

нимательской деятельности в республике с учетом развития многообразия форм собственности и утверждения многих субъектов рынка, создающих конкурентную среду; укрепления государственного сектора экономики за счет встраивания в его структуры форм малого и среднего предпринимательства, особенно в виде рискованного (венчурного) капитала, осуществляющего прорыв в наукоемких, инновационных отраслях производства; укрепления кредитно-финансовой поддержки государством приоритетных направлений развития малого предпринимательства и стимулирования его деятельности, прежде всего в области структурной перестройки и научно-технического обновления производства.⁴⁴

КОНЦЕПЦИЯ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ

Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов осуществляется на основе принципов: государственной и территориальной целостности Российской Федерации; распространения суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; единства системы государственной власти; разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица; разграничения предметов

⁴⁴ Реализация этой задачи возложена на Государственный Комитет Республики Башкортостан по предпринимательству и туризму. См.: Указ Президента Республики Башкортостан «Об утверждении Положения о Государственном комитете Республики Башкортостан по предпринимательству и туризму» № УП-640 от 9 ноября 2010 года. <http://www.mbis.bashkortostan.ru/sections/view / 269>

ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий.

Основы конституционного строя Российской Федерации закрепляют разграничение предметов ведения и полномочий между ними без определения вопросов разделения власти между федерацией и ее субъектами. Однако, следует учесть, что ФЗ № 95 от 04.07.03 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» заменил ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» 1999 года.

Новая модель разграничения полномочий в сфере совместного ведения выделяет закрытый перечень конкретизированных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (41 позиция), которые они осуществляют самостоятельно, в том числе прибегая к детальному правовому регулированию (*пункт 2 ст. 26.3*). Все эти полномочия осуществляются органами власти субъектов РФ за счет средств бюджетов соответствующих субъектов РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Представляется не оправданным ведение в научный оборот термина «ратификация федеральных законов», так как «ратификация» означает утверждение верховным органом государственной власти международных договоров. Различаются конституционные законы, федеральные законы, законы о ратификации международных договоров, о поправках к Конституции, законы субъектов РФ и формы законов основы, кодексы. Согласно федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» включение международных договоров в правовую систему не лишает их смысла международных актов с внутригосударственными гарантиями.

Видимо, понятие «ратификация федеральных законов» было связано с дальнейшим взаимоотношением России с ее субъектами на основе «статуса субъектов Российской Федерации» (ст.ст. 5,65, 66 Конституции РФ), «предметов ведения (совместного ведения) и пол-

номочий между федеральным органом государственной власти и органом власти субъектов Федерации» (ст.ст. 71-73, 76, 77, 78 Конституции РФ), «принципов и пределов правового регулирования взаимоотношений между Федерацией и ее субъектов», «форм реализации федерального законодательства».

Все эти направления разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов возникли на основе «союзных и федеральных законов», «собственных» законов субъектов Федерации в системе федерального законодательства, участия республик в согласовании федерального и регионального законодательства, отмены федеральных и республиканских нормативных актов, противоречащих друг другу.

Основами разграничения являются три сферы ведения: исключительного ведения Российской Федерации (ст.71 Конституции Российской Федерации); совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции Российской Федерации); все иные вопросы отнесены к сфере ведения субъектов Российской Федерации. Они были конкретизированы Федеральными законами от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 31 декабря 2005 года №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Общий принцип определения предметов ведения и полномочий республик в составе Российской Федерации сформулирован в ст. 73 Конституции Российской Федерации. В ней предусмотрено положение, согласно которому 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.

Практика показывает, что трудности в разграничении компетенции между Российской Федерации и ее субъектов связана с нечеткостью модели распределения полномочий по предметам совместного ведения.

Первая модель распределения полномочий по предметам совместного ведения состоит в закреплении за федеральными органами всех полномочий в областях правового регулирования и государственного управления. При этом исполнительно-распределитель-

ные полномочия распределяются между органами государственной власти Федерации и субъектов Федерации с сохранением за федеральными органами ряда контрольных и надзорных полномочий. Отсюда представляются не совсем оправданными предложения о целесообразности аннулирования предметов совместного ведения⁴⁵.

Вторая модель – состоит в распределении всех полномочий в области правового регулирования, а в области государственного управления распределение полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов Федерации путем разграничения полномочий по каждому предмету ведения.

По мнению отдельных авторов, именно расширение федеральной составляющей в сфере совместного ведения центра и субъектов порождает трудности в осуществлении собственного правотворчества. Поэтому высказываются предложения о совершенствовании предметов совместного ведения путем изложения в них компетенции субъектов федерации⁴⁶. Однако следует учесть, что в конституциях субъектов федерации определены их исключительные полномочия, которые позволяют совершенствовать собственные правовые регулирования с учетом особенностей республики.

Третья модель – предполагает закрепление за федеральными органами возможности установления принципов, основ регулирования и контроля за соответствием этим принципам законодательных актов, принимаемых в субъектах Федерации, а все иные нормотворческие и исполнительные полномочия закрепляются за органами государственной власти субъектов Федерации⁴⁷.

Заслуживают всяческой поддержки предложения о конкретизации принципов законотворчества по предметам совместного ведения. К ним можно было бы отнести: регулирование федеральным законом отношений, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Российской Федерации; введение общих рамочных норм по вопросам совмест-

⁴⁵ Маликов М.Ф., Минеев Е.М. Указ. соч. С. 185.

⁴⁶ Толкачев К.Б. Конституция Республики Башкортостан правовая основа общественной жизни // Конституция республики основа прогресса Башкортостана. Уфа, 2009. С. 21.

⁴⁷ Заслуживает особого внимания предложение профессора Кокотова А.Н. о целесообразности определения прерогативы РФ и ее субъектов в сфере совместного ведения. См.: Правотворчество, практика применения, контроль за исполнением действующего законодательства // Научно-методический сборник. Салехард, 2004. С. 23.

ного ведения; недопустимость регулирования законом субъекта Федерации вопросов компетенции федеральных органов, даже если правовой акт субъекта Федерации принимается по предметам совместного ведения ранее, чем федеральный закон; соблюдение принципа благоприятного правового режима, разрешающего субъекту Федерации улучшать, но не ухудшать правовой статус участника правовых отношений, определенный на федеральном уровне⁴⁸.

В рамках ст.72 и ст.76 Конституции РФ можно было бы разработать и принцип опережающего правового регулирования по предметам совместного ведения, в том числе по вопросам, которые отсутствуют в предметах совместного ведения, не только субъектами Федерации, но и самой Федерации. В частности, на это нацеливает Конституционный Суд России, отметив, что субъект Российской Федерации не принял закон по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем в порядке осуществления полномочий по предметам совместного ведения, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в этой сфере.

В федеральном законодательстве предусмотрены два типа полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения.

К первому типу относятся полномочия, осуществление которых финансируется из бюджета субъекта Российской Федерации. До принятия указанного федерального закона предполагалось, что перечень таких полномочий, предусмотренных федеральными законами, должен содержаться в Федеральном законе «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». При объединении данного федерального закона с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» соответствующий перечень вошел в последний.

⁴⁸ Умнова И.А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Методология изучения регионального права. Уфа: РИО БашГУ, 2011. С. 38.

Данный перечень не предусматривает возложения на субъекты Российской Федерации дополнительных расходов за счет их бюджетов.

Ко второму типу относятся полномочия, возлагаемые на органы власти субъектов Российской Федерации, но финансируемые в форме целевых субвенций из федерального бюджета и поэтому детально регулируемые федеральным законодателем. Федеральные органы государственной власти вправе контролировать их осуществление и в случае ненадлежащего исполнения этих полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации временно принимать их на себя⁴⁹.

Ученые и практические работники считают, что конституционные (уставные) суды должны быть наделены дополнительными полномочиями: осуществлять проверку нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, изданных в пределах совместного ведения, на соответствие не только своим конституциям (уставам), но и федеральным законам. В первоочередном порядке следовало бы рассматривать споры о компетенции между органами субъекта Российской Федерации и по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод, закрепленных в основном законе субъекта. В порядке предварительного урегулирования до рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации можно было бы осуществлять проверку федеральных законов, принятых с нарушением исключительного ведения субъекта Российской Федерации и обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федеральных законов. **Нуждаются в законодательном закреплении положения, предусматривающие разрешать споры между органами местного самоуправления, между администрацией субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления, между отраслевым органом субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления.**

Средствами соблюдения критериев конституционности законов и иных правовых актов являются: строгое следование в законодательстве смыслу и содержанию конституционных понятий и терминов (о формах собственности, о видах государственных органов); издание акта конституционным субъектом, соблюдение конституционной

⁴⁹ Маликов М.Ф. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации. С.163-164, 166.

компетенции субъекта, соблюдение процедуры принятия акта, выбор адекватной формы акта, соблюдение конституционного разграничения видов органов государственной власти, размежевания предметов ведения между органами государственной власти и местным самоуправлением, между Федерацией и ее субъектами; обеспечение правильного толкования Конституции законов⁵⁰.

КОНЦЕПЦИЯ НОВАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Отменено избрание должностного лица субъекта Российской Федерации населением субъекта Российской Федерации. Установлен порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Установлена конституционно-правовая ответственность законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации в виде его роспуска в случае не наделения кандидатуры Президента Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации после двукратного или трехкратного ее рассмотрения.

Упрощена процедура роспуска законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации при принятии им конституции (устава), закона или иного нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам.

Введена конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Суть ее заключается в том, что Президент Российской Федерации вправе освободить его от должности в связи с ненадлежащим исполнением обязанностей.

Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации лишен возможности отправить руководителя субъекта Рос-

⁵⁰ Маликов М.Ф. Методология изучения регионального права. Выпуск IV. Уфа, 2001. С. 27.