конституционными законами). Это может затруднить использование Конституции Российской Феде­рации, особенно непрофессионалами. В некоторых зарубежных странах установлен такой порядок, когда конституционными законами являют­ся только поправки к конституции, которые, однако, не изменяют ее текст, а прилагаются к ней (например, 27 поправок, принятых за более чем двухсотлетнюю историю Конституции США). Есть и такие консти­туционные законы, которые не предназначены для изменения текста конституции (например, в Италии конституционными законами ут­верждаются статуты Сардинии, Сицилии и некоторых других областей для придания особого авторитета этим актам). В Индии используется и тот, и другой порядок изменения конституции: путем внесения попра­вок в текст и как приложение к ней. Во многих странах (Франция, Испания, Сенегал и др.) часть тех вопросов, которые в России отнесены к предмету федеральных конституционных законов, регулируются так называемыми органическими законами, для принятия которых обычно необходимо не простое большинство голосов в парламенте (при нали­чии кворума), а большинство голосов всего состава парламента или даже квалифицированное большинство. Словом, есть различные вари­анты решения этих вопросов и, следовательно, разные возможности совершенствования норм Конституции[[25]](#footnote-25).

Во многих статьях Конституции Российской Федерации указаны конкретные случаи, когда должны приниматься обычные федеральные законы. Ими определяются: перечень сведений, составляющих государ­ственную тайну (статья 29), условия и порядок пользования землей (статья 36), статус столицы России (статья 70), порядок пересмотра приговоров (статья 50) и т.д. Часть первая статьи 105 Конституции гласит, что «федеральные законы принимаются Государственной Думой». Однако это относится к исключительным случаям. Государст­венная Дума самостоятельно принимает федеральные законы только тогда, когда она двумя третями голосов от общего состава преодолевает вето Совета Федерации. В этом случае закон подписывается и опубли­ковывается Президентом (промульгируется) без согласия Совета Фе­дерации. По общему же правилу, как свидетельствует процедура, оха­рактеризованная в этой же статье, федеральный закон принимается обеими палатами Федерального Собрания, когда за принятие такого закона проголосовало большинство от общего числа депутатов Государ­ственной Думы и более половины от общего числа членов Совета Фе­дерации. Из сказанного следует, что редакция статьи 105, особенно ее первой части, нуждается, видимо, в уточнении.

Применяемая в Конституции формулировка «общее число депута­тов», относящаяся к принятию федерального конституционного закона и федерального закона, была предметом специального толкования Кон­ституционного Суда, который установил, что «общее число» — это число депутатов, указанное в Конституции. Из этого нужно исходить, когда Конституция требует принятия закона большинством от общего числа депутатов или определенным квалифицированным большинст­вом (например, двумя третями голосов) от общего числа депутатов.

Предметом толкования Конституционного Суда был также вопрос о том, что понимать под принятым федеральным законом в связи с возвращением Президентом федерального закона в соответствующую палату Федерального Собрания. Принятыми федеральными законами считаются: законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации; законы, повторно принятые Государственной) Думой (двумя третями ее депутатов) после отклонения предшествующего текста Советом Федерации; законы, повторно принятые двумя третями обеих палат Федерального Собрания после отклонения предшествующего текста Президентом России. Не является отклонением федерального закона возвращение Президентом текста в соответствующую палату, если это осуществляется в случае нарушения палатой установленных Конституцией процедур принятия закона.

Порядок опубликования и вступления в силу федеральных законов, как и федеральных конституционных законов, регулируется Федераль­ным законом от 14 июня 1994 г[[26]](#footnote-26). Федеральные законы должны публико­ваться в течение семи дней после подписания их Президентом Россий­ской Федерации и вступают в силу через десять дней после опублико­вания, если в самом законе не указан иной срок.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, можно сделать некоторые выводы по решению задач, поставленных во введении. 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 делиться 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 формулу решения этой проблемы, которая состоит в установлении:

а) исключительный 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: статья 71 Конституции содержит перечень вопросов, находящихся в ведении Федерации; ст. 72 — перечень вопросов, находящихся в местном 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.

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 Конституции), оно призвано воспрепятствовать решению проблемы разграничения в не правовых формах или хотя бы путем принятия законов, а также постановлений исполнительной власти. Здесь самый чувствительный нерв федерализма и одновременно залог стабильности власти на всей территории Федерации.

Отнесение Конституцией тех или иных вопросов к числу предметов ведения Федерации означает установление исключительной компетенции федеральных органов (Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ). Эти и только эти органы в праве 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.

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

*1) Вопросы государственного строительства;*

*2) Вопросы регулирования экономики и социального развития;*

*3) Вопросы внешней политики и внешнеэкономической деятельности;*

*4) Вопросы обороны и охраны границы;*

*5) Вопросы создания правоохранительных органов и правовой системы;*

*6) Вопросы метеорологии, статистической отчетности и др.;*

*7) Государственные награды и почетные звания Российской Федерации.*

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

а) только на федеральном уровне можно изменять Конституцию, принимать законы о гражданстве и др.;

6) на территории субъектов Федерации могут располагаться объекты федеральной собственности;

в) только на федеральном уровне решаются вопросы ядерной энергетики, развития путейсообщения и деятельности в космосе;

г) только федеральные органы власти вправе осуществлять внешнюю политику, объявлять войну и заключать мир;

д) Вооруженные Силы являются едиными для всей страны, ни один субъект Федерации не вправе создавать собственные вооруженные формирования;

е) 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.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

Нормативные акты:

1. Комментарий Конституции Российской Федерации. М.: Исследовательский центр публичного права, 1999.
2. Конституция Российской Федерации // Научно-практический комментарий / под ред. Б.Н. Топорина. М.: ЮРИСТЪ, 1997.

Специальная литература:

1. Государственное (конституционное) право Российской Федерации: Учебник. В.Г. Стрекозов, Ю.Д. Казанчев.
2. Федерация в зарубежных странах. - М.: Юрид. лит.,1993.
3. Современные зарубежные конституции. МЮИ, М., 1992 г.

Периодическая литература:

1. Ведомости СНД и ВС РФ 12. 08. 93. №32 Ст. 1261
2. Государство и право. // Елисеев Б.П. договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами. 1999. №4. С. 5-14.
3. Государство и право. // Андреев В.К. Правовые проблемы распоряжения и управления федеральной собственностью. 1999. №4 С. 42-53.
4. Государство и право. // Талапина Э.В. Вопросы правового регулирования функций государства. 1999. №11. С. 73-80.
5. Государство и право // Вишняков В.Г. Конституционное регулирование федеративных отношений. 1998. № 12. С. 20-29

Российская газета 29 декабря 1991 г. С. 2-5.

Российская газета 3 мая 1996 г. С. 1-3.

Российская газета 3 апреля 1993 г. С. 2-4

Российская газета 4 марта 1994 г.

Российская газета 2 августа 1995 г. С. 2-3.

Российская газета 15 июня 1994 г.

Российская газета 29 февраля 1996 г.

Российская газета №106. 6 июня 1996 г.

1. См.: Государство и право. // Андреев В.К. Правовые проблемы распоряжения и управления федеральной собственностью. 1999. №4 С. 42-53. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Государство и право. // Талапина Э.В. Вопросы правового регулирования функций государства. 1999. №11. С. 73-80. [↑](#footnote-ref-2)
3. 1. См.: Государство и право. // Елисеев Б.П. договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами. 1999. №4. С. 5-14.

   [↑](#footnote-ref-3)
4. 1. См.: Федерация в зарубежных странах. - М.: Юрид. лит. 1993., Современные зарубежные конституции. МЮИ, М., 1992 г.

   [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. М: Юристъ. 1997 с.421. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. М: Юристъ. 1997 с.421. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. М: Юристъ. 1997 с.422 [↑](#footnote-ref-7)
8. Там же. с. 422. [↑](#footnote-ref-8)
9. Российская газета 29 декабря 1991 г. С. 2-5. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ведомости СНД и ВС РФ 12. 08. 93. №32 Ст. 1261. [↑](#footnote-ref-10)
11. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. М: Юристъ. 1997 с.424 [↑](#footnote-ref-11)
12. Там же с. 424. [↑](#footnote-ref-12)
13. Российская газета №106. 6 июня 1996 г. [↑](#footnote-ref-13)
14. Российская газета 3 мая 1996 г. С. 1-3. [↑](#footnote-ref-14)
15. Российская газета 3 апреля 1993 г. С. 2-4. [↑](#footnote-ref-15)
16. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. М: Юристъ. 1997 с.427. [↑](#footnote-ref-16)
17. Там же с. 427. [↑](#footnote-ref-17)
18. Там же с. 427. [↑](#footnote-ref-18)
19. Там же с. 428. [↑](#footnote-ref-19)
20. Российская газета 4 марта 1994 г. [↑](#footnote-ref-20)
21. Российская газета 2 августа 1995 г. С. 2-3. [↑](#footnote-ref-21)
22. См. статьи 25, 36, 47, 55 и др. Конституции РФ. [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: Комментарий конституции Российской Федерации. М.: Исследовательский центр публичного права 1999. с. 27. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: Российская газета 29 февраля 1996 г. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: Современные зарубежные конституции. МЮИ, М., 1992 г [↑](#footnote-ref-25)
26. Российская газета 15 июня 1994 г. [↑](#footnote-ref-26)