

должностному лицу субъекта, не отвечают указанным признакам федерального вмешательства по следующим основаниям.

Признание нормативного акта субъекта РФ неконституционным или недействующим, согласно законодательству РФ, возможно в результате рассмотрения дела соответствующим судебным органом. Процессуальный порядок возбуждения соответствующего производства не требует наличия особых (чрезвычайных) обстоятельств. Следовательно, данная процедура не носит особого или чрезвычайного характера. Кроме того, при признании нормативного акта субъекта РФ неконституционным или недействующим федеральные органы государственной власти не вторгаются в компетенцию органов государственной власти субъектов РФ, а лишь указывают на наличие нарушений и понуждают соответствующий орган самостоятельно устранить нарушения, при этом органы государственной власти сохраняют свободу действия.

Также к мерам федерального принуждения нельзя отнести роспуск законодательного органа и отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ, так как данные меры не отвечают всем признакам федерального вмешательства. Во-первых, при использовании таких мер не происходит изменения компетенции органов государственной власти субъекта Федерации. Во-вторых, основанием применения указанных мер не всегда являются чрезвычайные обстоятельства. Так, например, утрата доверия Президента РФ, которая является одним из оснований для отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ, никак не может расцениваться как чрезвычайное обстоятельство.

В-третьих, указанные меры могут применяться в связи с совершением законодательным органом или высшим должностным лицом конституционного деликта и, следовательно, иметь карательную цель, что не соответствует целям федерального вмешательства.

На основании проведенного анализа к мерам конституционно-правового принуждения к должностным лицам и органам государственной власти субъектов РФ, которые одновременно являются и мерами федерального вмешательства, можно отнести только такие, как введение временной финансовой администрации и временное изъятие федеральными органами полномочий исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета.

#### Примечания

<sup>1</sup> Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций. М., 2002. С. 364–366, 510.

<sup>2</sup> См., напр.: Кондрашев В.А. Конституционно-правовые способы федерального принуждения: проблемы теории и реализации в Конституции Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 2. С. 12; Смирнов Я.Б. Федеральное вмешательство как механизм конституционно-правовой ответственности // Юридический аналитический журнал. 2005. № 3–4 (15–16). С. 203.

<sup>3</sup> Котелевский Д.В. Институт федерального вмешательства в конституционном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2002. С. 24.

<sup>4</sup> См., напр.: Анненкова В.Г. Федеральное вмешательство как способ обеспечения территориального единства государства // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 38; Гончаров И.В. Федеральное вмешательство как способ контроля Российской Федерации за деятельностью своих субъектов // Там же. № 2. С. 26–27.

**С.В. ПРАСКОВА**

*кандидат юридических наук, доцент*

## О ПОДХОДАХ К КЛАССИФИКАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В федеративном государстве вопрос об определении полномочий органов государственной власти чрезвычайно сложен, так как децентрализованное устройство подразумевает разграничение государственно-властных полномочий между федеральной и регио-

нальной структурами органов власти. Для России это один из сложнейших вопросов федеративного устройства.

В 90-х гг. XX в. правовое регулирование полномочий региональных органов власти осуществлялось разрозненно и бессистемно

как в законодательстве на федеральном и региональном уровнях, так и в практике договорных отношений между Федерацией и субъектами. Преследуя политические цели, законодатель допускал многочисленные коллизии, что порождало споры о компетенции между уровнями власти и борьбу за полномочия. Отсутствовала единая концепция определения полномочий региональных органов власти. В результате какую-либо типизацию государственных полномочий можно было осуществить лишь на основе обобщения законодательных норм.

Вместе с тем выявление типовых групп полномочий путем эмпирического изучения деятельности органов государственной власти субъектов РФ или путем анализа хаотичного правового регулирования в данной сфере представляется принципиально неверным. Сфера публичной власти не основывается на свободе усмотрения субъекта, ее осуществляющего, и в силу этого не может быть изначально разнообразной и неупорядоченной. Напротив, именно единый методологический подход к определению полномочий органов публичной власти является гарантией их эффективной и непротиворечивой работы. Поэтому подход к определению видов деятельности любой государственной структуры должен быть заложен в акте, определяющем ее статус. Соответственно, аксиомой разграничения полномочий между уровнями государственной власти в федеративном государстве должна быть единая концепция выделения видов деятельности, которые относятся к той или иной системе государственных органов.

По существу, говорить о наличии такой концепции в федеральном законодательстве стало возможным только с внесением изменений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ<sup>1</sup> (далее — ФЗ) в июле 2003 г.<sup>2</sup> В этой редакции он был дополнен отдельной главой, посвященной принципам разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти (гл. 4.1), положения которой представляются основой для установления видов полномочий органов государственной власти субъектов РФ.

Статья 26.1 ФЗ посвящена определению полномочий региональных органов власти.

Сама структура статьи говорит о том, что законодатель исходит из разграничения полномочий по предметам ведения, деля их на три группы: по предметам исключительного ведения субъектов РФ; по предметам совместного ведения; по предметам исключительно ведения РФ. Соответственно, можно констатировать несовпадение видов полномочий органов субъектов РФ и предметов ведения самого субъекта РФ<sup>3</sup>. Такое различие представляется вполне обоснованным. Недопустимо отождествлять предметы ведения России и ее субъектов с полномочиями их органов государственной власти. Полномочия составляют содержание компетенции, а предметы ведения — сферу компетенции. Кроме того, разграничение предметов ведения как сферы компетенции является частью отношений Федерации и субъектов, а разграничение полномочий как содержания компетенции — частью отношений между отдельными видами органов или органами Федерации и ее субъектов<sup>4</sup>. ФЗ прямо закрепляет, что предметы ведения РФ, предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов, а также предметы ведения субъектов Федерации, установленные Конституцией РФ, не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться (п. 1 ст. 3). Разграничиваются и передаются в федеральных законах и договорах лишь полномочия органов власти. В силу этого возможность осуществления органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения России не противоречит положениям Конституции РФ.

Вместе с тем ФЗ указывает не на принадлежность полномочий по предметам ведения России органам власти субъекта РФ, а лишь на возможность возложения на них обязанности осуществлять такие отдельные полномочия (ст. 26.5). Само право федеральных органов власти делегировать эти полномочия для осуществления другому уровню власти не означает полной их передачи. Говорить о том, что такие полномочия принадлежат органам государственной власти субъектов РФ, было бы столь же некорректно, как и говорить о принадлежности отдельных переданных государственных полномочий органам местного самоуправления, которыми эти полномочия осуществляются. Соответственно, принадлежащими органам государственной власти субъектов Российской Федерации можно считать только полномочия по пред-

метам исключительного ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения, которые предусмотрены ст. 26.2 и 26.3 ФЗ.

Структура этих статей свидетельствует о различии видов полномочий органов власти субъектов РФ по предметам ведения. Одновременно ФЗ ввел совершенно новое основание для дифференциации полномочий — финансовую основу их осуществления, т.е. теперь требуется учет и того обстоятельства, за счет средств бюджета какого уровня это полномочие осуществляется.

Первоначальная редакция гл. 4.1 ФЗ позволяла, сочетая критерии классификации по предметам ведения и по финансовой основе, разделить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации на три вида: полномочия по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации, осуществляемые за счет средств бюджета субъекта РФ (ст. 26.2); полномочия по предметам совместного ведения, осуществляемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (пп. 1 и 2 ст. 26.3); полномочия по предметам совместного ведения, осуществляемые за счет средств федерального бюджета (п. 7 ст. 26.3). Градация полномочий по предметам совместного ведения обуславливалась не только финансовой основой их осуществления, но и правомочиями по правовой регламентации порядка их осуществления. Как справедливо отмечает А.Н. Чертков, детальная регламентация третьей группы полномочий, в отличие от первой и второй, была отнесена к ведению федерального законодателя<sup>5</sup>.

Таким образом, на основании изменений ФЗ от 4 июля 2003 г. можно было говорить о трех типах полномочий органов государственной власти субъектов РФ. При этом полномочия по предметам исключительного ведения субъектов РФ федеральным законодателем совершенно не определялись и оставались на усмотрение регионального законодателя; полномочия по предметам совместного ведения, финансируемые за счет собственных средств бюджета субъекта РФ, исчерпывающим перечнем определялись в п. 2 ст. 26.3 ФЗ; полномочия по предметам совместного ведения, осуществляемые за счет федеральных субвенций, должны были определяться отдельными федеральными законами.

Закрепив такие правила, законодатель фактически ограничил компетенцию регио-

нальных органов власти по вопросам конкурирующей компетенции рамками, установленными в федеральных законах, лишив регионы возможности определять ее самостоятельно. ФЗ предусматривает лишь одну возможность для субъекта РФ самостоятельно расширить рамки полномочий своих органов власти по предметам совместного ведения: до принятия соответствующего федерального закона или по вопросам, не урегулированным в федеральном законодательстве (п. 5 ст. 26.3). Иначе говоря, субъект РФ вправе самостоятельно определять компетенцию своих органов власти лишь в порядке опережающего правотворчества. Представляется, что данное правомочие было сохранено в ФЗ только потому, что оно прямо вытекает из позиции Конституционного Суда РФ<sup>6</sup>.

Такая концепция регламентации полномочий региональных органов власти в сфере совместного ведения уже изначально представлялась небесспорной. Конституция РФ прямо предусматривает, что вне пределов ведения России и полномочий России по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73). В том числе подразумевается свобода правового регулирования субъектов Федерации вне пределов полномочий РФ по предметам совместного ведения.

Однако данная позиция была продолжена и развита в редакции ФЗ от 31 декабря 2005 г.<sup>7</sup> Внесенные изменения существенно поменяли понимание полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет федеральных субвенций. В соответствии с новой редакцией п. 7 ст. 26.3, все полномочия по предметам совместного ведения, не вошедшие в перечень п. 2 ст. 26.3, признаны принадлежащими федеральным органам власти. Конечно, ФЗ прямо их таковыми не называет, но использует следующую формулировку: такие полномочия «могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов РФ». Грамматическое толкование данной нормы позволяет предположить их изначальную принадлежность федеральным органам власти. Фактически такая редакция ФЗ оставляет региональным органам власти лишь два вида полномочий — по предметам исключительного ведения субъектов РФ и по предметам совместного ведения, предусмот-

ренных п. 2 ст. 26.3. Все иные полномочия следует признать принадлежащими органам федеральной власти, а региональным органам власти они могут лишь передаваться для осуществления.

Интересно, что передача федеральных полномочий в редакции ФЗ от 31 декабря 2005 г. регулировалась двумя нормами — п. 7 ст. 26.3 и ст. 26.5. Причем существенно эти положения различались лишь в части формы такого делегирования. Подобный подход выглядел нелогичным, поэтому вполне ожидаемыми стали очередные изменения ФЗ, внесенные федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ<sup>8</sup>. В этой редакции ФЗ переход к трактовке полномочий по предметам совместного ведения, не предусмотренных п. 2 ст. 26.3, как принадлежащих исключительно федеральной власти полностью завершен. Статья 26.5 была отменена, и обе группы полномочий теперь совершенно одинаково регулируются п. 7 ст. 26.3. Иначе говоря, федеральный законодатель подчеркивает одинаковую природу таких полномочий: неважно, к чьей сфере ведения отнесено то или иное полномочие, важно, какому уровню органов государственной власти оно принадлежит.

Исходя из такой позиции приоритетным критерием классификации становится правовая основа — за кем закреплено то или иное полномочие государственной власти, т.е. определяющим фактором являются нормы ФЗ. Именно от такого правового закрепления зависит, за счет средств какого бюджета будет осуществляться то или иное полномочие. И лишь в третью очередь необходимо учитывать, к какой сфере ведения оно относится. В этой связи все полномочия, которые осуществляются органами государственной власти субъектов РФ, изначально следует делить на собственные (принадлежащие органам государственной власти субъектов РФ) и несобственные (принадлежащие федеральным органам государственной власти)<sup>9</sup>.

Одновременно необходимо отметить, что несобственные полномочия органов государственной власти субъектов РФ делегированными полномочиями не исчерпываются. Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ внес в ФЗ ст. 26.3.1, которая предоставила субъектам Федерации возможность принимать участие в осуществлении полномочий России по предметам исключительного ведения и по предметам совместно-

го ведения, не переданных им федеральными органами власти в соответствии с п. 7 ст. 26.3 (абзац 1 ст. 26.3.1). Для этого необходимо только одно условие — чтобы такое участие было предусмотрено федеральным законом. Принятие таких полномочий означает принятие и финансовых обязательств, поскольку ст. 26.3.1 прямо предусматривает, что осуществляются эти полномочия за счет средств бюджета субъекта РФ.

Необходимо подчеркнуть различие и сходство полномочий, делегированных федеральными органами власти, и полномочий, добровольно принятых для осуществления органами государственной власти субъектов Федерации. По существу это одни и те же полномочия: они принадлежат федеральным органам власти. Различается лишь основание, по которому они осуществляются органами власти региона, — передача или на добровольной основе. В этом плане проявляется их различие в источнике финансирования.

Проанализировав положения гл. 4.1 ФЗ, можно сделать выводы, что полномочия, которые могут осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации, можно классифицировать по разным основаниям:

– в зависимости от оснований их осуществления органами государственной власти субъектов РФ: собственные (отнесенные к ведению органов государственной власти субъектов РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ); делегированные (отнесенные к ведению федеральных органов государственной власти, но переданные для осуществления органам государственной власти субъектов РФ); дополнительно на себя принятые (отнесенные к ведению федеральных органов государственной власти, но добровольно принятые для осуществления органами государственной власти субъектов РФ);

– в зависимости от предметов ведения: исключительного ведения субъектов РФ; совместного ведения; исключительного ведения РФ;

– в зависимости от источника финансирования: за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации; за счет средств федерального бюджета.

Объединив эти классификационные критерии, все полномочия, которые могут осуществляться органами государственной власти

субъектов РФ, можно разделить на *собственные* и *несобственные*. Причем такое разделение представляется наиболее важным.

**Примечания**

<sup>1</sup> Российская газета. 1999. 19 окт. (№ 206).

<sup>2</sup> О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ // Там же. 2003. 8 июля (№ 131); 2003. 15 июля (№ 140).

<sup>3</sup> Как явствует из положений Конституции, к предметам ведения субъектов Российской Федерации относятся две сферы: совместное ведение и исключительное ведение субъектов РФ.

<sup>4</sup> Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). М., 2006. С. 238.

<sup>5</sup> Там же. С. 245.

<sup>6</sup> По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 янв. 1998 г. № 1-П // Российская газета. 1998. 22 янв. (№ 12).

<sup>7</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: федер. закон от 31 дек. 2005 г. № 199-ФЗ // Там же. 2005. 31 дек. (№ 297).

<sup>8</sup> Там же. 2006. 31 дек. (№ 297).

<sup>9</sup> Аналогичную позицию высказала А.В. Мадьярова. См.: Мадьярова А.В. Принципы и критерии определения государственных полномочий, которые могут передаваться органам местного самоуправления // СПС «Консультант плюс».