КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Вологда
2020

УДК 342.552(075.8) + 342.553 (058)
ББК 67.400.6я73 + 67.400.73я73
К63

Авторы:

Анисимова Екатерина Александровна – *кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) –* ***гл.3 и 8;***

Журкина Екатерина Владимировна *– кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) –* ***гл. 1-2; гл. 6-7;***

Лазарева Марина Николаевн*а – кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Северо-Западного института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доцент –* ***гл. 4;***

Шалыгина Инга Сергеевна *– кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) –* ***гл. 5.***

Рецензенты:

Павликов Сергей Герасимович *– доктор юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор*

Корепина Анна Викторовна *– кандидат юридических наук, заведующий кафедрой административного и финансового права Северо-Западного института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доцент*

К63 **Компетенция органов государственной власти и местного самоуправления**: учебное пособие / Анисимова Е.А., Журкина Е.В., Лазарева М.Н., Шалыгина И.С.; Моск. гос. юрид. Ун-т имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Сев.-Зап. ин-т (филиал) Ун-та имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Фонд развития филиала МГЮА в г. Вологде. – Вологда, 2020. – 219 с.– Текст: непосредственный.

ISBN 978-5-6047098-7-0

В учебном пособии для студентов, магистрантов и аспирантов проанализировано актуальное законодательство о разграничении компетенции между уровнями публичной власти в Российской Федерации. Пособие содержит материалы для самостоятельной работы обучающихся и библиографию.

УДК 342.552(075.8) + 342.553 (058)
ББК 67.400.6я73 + 67.400.73я73

ISBN 978-5-6047098-7-0

© Коллектив авторов, 2020
© Северо-Западный институт (филиал)
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ……..... 5

ГЛАВА 1. Понятие и правовая природа компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления……... 6

ГЛАВА 2. Формы правового регулирования компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления……..... 14

ГЛАВА 3. Конституционно-правовая модель разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации…… 23

3.1. Этапы развития законодательства о разграничении компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации…….. **24**

3.2. Способы разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации…….. **33**

ГЛАВА 4. Конституционно-правовые модели разграничения компетенции между федерацией и субъектами федерации в зарубежных странах……..... 50

4.1. Разграничение компетенции между федерацией и субъектами в Соединенных Штатах Америки (дуалистический федерализм)……. **51**

4.2. Разграничение компетенции между федерацией и субъектами в Федеративной Республике Германии (кооперативный федерализм)…….. **54**

4.3. Разграничение компетенции между федерацией и субъектами в Индийской Республике……. **60**

4.4. Разграничение компетенции между федерацией и субъектами в Австрийской Республике…… **61**

ГЛАВА 5. Разграничение компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления…….... 68
5.1. Понятие компетенции местного самоуправления……. **68**
5.2. Правила и формы передачи государственных полномочий…… **73**
5.3. Механизмы перераспределения муниципальными образованиями компетенции по вопросам местного значения…… **76**
5.4. Проблемы разграничения компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления…….. **82**

ГЛАВА 6. Компетенция органов местного самоуправления……. 90

ГЛАВА 7. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями……... 101

ГЛАВА 8. Споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации…….. 109

ПРИЛОЖЕНИЯ…….. 128

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА……. 205

ЛИТЕРАТУРА…… 213

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящее учебное пособие предназначено для освоения студентами-юристами дисциплины «Компетенция органов государственной власти и местного самоуправления: проблемы правового регулирования и разграничения» и аналогичных учебных курсов, либо разделов курсов в рамках конституционного и муниципального права России.

В пособии доступным языком излагаются теоретические и правовые основы разграничения компетенции (предметов ведения и полномочий), во-первых, между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а, во-вторых, между органами государственной власти и органами местного самоуправления в России. Учебный материал опирается на нормы действующего федерального и регионального законодательства (с учетом конституционных реформ 2020 г.), муниципальных нормативных правовых актов, административную и судебную практику, включая решения Конституционного Суда РФ, а также зарубежный опыт.

Каждая глава пособия снабжена перечнем вопросов для самопроверки и списком учебных, научных и законодательных источников. Кроме того, имеются наглядные и содержательные приложения, в которых преимущественно в табличном виде приводится теоретический и нормативный материал по наиболее сложным темам курса.

Учебное пособие может быть использовано студентами и преподавателями, как для проведения лекционных, практических и лабораторных занятий, так и для самоподготовки. Оно также может быть интересно депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов местного самоуправления, сотрудникам аппаратов данных органов публичной власти.

ГЛАВА 1.

ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Научная (и прежде всего, правовая доктрина) на протяжении своего развития по-разному определяла содержание категории «компетенция».

О.Е. Кутафин и К.Ф. Шеремет считают, что это юридическое понятие является своеобразным инструментом для совершенствования системы правовых отношений представительных органов. По своей сущности, по мнению авторов, компетенция государственных органов представляет правовое средство (форму) общественного разделения труда по управлению государством и обществом[1].

М.А. Шафир, говоря о компетенции государства, указывает, что компетенция представляет собой законодательное закрепление «определенных областей общественной жизни, на которые распространяется деятельность соответствующего государства; функций, осуществляемых государством применительно к этим областям; конкретных властных полномочий, необходимых для реализации этих функций, и территориальных пределов их осуществления»[2]. С.А. Авакьян уточняет, что «полномочия определяются как права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным юридическим актом»[3].

Б.М. Лазарев придерживается мнения об исключительно юридической природе компетенции, вследствие чего функций она содержать не может, поскольку «функции сами по себе – явления не юридические, и поэтому не могут быть элементами компетенции». В то же время Б.М. Лазарев отмечает, что в компетенцию входят «не сами функции, которые орган вправе и обязан выполнять, а право и обязанность осуществлять определенного рода

1 Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1986. С. 22.

2 Шафир М. А. Компетенция СССР и союзной республики. М., 1968. С. 50.

3 Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 429.

функции». Б.М. Лазарев также выступает против включения в структуру компетенции и «предметов ведения», указывая на их неправовой характер. Под ними он «подразумевает конкретные объекты деятельности», которые являются элементами не компетенции, а «управляемой среды, той реальной жизни, на которую оказывают воздействие»[4].

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, в трактовке компетенции довольно часто конкурирующими понятиями являются права и обязанности, полномочия, функции и предметы ведения, юрисдикция, подсудность и подведомственность[5].

Т.М. Бялкина выделяет три основные позиции: 1) содержание компетенции рассматривается как совокупность властных полномочий (называя ее условно узким подходом); 2) компетенция включает в себя помимо полномочий такой элемент, как предметы ведения (указывая на оптимальность данного подхода); 3) содержание компетенции помимо перечисленных двух элементов включает в себя и некоторые другие (чаще всего - функции, ответственность за неисполнение полномочий, иногда - нормативно установленные цели, совокупность форм, методов работы и др.) – «широкий подход»[6].

Понятия «предмет ведения» и «компетенция» используются часто как равнозначные применительно к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, к конкретным органам государственной власти[7], местному самоуправлению[8]. В научной литературе существует и позиция, согласно которой компетенция присуща лишь государственному органу[9], предмет же ведения как сфера общественных отношений относится к

---

4 Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 40.

5 Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 22.

6 Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006. С. 81.

7 Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма. М., 2002. С. 214; Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 73.

8 Кулушева М.А. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 138.

9 Ковачев Д.А. Федерация в зарубежных странах: актуальный опыт // Договорные принципы и формы федеративных отношений в России. Проблемно-тематический сборник. М., 1999. С. 40; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: учебно-практическое пособие. 2-изд., испр. и доп. М., 2000. С. 160 - 161.

характеристике Российской Федерации или ее субъектов[10], местного самоуправления.

Вопрос о содержании предметов ведения органов местного самоуправления является дискуссионным в правовой науке. Так, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев включают в предметы ведения «круг определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований вопросов, обусловленных осуществлением местного самоуправления, его задачами и целями, местом и ролью в осуществлении власти народа, решение по которым принимается населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления самостоятельно». Авторы к предметам ведения относят также и вопросы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, а также иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации[11].

Ю.А. Тихомиров определяет предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия уполномоченных субъектов [12]. В.Е. Чиркин утверждает, что именно «направления и сферы деятельности, по которым и в пределах которых (эти пределы установлены законом) население и созданные им органы вправе осуществлять свое регулирование, составляют предметы ведения местного самоуправления»[13].

Анализируя приведенные точки зрения, можно вычленить в качестве основных элементов компетенции:

полномочия – совокупность прав и обязанностей;

---

10 Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб., 2004. С. 158; Автономов А.С. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами // Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 177 - 179; Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2000. С. 64 – 65.

11 Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2011. С. 470-472.

12 Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. С. 55.

13 Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. М.: Юристъ, 2003. С. 266.

предметы ведения, которые определяют сферы отношений и набор средств осуществляемого субъектом воздействия;

функции – направления воздействия на объект, в соответствии с которыми достигаются поставленные перед субъектом цели и задачи.

Природа и динамика понятия и содержания компетенции в системе местного самоуправления обусловлены историческим развитием общества и государства. Впервые элементы компетенции и ее определения были закреплены в Законе СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»[14]. Структура компетенции в данном законе состояла из прав, обязанностей и общих направлений деятельности. Затем были внесены изменения, в результате которых понятие компетенции было исключено.

В Законе РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»[15] структура компетенции состояла из прав, обязанностей и направлений деятельности. При этом компетенция была разграничена между уровнями местного самоуправления.

В Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[16] термин «компетенция» не используется. В то же время элементы этого ключевого термина в законе имеются. К ним закон относит «полномочия» и «предметы ведения».

В Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» компетенция органов местного самоуправления в целом приводилась через предметы ведения. В данном случае законодатель ориентировался на зарубежный опыт определения компетенции местного самоуправления, где статутные законы о местном самоуправлении либо вообще не упоминают о полномочиях муниципальных органов, либо отсылают к специальным

---

14 Закон СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»// Свод законов СССР, т. 1, с. 267, 1990 г.

15 Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»// Ведомости СНД и ВС РСФСР, 18.07.1991, № 29, ст. 1010.

16 Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 28.08.1995, N 35, ст. 3506.

законам[17]. Однако предметы ведения были сформулированы в федеральном законе довольно неудачно и оказались, по сути, совместными и для государственных органов (федеральных и региональных), и для органов местного самоуправления. В Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предметы ведения муниципального образования рассматривались как совокупность вопросов местного значения, отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления, а также полномочий, передаваемых одним муниципальным образованием другому[18].

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)[19] не имеет четкого, логически построенного определения компетенции и ее элементов. Применительно к функционированию органов местного самоуправления категория «предметы ведения» также не используется. В статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения определены как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Конституционный Суд Российской Федерации, определяя вопросы местного значения, указал следующее. Называя в числе основ конституционного строя Российской Федерации в качестве необходимой формы осуществления народом своей власти местное самоуправление, которое в Российской Федерации признается и гарантируется и в пределах своих полномочий самостоятельно, Конституция Российской Федерации, раскрывая содержание этих полномочий, закрепляет, в частности, что

---

17 Зарубежный опыт государственности / Под общ. ред. Ю.С. Васютина. Орел: ОРАГС, 2003. С. 197.

18 Белоусова Е.В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 124 - 131.

19 Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения и осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, а его органы самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (статья 3, часть 2; статья 12; статья 130, часть 1; статья 131, часть 1; статья 132, часть 1). В силу приведенных конституционных положений естественными пределами ответственности органов местного самоуправления при осуществлении возложенных на них полномочий выступают территория и население муниципального образования. Исходя из этого вопросы местного значения, составляющие существо компетенции муниципального образования, определены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования (статья 2)[20].

Вместе с тем, в иных статьях Федерального закона № 131-ФЗ используются термины «полномочия» и «исключительная компетенция»: так, в статьях 5 и 6 используется термин «полномочия» применительно к органам государственной власти; в статье 35 относительно представительного органа местного самоуправления используется термин «исключительная компетенция»; в статье 36 раскрывая функции главы муниципального образования также предусмотрен термин «полномочия».

Вопросы для самоконтроля:

1) Назовите основные элементы, составляющие понятие «компетенция».

2) Соотнесите понятия «предмет ведения» и «компетенция».

3) Охарактеризуйте категорию «компетенция» в системе местного самоуправления.

---

20 Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2017 № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 07.07.2017.

Рекомендуемая литература:

Закон СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»// Свод законов СССР, т. 1, с. 267, 1990 г.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»// Ведомости СНД и ВС РСФСР, 18.07.1991, № 29, ст. 1010.

Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 28.08.1995, N 35, ст. 3506.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб., 2004.

Белоусова Е.В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 2.

Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006.

Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2000.

Зарубежный опыт государственности / Под общ. ред. Ю.С. Васютина. Орел: ОРАГС, 2003.

Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма. М., 2002.

Ковачев Д.А. Федерация в зарубежных странах: актуальный опыт // Договорные принципы и формы федеративных отношений в России. Проблемно-тематический сборник. М., 1999.

Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001.

Кулушева М.А. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1986.

Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2011.

Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972.

Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999.

Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10.

Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001.

Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: учебно-практическое пособие. 2-изд., испр. и доп. М., 2000.

Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001.

Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. М.: Юристъ, 2003.

Шафир М. А. Компетенция СССР и союзной республики. М., 1968.

ГЛАВА 2
ФОРМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Согласно статье 11 Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (статья 132 Конституции Российской Федерации).

Все уровни публичной власти обладают единством и целостностью, но вместе с тем характеризуются относительной самостоятельностью в части осуществления полномочий по нормативно-правовому регулированию экономики. В самом общем виде разделение этих полномочий осуществлено Конституцией Российской Федерации, статьями 71 - 73, на уровне разделения предметов ведения, которые представляют собой укрупненные нормативные единицы, поддающиеся правовому регулированию. В дальнейшем на основе предметов ведения на каждом уровне публичной власти осуществляется конкретное нормативно-правовое регулирование экономических отношений.

Следует также иметь в виду положение части 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации, где установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов является одной из основ федеративного устройства России, обеспечивающих ее государственную целостность и единство системы государственной власти.

Действующая модель конституционного разделения предметов ведения делит их на три основные группы:

- предметы ведения Российской Федерации;

- предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

- предметы ведения субъектов Российской Федерации.

Примененная в Конституции России конструкция предполагает приоритетный акцент на предметы ведения и полномочия Федерации и известную вторичность и производность предметов ведения субъектов Российской Федерации. Выражается это в том, что предметы ведения Российской Федерации прямо обозначены в статье 71 Конституции Российской Федерации. Что касается предметов совместного ведения, то их нормативно-правовое регулирование в принципе может осуществляться как федеральными законами, так и законами субъектов Федерации. Однако законодательство субъектов Федерации может носить опережающий в отношении федеральных законов характер лишь при их отсутствии в отношении той или иной категории правоотношений, отнесенных к сфере совместного ведения. Если же принимается федеральный закон, распространяющий свое действие на отношения, которые до этого регулировались законодательством субъектов Федерации, то применяться должен именно вновь принятый федеральный закон. Что касается законодательства субъектов Федерации, то оно должно быть приведено в соответствие с требованиями федерального закона либо путем внесения изменений и дополнений, либо путем отмены действующих актов субъектов[21].

Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и

[21] Петров С.М. К вопросу о правовом регулировании разграничения компетенции между уровнями публичной власти в России // Новый юридический журнал. 2012. № 4. С. 90 - 96.

защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства[22].

Согласно статье 17 Федерального закона от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»[23]:

1) взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляется исходя из принципов, в том числе самостоятельности осуществления органами публичной власти своих полномочий, целесообразности и экономической обоснованности распределения этих полномочий, гарантированности необходимого финансового обеспечения при передаче полномочий между уровнями публичной власти;

2) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по взаимному соглашению могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

3) законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации;

4) при разграничении полномочий между органами местного самоуправления, если в границах территории одного муниципального образования имеются другие муниципальные образования, компетенция соответствующего органа местного самоуправления должна определяться исходя из интересов населения;

5) Для обеспечения эффективного осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в основе наделения такими полномочиями названных органов должны быть интересы граждан Российской Федерации, экономическая целесообразность, соблюдение финансовых гарантий местного самоуправления. Органы государственной власти должны обеспечивать контроль за реализацией переданных государственных полномочий в соответствующих сферах деятельности.

---

[22] Статья 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 14.12.2020, № 50 (часть III), ст. 8039.

[23] Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 14.12.2020, № 50 (часть III), ст. 8039.

Местное самоуправление по своему конституционно-правовому статусу является обязательной на всей территории Российской Федерации формой публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в конституционно закрепленных пределах в осуществлении на соответствующей территории функций демократического правового и социального государства.

Конституция Российской Федерации, определяя в качестве предметной сферы деятельности местного самоуправления, осуществление которого должно носить законный характер (статья 15, часть 2), решение вопросов местного значения (статья 130, часть 1), исходит из того, что все вопросы, относящиеся к вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, могут и должны решать именно органы местного самоуправления, а не органы государственной власти[24].

Это, однако, не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и возложению на органы местного самоуправления выполнения тех или иных имеющих общегосударственное значение публичных функций и задач на

[24] Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»// Собрание законодательства РФ, 11.12.2000, № 50, ст. 4943; Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 года № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»//Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 8062.

соответствующей территории - как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах конституционно обоснованного участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти конституционных функций государства на конкретной территории[25].

Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, но, однако, исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов местного самоуправления, равно как и подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения[26].

Самостоятельность местного самоуправления, проявляющаяся и в вопросах определения структуры его органов, служит, таким образом, не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней - на основе

---

[25] Постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 года № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район»//Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 29.04.2016.

[26] Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 года № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова»// Собрание законодательства РФ, 30.05.2011, № 22, ст. 3239; Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 года № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»//Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 8062.

баланса интересов - межуровневого взаимодействия[27].

Тем самым предполагается, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, что органы государственной власти призваны оказывать на местное самоуправление регулирующее воздействие, в частности путем определения основных, принципиальных параметров организационного устройства муниципальной власти, обусловленных конституционно-правовой природой местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, наиболее приближенного к населению[28].

Спорной формой взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления является совместная или конкурирующая компетенция органов государственной власти субъектов Федерации и муниципальных образований. В силу буквального смысла Конституции Российской Федерации и федерального законодательства субъекты Федерации имеют общую сферу ведения только с Российской Федерацией. Муниципальные образования якобы должны иметь совершенно обособленную сферу ведения, которая не имеет ничего общего с компетенцией государственных органов субъектов России. Однако в действительности такие области совместного ведения существуют, как бы ни пытался это отрицать современный законодатель. Фактически содержание действующего законодательства демонстрирует нам значительную область общественных отношений,

[27] Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»//Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 04.12.2015.

[28] Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»// Собрание законодательства РФ, 11.12.2000, № 50, ст. 4943; Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 года № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова»// Собрание законодательства РФ, 30.05.2011, № 22, ст. 3239.

регулирование которых осуществляется одновременно субъектами Федерации и муниципальными образованиями, причем правовые акты муниципальных образований не должны противоречить актам субъектов Федерации. По смыслу статьи 76 Конституции Российской Федерации это и есть сфера совместного ведения[29].

Конкурирующую компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления можно рассмотреть на примере реализации права граждан на образование, обеспечение которого в соответствии с федеральным законодательством находится в ведении как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Конституционный Суд Российской Федерации по данному вопросу разъяснил следующее. Одной из важнейших функций социального государства, в осуществлении которых участвуют все уровни публичной власти - Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и местное самоуправление, является обеспечение права каждого на образование на основе конституционного принципа равенства.

Закрепляя в статье 43 (части 1 и 2) право на образование и право на общедоступное и бесплатное основное общее образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях как его элемент, Конституция Российской Федерации определяет и систему гарантирования этого права, предполагающую - исходя из конституционного требования общедоступности основного общего образования независимо от места жительства - обязанность как государства, так и муниципальных образований сохранять в достаточном количестве имеющиеся общеобразовательные учреждения и при необходимости расширять их сеть[30].

---

[29] Малявкина Н.В. К вопросу о конкурирующей компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4. С. 15 - 18.

[30] Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 года № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан»//Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 07.07.2017.

Вопросы для самоконтроля:

1) Раскройте содержание конституционных норм о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

2) Определите понятие «единая система публичной власти» и принципы, на основе которых осуществляется разграничение полномочий между уровнями публичной власти.

3) Охарактеризуйте роль органов государственной власти в решении вопросов, относящихся к компетенции органов местного самоуправления.

Рекомендуемая литература:

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года)// Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14 марта 2020 года опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 4 июля 2020 года.

Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 14.12.2020, № 50 (часть III), ст. 8039.

Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»// Собрание законодательства РФ, 11.12.2000, № 50, ст. 4943.

Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 года № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова»// Собрание законодательства РФ, 30.05.2011, № 22, ст. 3239.

Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 года № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений

федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»//Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 8062.

Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»//Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 04.12.2015.

Постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 года № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район»//Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 29.04.2016.

Малявкина Н.В. К вопросу о конкурирующей компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4.

Петров С.М. К вопросу о правовом регулировании разграничения компетенции между уровнями публичной власти в России // Новый юридический журнал. 2012. № 4.

ГЛАВА 3.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. ***Этапы развития законодательства о разграничении компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации***

2. ***Способы разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации***

Проблема участия субъектов федерации в принятии общегосударственных решений является одной из ключевых в любом федеративном государстве. От того, как организовано и реализовано взаимодействие двух уровней публичной власти в государстве зависит качество федерализма. Так, формальное взаимодействие, не реализуемое на практике, дает номинальный федерализм, и наоборот, активное использование субъектами федерации своих возможностей в отношениях с федерацией позволяет говорить о реальном федерализме. Ключевым вопросом организации власти федеративного государства является модель разграничения компетенции между органами государственной федеральной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

Структура конкретной модели разграничения компетенции зависит непосредственно от сложившегося понимания термина «компетенция». Не вдаваясь в полемику по этому вопросу[31], придерживаемся позиции Ю.А. Тихомирова, который определяет ее как возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел, относя к элементам

[31] См. подробнее главу 1 настоящего пособия.

компетенции нормативно установленные цели, предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, властные полномочия, а в качестве сопутствующего элемента — ответственность за неисполнение полномочий[32].

Российская модель разграничения компетенции между уровнями публичной власти достаточно оригинальна, о чем свидетельствует оценка выработанных критериев, способов и механизмов разграничения предметов ведения и полномочий, основанных на принципе конституционного единства государственной власти, нашедших свое воплощение в федеративной практике российского государства[33]. В то же время сложившаяся модель продолжает динамично меняться, о чем свидетельствуют перманентные изменения законодательства в данной сфере, что в свою очередь, говорит о поиске оптимального варианта. Тем не менее, в развитии российской модели условно можно выделить несколько основных этапов.

1. Этапы развития законодательства о разграничении компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Начальным этапом развития современной модели разграничения компетенции следует считать заключение Федеративных договоров 31 марта 1992 года между Российской Федерацией и различными видами вновь созданных субъектов новой, суверенной от СССР, Федерации[34]. Несмотря на использованное наименование «федеративный договор» по своей сути, договором решались две проблемы, связанные с федеративным устройством, это предоставление статуса субъекта Российской Федерации территориальным единицам – областям, краям и городам федерального значения (напомним, что до заключения названного договора российский федерализм советского периода носил исключительно национальный

[32] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2005. С. 55–56.

[33] Цит. по Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. [и др.] Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография (отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова). ИЗиСП. - "ИНФРА-М", 2015 г.

[34] См.: Приложение 1 к настоящему пособию.

характер), тем самым количественный состав субъектов государства повысился до 89. Кроме того, особо политически значимым стало выравнивание субъектов в статусе и соответственно формирование нового типа симметричной федерации. Второй проблемой, разрешенной Федеративным договором, явилось именно разграничение компетенции между Федерацией и субъектами. Несмотря на продолжающуюся дискуссию о том, действуют договоры сейчас или утратили силу, следует отметить их политическое значение в организации современной федерации.

Вторым этапом развития законодательной базы о разграничении компетенции является принятие Конституции РФ[35]. По типу закрепления компетенции Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года, относится к кооперативным федеративным конституциям, о чем свидетельствует наличие закрепленных в тексте предметов совместного ведения РФ и ее субъектов. Однако российский вариант является оригинальным и не копирует зарубежную практику.

В целом Конституция лишь в общем виде закрепляет основы определения компетенции. Как отмечал Б.А. Страшун, в проекте Конституции, который готовился Конституционной комиссией, «предполагалось договорное делегирование полномочий, т. е. должны были заключаться договоры по делегированию определенных полномочий — например, Федерацией — ее субъектам и обратно. В той бурной и очень сложной обстановке, в которой шла работа над проектом нынешней Конституции, он воспринял хотя и много, но далеко не все из наработок Конституционной комиссии. В итоге оказалось, что речь идет уже не о делегировании, а о разграничении полномочий»[36]. Исторические политические обстоятельства во многом объясняет непоследовательный характер регламентации изучаемого нами вопроса.

Конституция РФ, хотя и в самом общем виде, регламентирует вопросы, связанные с установлением правовых форм, с помощью которых осуществляется разграничение предметов ведения и полномочий и благодаря которым вводится в действие сам механизм разграничения полномочий[37].

---

[35] См.: Приложение 2 к настоящему пособию.

[36] Страшун Б.А. Учитывать политические последствия разделения полномочий между Федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 29.

[37] Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. [и др.] Конституционные

Статья 11 Конституции РФ устанавливает, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным, иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий»[38]. Как видим, Конституция РФ в данной статье называет два вида правовых актов, выступающих в качестве формы правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий: 1) непосредственно саму Конституцию и 2) Федеративный договор и иные договоры. Таким образом, Конституция и договор, согласно названной статье, выступают элементами механизма правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий в рамках федеративного государства. Таким образом, текст Конституции РФ не называет других актов, регулирующие разграничение полномочий. Тем не менее современный законодатель перешел к оформлению разграничения полномочий путем федеральных законов, в определенных случаях также актами Президента и Правительства РФ, кроме того, оформление предметов ведения и полномочий осуществляют и акты субъекта РФ.

Такую позицию высказал Конституционный суд Российской Федерации в деле о проверке конституционности Лесного кодекса РФ. Так, Суд указал, что «федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий»[39].

Помимо ст. 11 вопросы правового регулирования разграничения полномочий затрагиваются и в ст. 78 Конституции РФ. Данная статья, в

основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография (отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова). ИЗиСП. - "ИНФРА-М", 2015 г. С.27.

[38] "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет портал правовой информации http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001 (дата обращения - 01.12.2020).

[39] Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 N 1-П "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации"// СПС «Консультант плюс» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17481/ (дата обращения - 01.12.2020).

частности, устанавливает право взаимной передачи полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ на основе соглашений. Однако речь в данном случае идет уже о предоставлении возможности повторного перераспределения уже разграниченных полномочий посредством соглашений, а не о первичном учредительном их распределении. При этом соглашениями не могут решаться вопросы пересмотра предметов ведения. Предметом их регулирования могут быть только полномочия. Особенностью соглашений является также и то, что они могут использоваться только между органами исполнительной власти, которые вправе распоряжаться частью своих полномочий.

Таким образом, Конституция РФ фиксирует общую схему юридической «конструкции» Федерации, однако она не гарантирует в полной мере определенную модель разграничения компетенции, оставляя широкое поле для других форм правового регулирования, прежде всего законодательной регламентации. При этом законодательное и иное правовое разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ серьезно осложняется возможностью различного, подчас достаточно противоречивого толкования конституционных положений, устанавливающих сами предметы ведения Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ[40].

Во-первых, ст. 71 и 72 Конституции РФ, хотя и направлены на разграничение предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и субъектов РФ, тем не менее содержат взаимно дублирующие положения. Это касается, например, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств, зафиксированных одновременно в п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции[41].

---

[40] Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. [и др.] Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография (отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова). ИЗиСП. - "ИНФРА-М", 2015 г. С.44.

[41] "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет портал правовой информации http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001 (дата обращения -

Во-вторых, указанные статьи российской Конституции в целом ряде норм закрепляют взаимно «пересекающиеся» предметы ведения Федерации и ее совместного ведения с субъектами РФ. Так, включение в ст. 71 вопросов о международных договорах (п. «к») и внешнеэкономических отношениях (п. «л») частично продублировано в ст. 72 (п. «о» ч. 1) — «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации»[42].

В-третьих, в ст. 71 и 72 Конституции РФ есть заметные пробелы правового регулирования предметов ведения Федерации и предметов совместного ведения Федерации и субъектов РФ. Так, например, «введение чрезвычайного или военного положения», «установление государственных символов» хотя и относятся исходя из норм Конституции РФ к ведению Российской Федерации, тем не менее не получили отражения в ст. 71.

Что касается предметов совместного ведения, то в качестве примеров можно назвать вопросы преодоления и предотвращения чрезвычайных ситуаций, регулирования миграционных процессов, социального обслуживания, государственной гражданской службы и муниципальной службы и некоторые другие, которые также оказались вне правового регулирования ст. 72.

Помимо отмеченных факторов, механизм разграничения полномочий в Российской Федерации осложняется наличием отдельных элементов «разностатусности» субъектов РФ, что не может не приводить к некоторым внутренним метаморфозам при применении принципа равноправия субъектов РФ, установленного в ст. 5 Конституции РФ[43].

Все это обусловило необходимость развития законодательной основы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и ознаменовало новый этап в развитии законодательства о разграничении компетенции.

Современная законодательная модель разграничения полномочий

01.12.2020).

[42] Там же.

[43] Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. [и др.] Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография (отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова). ИЗиСП. - "ИНФРА-М", 2015 г. С.56.

между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ начала формироваться лишь в 2003 г., т. е. практически через 10 лет после принятия Конституции РФ. Ее становление связано с действием Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ, обеспечившего закрепление базовых основ современного разграничения полномочий. Благодаря принятию данного акта Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ более четко были урегулированы формы и процедуры разграничения полномочий, принципы дополнительной корректировки уровня их реализации, порядок финансирования и взаимодействия федеральных и региональных органов в процессе их реализации,— т. е. определены именно те вопросы, которые и составляют на сегодняшний день механизм разграничения полномочий[44].

Первоначальная концепция разграничения полномочий, заданная Федеральным законом от 04.07.2003 № 95-ФЗ, со временем в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ претерпела ряд изменений, связанных с расширением подходов к определению способов регламентации полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Вместе с тем основные, базовые принципы разграничения компетенции Федерации и ее субъектов сохранились. Именно на их основе осуществляется разграничение полномочий в отраслевых федеральных законах в настоящее время.

Следуя заложенной в Конституции РФ модели федеративного устройства государства, разграничение предметов ведения не ограничивается лишь федеральным уровнем, а получает свое развитие в правотворческой деятельности на всех уровнях организации публичной власти, наполняя заложенные в Конституции РФ принципы соответствующим нормативным содержанием. По верному замечанию В.О. Лучина, некоторые конституционные нормы, воздействуя на основные (фактические) общественные отношения опосредованно, одновременно оказывают прямое действие на отношения промежуточного блока, связанные с правотворческим процессом, результатом которого должен быть закон (иной акт), касающийся отношений, обозначенных конституционной нормой[45].

В этой связи необходимо отметить роль конституций (уставов)

---

[44] Там же С. 57.

[45] Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 67.

субъектов РФ, выступающих в качестве определенных элементов модели правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий в системе федеративного устройства. Действуя в рамках, очерченных Конституцией РФ, субъекты Федерации посредством собственного правотворчества конкретизируют в нормах собственных конституций и уставов «заданные сверху» общие параметры модели разграничения предметов ведения и полномочий, приспосабливая их под собственные нужды и задачи конституционного развития конкретного региона[46].

Следует отметить, что попытка определения критериев отнесения полномочий органов государственной власти субъекта Федерации к собственным была предпринята Конституционным Судом РФ на основе толкования положений Конституции. В Постановлении от 10.12.1997 № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области», рассматривая вопрос о соответствии п. «ж» ст. 71 Конституции РФ отдельных положений Устава Тамбовской области, Суд признал право Тамбовской области осуществлять собственное финансовое, валютное, кредитное регулирование «в пределах компетенции области», при условии, что эти полномочия не затрагивают прерогативы федеральных органов государственной власти и определены в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством[47]. Отсутствие четко определенной на уровне федеральной Конституции сферы самостоятельной ответственности субъектов РФ приводит к широкому разнообразию способов закрепления предметов ведения субъектов РФ, компетенции и полномочий органов государственной власти в конституциях и уставах субъектов РФ. Как показывает анализ правового регулирования в указанной сфере, ряд субъектов РФ используют бланкетный принцип определения предметов совместного ведения. Так, при определении указанных вопросов в конституциях (уставах) субъектов РФ, избравших указанный подход,

[46] Цит по Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. [и др.] Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография (отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова). ИЗиСП. - "ИНФРА-М", 2015 г. С.44.

[47] Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 N 19-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области"// СПС «Консультант плюс» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23231/ (дата обращения - 01.12.2020).

содержится отсылка к федеральной Конституции, федеральному законодательству, договорам и соглашениям о разграничении полномочий (например, ст. 11 Устава Ненецкого автономного округа). Кроме того, имеются примеры, когда данный перечень дополняется указанием на собственное конституционное (уставное) законодательство субъекта (ст. 13 Устава Пензенской области)[48].

Лишь в немногих регионах используется прямое перечисление совместных вопросов, переданных конкретному субъекту Федерации. При этом в данной сфере также наблюдается определенное разнообразие подходов. Так, рядом субъектов устанавливается перечень вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, полностью совпадающий с перечнем вопросов, установленных в ст. 72 Конституции РФ (ст. 6 Устава Калужской области, ст. 22 Конституции Удмуртской Республики). Конституция Республики Тыва различает установленные Конституцией РФ предметы совместного ведения Российской Федерации и Республики Тыва (ст. 59) и полномочия Республики Тыва по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Тыва (ст. 61). При этом зачастую республики расширяют по сравнению с федеральной Конституцией предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Наличие расширенного перечня предметов совместного ведения является отголоском активно использовавшейся в 90-е гг. прошлого века практики заключения договоров в разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, существенно изменявших положение соответствующего субъекта Федерации по отношению к остальным субъектам и устанавливавших особый правовой режим взаимоотношений Федерации с соответствующим субъектом. Так, помимо установленных Конституцией РФ предметов совместного ведения, Республика Кабардино-Балкария в своей Конституции закрепляет также участие в разработке и реализации федеральных программ экономического и социального развития, государственную и муниципальную службу, развитие национальных языков[49].

---

[48] Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. [и др.] Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография (отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова). ИЗиСП. - "ИНФРА-М", 2015 г. С.96.

[49] Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. [и др.] Конституционные

В литературе можно встретить полный перечень наиболее типичных недостатков принятых региональных актов и допускаемых при этом нарушений федерального законодательства, среди которых: «отступление от принципа верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов; ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина; нарушение конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии и равенства религиозных объединений перед законом; нарушение в области разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами; ограничение прав иностранных граждан на территории конкретных субъектов Федерации, тогда как права иностранных граждан могут быть ограничены только федеральным законом или международным договором Российской Федерации; введение дефиниций и понятий, не поддающихся четкой правовой регламентации и имеющих оценочный либо явно дискриминационный характер»[50].

Четвертый (современный) этап развития модели разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти представляет собой итог накопленного законодательного опыта в данной сфере. В самом общем виде ее закрепление представлено нормативными актами разного уровня: так, Конституция РФ определяет лишь предметы ведения (то есть сферы деятельности) органов публичной власти федерального и регионального уровня, регулирует полномочия федеральных органов, таких как Президент РФ, Федеральное Собрание РФ и др, не подлежащие разграничению, а также называет формы актов. Тогда как непосредственно полномочия (то есть права и обязанности органов в конкретной сфере деятельности) разграничиваются на основе правил, закрепленных главой IV.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конкретными отраслевыми федеральными законами, а в ряде

основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография (отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова). ИЗиСП. - "ИНФРА-М", 2015 г. С.97.

[50] Пчелинцев А.В. Законодательная практика и проблемы разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере свободы совести и вероисповедания // Российская юстиция. 2011. № 1. С. 63.

случаев актами Президента и Правительства РФ. Кроме того, 184- ФЗ сохраняет возможность заключения договоров о разграничении полномочий и регулирует возможность перераспределения полномочий в системе органов исполнительной власти с помощью соглашений. Более подробно о названных способах разграничения ниже.

2. Способы разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Действующая модель предполагает три способа разграничения компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти в Российской Федерации: заключение договоров о разграничении полномочий, соглашений в системе органов исполнительной власти, разграничение с помощью закона. При этом следует отметить смену приоритетного способа за период действия российской конституции.

Договорный способ

Федеральный закон 184-ФЗ закрепляет порядок осуществления договорного способа разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями государственной и муниципальной власти.

Заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий. В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления

данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий[51].

Порядок подготовки и предварительного согласования проекта договора о разграничении полномочий федеральными органами государственной власти определяется Президентом Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом. Порядок подготовки проекта договора о разграничении полномочий исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации до его внесения в федеральные органы государственной власти определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Проект договора о разграничении полномочий, подготовленный и согласованный в установленном в соответствии с настоящей статьей порядке, представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) для одобрения.

Проект договора о разграничении полномочий одобряется или отклоняется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемым большинством голосов от установленного числа депутатов. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) сообщает о результатах рассмотрения проекта договора о разграничении полномочий в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации Президенту Российской Федерации.

Договор о разграничении полномочий подписывается Президентом Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской

[51] Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 N 184-ФЗ // Официальный портал правовой информация http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102062162 (дата обращения - 19.09.2020).

Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Президент Российской Федерации в течение десяти дней после подписания договора о разграничении полномочий вносит в Государственную Думу проект федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий.

Договор о разграничении полномочий вступает в силу со дня вступления в силу федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий, если указанным федеральным законом не установлено иное.

Срок действия договора о разграничении полномочий не может превышать десять лет[52].

Принятие Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ послужило тому, что в механизме разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ с этого времени именно закон стал играть основополагающую роль, оттеснив на второй план договорный способ разграничения полномочий. Роль договоров как регуляторов разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами если не снизилась, то, во всяком случае, резко сократилась. Согласно установленному Федеральным законом от 04.07.2003 № 95-ФЗ порядку заключения договоров между Федерацией и субъектами РФ о разграничении предметов ведения и полномочий договоры, действовавшие на день вступления в силу указанного Федерального закона, должны были подлежать утверждению федеральным законом в течение двух лет с даты вступления в силу данного Закона. Неутвержденные договоры прекращали свое действие по истечении установленного двухлетнего срока, т. е. фактически с 9 июля 2005 г. В результате все ранее действовавшие договоры прекратили свое действие[53].

Что касается заключения новых договоров о разграничении полномочий, то теперь это возможно только в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ст. 26.7), а именно, если это

---

[52] Там же

[53] Цит по: Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. [и др.] Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография (отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова). ИЗиСП. - "ИНФРА-М", 2015. - С.102.

обусловлено особенностями субъекта РФ и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами.

Несмотря на корректировку института договорного разграничения полномочий, целый ряд ключевых вопросов остался нерешенным. Недосказанности Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ, а также использование в нем размытых и неясных положений, касающихся заключения договоров, не позволили сделать процедуру заключения договора о разграничении полномочий прозрачной и понятной для ее участников [54].

Прежде всего, это касается наименования указанных договоров. В ст. 11 Конституции РФ они определяются как договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, что подразумевает их способность разграничивать как предметы ведения, так и полномочия. В то же время в положениях ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ указано, что договорами о разграничении полномочий (под которыми понимаются договоры о разграничении предметов ведения и полномочий) не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные Конституцией РФ предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также предметы ведения субъектов РФ. Таким образом, в части разграничения предметов ведения действие договоров носит ограниченный характер[55].

Имеются вопросы и в отношении оснований заключения договоров. Согласно Федеральному закону от 06.10.1999 № 184-ФЗ такими основаниями выступают региональные особенности, которые определяют необходимость в ином разграничении полномочий применительно к конкретному субъекту Федерации и, соответственно, требуют в отношении него пересмотра установленного разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Но при этом федеральный законодатель не раскрывает понятия «иное разграничение полномочий» и не

[54] См.: Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами осударственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 9–13.

[55] Постников А.Е., Андриченко Л.В. С.105.

определяет критерии оценки достаточности оснований для заключения договора.

Стоит обратить внимание и на тот факт, что Федеральным законом были приравнены по юридической силе договоры о разграничении полномочий и федеральные законы. Это вносит некоторую путаницу в соотношение нормативных правовых актов, установленное федеральной Конституцией, согласно которой Конституция и федеральные законы обладают верховенством на всей территории РФ (ч. 2 ст. 4). Однако договор устанавливает изъятия из общего порядка разграничения полномочий, фактически являясь своего рода формой изменения норм федеральных законов в отношении конкретного субъекта РФ. Отсюда — договор должен иметь приоритет перед федеральным законом; в противном случае любой последующий федеральный закон о разграничении полномочий может отменить действие данного договора[56].

Следует отметить, что возможность разграничения предметов ведения посредством договоров между Федерацией и субъектами РФ, предусмотренная Конституцией РФ (ч. 3 ст. 11), на сегодняшний день практически не имеет аналогов в других федеративных государствах. Конституциями отдельных стран (Австрия, Германия) предусматривается возможность заключения соглашений между федерацией и субъектами «по вопросам своей компетенции», которые, однако, носят координационный характер или направлены на обеспечение сотрудничества при осуществлении полномочий, но по ним невозможно скорректировать содержание предметов ведения.

Всего было заключено 42 договора с 46 субъектами РФ. Практика заключения данных договоров в целом оценивается неоднозначно. Сейчас договорный порядок разграничения предметов ведения и полномочий фактически не используется.

Соглашения в системе исполнительной власти

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ устанавливает принципы и порядок заключения соглашений между органами исполнительной власти РФ и ее субъектов, предусмотренных в Конституции РФ (ч. 2 и 3 ст. 78). Так,

[56] См.: Хабриева Т.Я., Сивицкий В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 12. - С. 12.

федеральные органы исполнительной власти по соглашению с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам[57]. Соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти, передавшие путем заключения соглашений осуществление части своих полномочий соответствующим исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации, контролируют соблюдение условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий.

В соглашении определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, порядок осуществления контроля за осуществлением части полномочий, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения.

Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Соглашения

[57] Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 N 184-ФЗ // Официальный портал правовой информация http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102062162 (дата обращения - 19.09.2020).

заключаются и вступают в силу в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Если иное не установлено указанным порядком, соглашение вступает в силу после его утверждения Правительством Российской Федерации[58].

Этот порядок установлен Постановлением Правительства РФ от 08.12.2008 № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу части своих полномочий»[59].

Кроме того, действует Приказ Минюста России от 10.08.2016 N 182 "Об утверждении примерных форм соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации", устанавливающий примерные формы соглашений[60].

---

[58] Там же

[59] См. подробнее: Постановление Правительства РФ от 08.12.2008 N 924 "О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий"(вместе с "Правилами заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий") // "Собрание законодательства РФ", 15.12.2008, N 50, ст. 5953.

[60] Приказ Минюста России от 10.08.2016 N 182 "Об утверждении примерных форм соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской

На основе анализа текста закона можно выделить отличия соглашений от договоров между органами государственной власти РФ и субъектов РФ о разграничении полномочий:

— во-первых, если договоры могут приниматься в исключительных случаях, когда это обусловлено экономическими, географическими или иными особенностями субъектов РФ, то заключение соглашений не требует соблюдения такого условия, поскольку они не связаны с какой-либо исключительностью субъекта РФ;

— во-вторых, договоры разграничивают полномочия, относящиеся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Соглашения не ограничиваются полномочиями по предметам совместного ведения; они могут касаться полномочий, относящихся ко всем трем группам предметов ведения: федеральным, совместным и предметам ведения субъектов РФ;

— в-третьих, соглашения заключаются лишь в том случае, если полномочия федерального органа, которые предполагается передать, не могут быть возложены на органы исполнительной власти субъекта РФ федеральным законом. В противном случае необходимость в заключении такого соглашения отпадает. Исполнительные органы субъектов РФ также могут передать часть своих полномочий федеральным органам, но поскольку в данном случае это невозможно сделать законом субъекта РФ, можно применить только форму соглашения (при условии, что федеральный орган готов принять исполнение таких полномочий);

— в-четвертых, если договоры подписываются Президентом РФ и главой соответствующего субъекта РФ и утверждаются федеральным законом, то соглашения подписываются представителями федерального органа исполнительной власти и органа исполнительной власти субъекта РФ, их проекты представляются в Правительство РФ и утверждаются его распоряжением[61].

Следует отметить, что в настоящее время соглашения как способ

Федерации"// Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 15.08.2016.

[61] Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Комментарий к статье 78 Конституции Российской Федерации // Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко [и др.]; под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 833.

передачи друг другу федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ своих полномочий оказались явно недостаточно задействованными на практике. В основном соглашения используются для оформления передачи полномочий в сфере чрезвычайных ситуаций, здравоохранения, образования. Во многом это обусловлено тем, что длительное время оставался без должной регламентации порядок заключения соответствующих соглашений.

Кроме того, практику развития этих соглашений в определенной мере сдерживает названное выше установление Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ст. 26.8), согласно которому «соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации». Доказать, что те или иные полномочия не могут относиться ко всем субъектам РФ, бывает подчас достаточно трудно. Это приводит к тому, что легче вообще отказаться от заключения соглашений, даже когда они выгодны для обеих сторон. Однако такой подход был оправдан в ситуации, когда требовалось усилить роль закона в разграничении полномочий, поскольку именно он позволял «скрепить» слабые федеративные связи, существовавшие в 1990-х — начале 2000-х гг.

При повышении ответственности федеральных органов исполнительной власти за осуществление надлежащего контроля за реализацией федеральных полномочий, в том числе переданных субъектам РФ на основе соглашений, такой способ мог бы стать дополнительным эффективным инструментом в решении указанных вопросов. В этом случае в основу заключения соглашений будут положены не только, например, фактические диспропорции социально-экономического развития, не позволяющие в равной мере передать отдельные полномочия всем субъектам РФ, но и в ряде случаев — заинтересованность самих субъектов РФ в выполнении некоторых федеральных полномочий на своей территории, если на это согласны федеральные органы. Безусловно, это не приведет к массовому распространению соглашений, но послужит свидетельством усиления доверия к органам власти субъектов РФ со стороны федеральных властей, а также не изменит направления усиления государственности в

стране, которое должно происходить другими путями и в иных пределах, чем это делается в унитарном государстве.

В целом заключение подобных соглашений могло бы оказать существенную помощь для перераспределения полномочий в современных условиях в целях более гибкого влияния на различные сферы социально-экономического развития в субъектах РФ. Его использование особенно актуально в условиях структурного обновления экономики и социальной сферы, когда требуется более оперативное перераспределение полномочий в связи с возникновением особых ситуаций в отдельных регионах. При этом согласительный механизм, используемый для передачи исполнительных полномочий, не нарушает принципов федеративного устройства государства.

Разграничение с помощью закона

Безусловно, основную роль в разграничении полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ в настоящее время играет федеральный закон. Идея разграничения полномочий с помощью закона предельно проста – в рамках закрепленных Конституцией РФ предметов ведения и на основе правил 184-ФЗ о разграничении полномочий отраслевым законом производится непосредственное их установление между органами различных уровней власти. Однако, действующее законодательство в этой области не лишено недостатков.

За последние 10 лет законодателем проделана действительно масштабная работа, благодаря которой удалось сформировать достаточно разветвленную систему разграничения полномочий, позволяющую находить определенное соотношение между централизацией и децентрализацией. Это стабилизировало систему федеративных отношений, перевело их на путь эволюционного, поступательного развития[62].

Однако на сегодня перечень полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения, реализуемых органами государственной власти субъектов РФ самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов РФ, установленный Федеральным законом от 04.07.2003 № 95-ФЗ, уже не играет той роли, которую он играл при его принятии в 2003 г., когда на его основе

[62] См.: Пиголкин А.С. Федеральные основы системы российского законодательства // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. С. 16–49.

осуществлялась, по существу, вся работа по систематизации законодательства (как федерального, так и регионального) в сфере разграничения полномочий и когда этот перечень был сбалансирован с объемом материально-финансовых ресурсов. Отсутствие необходимой увязки закрепляемых полномочий с обязательностью увеличения объема материально-финансовых ресурсов обусловливает чисто техническую роль данного перечня. Указанный перечень представляет собой своеобразный свод, реестр полномочий, закрепленных одновременно как в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ, так и в отраслевом федеральном законодательстве по предметам совместного ведения. Сегодня он, по сути, имеет значение только для того, чтобы субъекты Федерации в обобщенном виде представляли, за что они несут ответственность. Никаких ограничений для бесконечного расширения полномочий субъектов РФ, если эти полномочия касаются предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, в том числе с точки зрения финансового критерия, названный Закон не устанавливает. Но если это так, то представляется, что данный перечень, который постоянно расширяется, вряд ли стоит сохранять в дальнейшем в рамках указанного Федерального закона. Думается, что в нем необходимо и достаточно закрепить лишь общие требования к федеральным законам, устанавливающим разграничение полномочий[63]. При этом важно, чтобы все виды полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в отраслевом федеральном законодательстве были четко идентифицированы, прежде всего в зависимости от порядка финансирования этих полномочий, контроля за их реализацией, а также ответственности за их выполнение; определена возможность передачи их осуществления органам местного самоуправления[64].

В последние годы на федеральном уровне наметилась тенденция широкого использования в ряде сфер совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ механизма передачи органам государственной

[63] Там же.

[64] Подробнее об этом см.: Андриченко Л.В., Валентей С.А. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ на современном этапе // Федерализм. 2008. № 4. С. 31–53.

власти субъектов РФ федеральных полномочий с одновременной передачей субвенций из федерального бюджета, а также разрешением последующей передачи этих полномочий на муниципальный уровень. Нельзя не признать, что в целом это достаточно гибкий механизм перераспределения полномочий, который при сохранении жесткого контроля со стороны федерального центра позволяет увеличить оперативность принятия решений, сократить расходы на их обеспечение. В то же время это ведет к усилению административной опеки со стороны федеральных органов над органами власти субъектов РФ. К тому же осуществление таких полномочий на основе субвенций не способствует укреплению налогового потенциала субъектов РФ[65].

Нельзя не учитывать также, что нормативы отчислений из федерального бюджета на осуществление передаваемых полномочий далеко не соразмерны тем расходам, которые затрачиваются на их реализацию. Поэтому большинство передаваемых полномочий являются затратными для субъектов РФ, что экономически не стимулирует органы государственной власти субъектов РФ к их эффективному исполнению. Подчас такая передача, которая в отдельных случаях становится, как уже отмечалось, двойной (субъекты РФ передают переданные им федеральные полномочия органам местного самоуправления), является наглядной иллюстрацией того, что полномочия были закреплены без надлежащего учета принципа субсидиарности.

Долгое время единственно возможной правовой формой наделения органов государственной власти субъектов РФ федеральными полномочиями для их осуществления на региональном уровне является федеральный закон. Вместе с тем в результате произведенных законодательных изменений в 2015 г. был расширен перечень нормативных правовых актов, посредством которых будет осуществляться такое наделение, за счет указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. Кроме того, определены сферы государственного управления отдельными федеральными законами, в рамках которых допускается наделение федеральными полномочиями органов государственной власти субъектов РФ указами и постановлениями.

Вызывает вопросы и предпринимаемая федеральным законодателем

[65] Там же.

попытка детально разграничить полномочия в различных сферах. На наш взгляд, ввиду многообразия государственного регулирования осуществить полное разграничение практически невозможно. Следует согласиться с тем, что, по сути, идея совместного ведения, установленная в Конституции РФ, означает не делить общее дело, а делать общее дело, предполагающее, скорее, сотрудничество, а не размежевание[66]. Представляется, что идею разграничения полномочий по предметам совместного ведения нельзя абсолютизировать, делать из нее мерило ценности федерализма. Чтобы обеспечить динамику развития законодательства, иногда необходимо шире использовать возможности опережающего регулирования со стороны субъектов РФ.

Развитие опережающего регулирования вполне укладывается в рамки существующей конституционной модели, что подтверждают и решения Конституционного Суда РФ, который указывает, что Конституция РФ не препятствует субъектам РФ до издания федеральных законов осуществлять собственное правовое регулирование по предметам их совместного с Российской Федерацией ведения, однако принятый в опережающем порядке акт субъекта РФ после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним. На это же указывают и нормы Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ст. 3). В последние годы все меньше примеров такого опережающего регулирования. Во многом это следствие активного развития достаточно детализированного по своему содержанию федерального законодательства, которое практически не оставляет «люфта» субъектам РФ. Однако наличие опережающего регулирования — нередко залог дальнейшего успешного регулирования на федеральном уровне. Апробированная в субъекте РФ модель регламентации отношений позволяет вовремя устранить те недостатки, которые выявились в ходе действия закона субъекта РФ по соответствующему предмету регулирования. Более того, федеральный законодатель может иногда и вовсе отказаться от принятия федерального закона, если практика регламентации соответствующих отношений на региональном уровне окажется успешной и достаточной[67].

[66] См.: Городилов А.А., Губин Ю.И., Соколов А.Н. Федерализм в России — состояние, проблемы, перспективы развития. Калининград, 2010. С. 69–71.

[67] Там же.

Сама природа предметов совместного ведения требует больше применения субсидиарных подходов к их реализации, которые пока не в полной мере восприняты в конституционном праве России. Между тем положения Конституции РФ вовсе не препятствуют их использованию.

Данный принцип субсидиарности, получивший первоначальное распространение в сфере межгосударственных отношений Европейского союза, а также в некоторых зарубежных странах (например, активно внедряется в Германии, Швейцарии, Бельгии, ряде других федераций), исходит из того, что если у более низкого уровня власти достаточно возможностей для выполнения тех или иных функций, он может их осуществлять, при этом Федерация вправе устанавливать только общие принципы их осуществления, прежде всего в тех случаях, когда это затрагивает интересы граждан. В отношении Российской Федерации и ее субъектов предпосылки и условия применения принципа субсидиарности пока не разработаны, однако это необходимо. Понятно, что такой подход приведет и к снижению количества дублирующих актов в субъектах РФ, которые реально не работают. Органы государственной власти субъектов РФ должны активнее принимать на себя те полномочия, которые не разграничены, не отнесены ни к одному уровню осуществления публичной власти, но в их реализации существует объективная потребность. Если что-то лучше получается у субъектов РФ и не затрагивает коренные интересы Федерации (оборона, безопасность, регулирование прав граждан и др.), то Федерация не должна препятствовать реализации соответствующих полномочий и стремиться быстрее унифицировать их осуществление.

Вывод по главе :

Конституционно-правовая модель разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти в России является оригинальной и в своем развитии прошла несколько этапов. Однако, поиск оптимального законодательства в данной сфере. Законодательство предлагает несколько правовых механизмов – способов разграничения компетенции, но каждый из них имеет как свои достоинства и недостатки. Формирование реального федерализма в России напрямую зависит от разграничения компетенции, и это значит, что законодательство в данной

сфере будет перманентно изменяться.

Вопросы для самоконтроля:

1) Назовите этапы развития конституционной модели разграничения полномочий и охарактеризуйте их.

2) Оцените перспективы развития в России института соглашений между органами исполнительной власти разных уровней.

3) Проанализируйте возможности использования принципа субсидиарности в российском законодательстве о компетенции.

4) Выберите оптимальный способ разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти в России.

Рекомендуемая литература:

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет портал правовой информации: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001.

Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 N 184-ФЗ // Официальный портал правовой информация http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102062162 (дата обращения - 19.09.2020).

Постановление Правительства РФ от 08.12.2008 N 924 "О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий"(вместе с "Правилами заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий") // "Собрание законодательства

РФ", 15.12.2008, N 50, ст. 5953.

Приказ Минюста России от 10.08.2016 N 182 "Об утверждении примерных форм соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации"// Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 15.08.2016

Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 N 1-П "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации"// СПС «Консультант плюс» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17481/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 N 19-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области"// СПС «Консультант плюс» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23231/.

Андриченко Л.В., Валентей С.А. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ на современном этапе // Федерализм. 2008. № 4. С. 31–53.

Городилов А.А., Губин Ю.И., Соколов А.Н. Федерализм в России — состояние, проблемы, перспективы развития. Калининград, 2010. С. 69–71.

Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 67.

Пиголкин А.С. Федеральные основы системы российского законодательства // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. С. 16–49.

Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. [и др.] Конституционные основы разграничения полномочий между органами

публичной власти: монография (отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова). ИЗиСП. - "ИНФРА-М", 2015 г. С.27.

Пчелинцев А.В. Законодательная практика и проблемы разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере свободы совести и вероисповедания // Российская юстиция. 2011. № 1. С. 63.

Страшун Б.А. Учитывать политические последствия разделения полномочий между федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 29.

Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2005. С. 55–56.

Хабриева Т.Я. Комментарий к статье 78 Конституции Российской Федерации // Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко [и др.]; под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 833.

Хабриева Т.Я., Сивицкий В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 12. С. 12.

Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами осударственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 9–13.

ГЛАВА 4.
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ И СУБЪЕКТАМИ ФЕДЕРАЦИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. ***Разграничение компетенции между федерацией и субъектами в Соединенных Штатах Америки (дуалистический федерализм)***
2. ***Разграничение компетенции между федерацией и субъектами в Федеративной Республике Германии (кооперативный федерализм)***
3. ***Разграничение компетенции между федерацией и субъектами в Индийской Республике***
4. ***Разграничение компетенции между федерацией и субъектами в Австрийской Республике***

Опыт зарубежных государств в сфере разграничения компетенции между федерацией и субъектами по-разному оценивается отечественными специалистами по иностранному конституционному праву.

В учебнике по конституционному (государственному) праву зарубежных стран Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) под редакцией доктора юридических наук, профессора Бориса Александровича Страшуна выделяются четыре модели распределения компетенции: американская, германская, индийская и австрийская[68]. Аналогичные группы встречаются в учебниках других юридических школ, например, МГИМО[69]

[68] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. — Москва: Норма, 2005. — 896 с. – С. 819 – 826; аналогичный новый учебник МГЮА: Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для бакалавриата / отв. ред. В. В. Невинский. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. — 432 с. — DOI 10.12737/1816465. - ISBN 978-5-00156-197-2. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1816465 (дата обращения: 04.08.2020). – Режим доступа: по подписке. С. 269 – 270.

[69] Баглай, М. В. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. — 864 с. — DOI 10.12737/1569641. - ISBN 978-5-00156-182-8. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1569641 (дата обращения: 04.08.2020). – Режим доступа: по подписке. С. 150-151.

или МГУ[70].

В учебнике доктора юридических наук, профессора Чиркина Вениамина Евгеньевича, Институт государства и права РАН, обозначены три подхода (дуалистический, кооперативный и конкурирующий федерализм) и пять вариантов разграничения полномочий[71]. Похожая классификация используется в учебнике Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ[72].

В данном учебном пособии мы будем придерживаться подходов, принятых юридической школой МГЮА.

1. Разграничение компетенции между федерацией и субъектами в Соединенных Штатах Америки (дуалистический федерализм)

Соединенные Штаты Америки как единое государство образовалось в результате перехода от конфедерации к федерации, закрепленного Конституцией 1787 года[73]. Сейчас в состав США входят 50 штатов с одинаковым правовым статусом, федеральный округ Колумбия, в границах которого располагается столица г. Вашингтон и чей статус уже, чем у штата, а также федеральные и зависимые территории.

Разграничение компетенции между федерацией и субъектами в США

---

[70] Мишин, А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов / Мишин А.А., - 17-е изд., испр. и доп. - М.:Статут, 2013. - 520 с.ISBN 978-5-8354-0936-5. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1006929 (дата обращения: 04.08.2020). – Режим доступа: по подписке. С. 107-108.

[71] Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин, - 9-е изд., перераб. и доп. - Москва : Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2020. - 528 с. - (Высшее образование : Специалитет). - ISBN 978-5-16-108818-0. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1178716 (дата обращения: 04.08.2020). – Режим доступа: по подписке. С. 160-161.

[72] Автономов, А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник / А.С. Автономов. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва : ИЦ РИОР: ИНФРА-М, 2012. - 476 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-369-00951-2. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/323859 (дата обращения: 04.08.2020). – Режим доступа: по подписке. С. 204-205.

[73] Конституция Соединенных Штатов Америки 1787 г. (с изм. и доп.) // Избранные конституции зарубежных стран : учебное пособие / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. – 795 с. – Серия : Основы наук. – С. 397-421.

осуществляется по принципу ***«дуалистического федерализма»*** (dual federalism): Конституция устанавливает две отдельные сферы ведения между федерацией и субъектами - сферу ведения федерации и сферу ведения субъектов, но не содержит указания на сферу совместного ведения федерации и штатов.

Компетенция федерации определяется через компетенцию федерального парламента - Конгресса (раздел 8 ст. I)[74]. В этом проявляется архаичность юридической техники действующего американского основного закона, которая также прослеживается в устаревшем правовом языке, примененном при конституционном формулировании предметов ведения, а равно в самом круге тех общественных отношений, которые составляют предмет конституционного регулирования.

Например, к ***исключительному ведению федерации*** в США относится: право устанавливать и взимать налоги, пошлины, сборы и акцизы, платить долги и заботиться о совместной обороне и общем благосостоянии США, занимать деньги под ответственность Соединенных Штатов, регулировать торговлю с иностранными государствами и между несколькими штатами, а также с индейскими племенами, устанавливать единообразные правила натурализации и единые законы по вопросу о банкротствах на всей территории США, чеканить монету, регулировать ее стоимость и стоимость иностранной монеты и устанавливать стандарт мер и весов, и другие вопросы[75].

Вторая сфера компетенции – ***исключительная компетенция субъектов федерации***, как в большинстве других стран, определяется по остаточному принципу. Об этом свидетельствует поправка X Конституции США, которая гласит: «Полномочия, не переданные Конституцией Соединенным Штатам и не запрещенные ею штатам, остаются соответственно за штатами или за народом». Перечень предметов исключительного ведения штатов в Конституции отсутствует. На практике в компетенцию штатов входит: принятие и изменение конституции и законов

[74] Необходимо иметь в виду, что Конституция США 1787 года делится на статьи, которые, в свою очередь, состоят из разделов.

[75] Подробные комментарии к федеральному ведению США - См.: Лафитский В.И. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2011. – 351. – С. 156 и далее.

штата, судебная система штата, регулирование и проведение разных уровней выборов, в том числе в большой мере федеральных, регулирование внутриштатной торговли, организация здравоохранения, охрана общественного порядка, установление политико-территориального деления и органов местного самоуправления и некоторые другие[76].

Кроме того, в американской модели разграничении компетенции между федерацией и субъектами имеются ***перечни запретов***, обращенные как к федерации, так и к штатам. Федерация не вправе облагать налогами или пошлинами товары, экспортируемые из любого штата, жаловать дворянские титулы, приостанавливать правило хабеас корпус[77], кроме случаев, когда этого требует публичная безопасность вследствие мятежа или вторжения, и другие (раздел 9 ст. I). Для штатов запрещается: вступать в любой договор, союз или конфедерацию, чеканить монету, выпускать кредитные билеты, принимать законы, имеющие обратную силу или разрешающие не исполнять обязательства по контракту, жаловать любой дворянский титул, содержать в мирное время войска или военные корабли без согласия Конгресса и другие (раздел 10 ст. I).

Таким образом, по Конституции США 1787 г. имеются две сферы компетенции между федерацией и субъектами: исключительное федеральное ведение и исключительное ведение штатов[78]. Однако исследователи отмечают постоянно расширяющуюся сферу федеральной компетенции, прежде всего за счет концепции ***подразумеваемых полномочий*** Конгресса, конституционным основанием для которой служит последнее предложение раздела 8 ст. I, разрешающее Конгрессу США «издавать законы, которые должны быть необходимыми и подходящими для проведения в жизнь указанных выше полномочий и всех других полномочий, возложенных настоящей Конституцией на Правительство Соединенных Штатов или на любой их департамент либо должностное лицо». По словам В.И. Лафитского, практически все полномочия федерации обрели свое полное значение

---

[76] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учебник / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 1136 с. - С. 151.

[77] Правило *хабеас корпус* предусматривает, что любое задержанное лицо должно быть доставлено к судье, который устанавливает законность задержания, либо освобождает его из-под стражи.

[78] См.: Приложение 3 к настоящему пособию.

благодаря указанной формуле Конституции: опираясь на нее, федерация приняла массивный свод уголовного законодательства, карающий за нарушения федерального права; учредила разветвленную систему государственных органов; создала эффективно действующую государственную службу; образовала большое число государственных корпораций[79]. Усилению федерального центра также способствовала деятельность Верховного Суда США[80].

В то же время ряд специалистов признают наличие в США так называемой конкурирующей компетенции на границе полномочий федерального центра и штатов. По их оценкам, с середины XX века Конгресс США настолько часто реализовывал свои полномочия в данной сфере, что по факту имело место расширение предметов ведения федеральной власти, прежде всего путем использования механизма «федерального опережения» (federal preemption), представляющего собой особую процедуру, позволяющую Конгрессу США ограничивать права штатов без изменения их конституционно-правового статуса[81]. И другие российские исследователи отмечают чередование в федеративном устройстве США периодов дуалистического и кооперативного федерализма[82].

2. Разграничение компетенции между федерацией и субъектами в Федеративной Республике Германии (кооперативный федерализм)

Федеративное устройство Германии можно считать наследием эпохи феодальной раздробленности, когда Пруссия, присоединяя те или иные земли (королевства, герцогства и т.п.), нередко сохраняла за ними определенную

---

[79] Лафитский В.И. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2011. – 351. – С. 171.

[80] Рудакова К.Р. Решения Верховного Суда США по вопросам разграничения предметов ведения между федерацией и штатами в XX веке // В сборнике: Актуальные проблемы социально-гуманитарных наук. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. В 6-ти частях. Под общей редакцией Е.П. Ткачевой. 2017. С. 108-113.

[81] Платонов В.М. Децентрализация, деволюция и конкурирующий федерализм при разграничении предметов ведения и полномочий в федеративном государстве: опыт США // Евразийский юридический журнал. - 2018. - № 12 (127). - С. 66.

[82] Сидоров О.А. Утверждение кооперативного федерализма в США (судебно-правовой аспект) // Регионология. – 2006. - № 4 (57). – С. 15-16.

политическую обособленность[83]. В состав современной ФРГ входят 16 федеральных земель, среди которых есть три города-земли (Берлин, Гамбург и Бремен).

Перечень всех федеральных земель содержится в преамбуле действующей Конституции – Основного закона ФРГ 1949 года[84]. Глава «Федерация и земли» поставлена на второе место после первой главы Конституции «Основные права». Разделение федерации на земли и принципы участия земель в законодательстве не подлежат отмене при внесении изменений в Основной закон (ст. 79 ч. 3).

Сравнительный анализ конституционных норм Германии и России применительно к федеративному устройству однозначно свидетельствует о существенной роли опыта ФРГ в формировании современного российского федерализма.

Немецкая модель распределения компетенции называется ***«кооперативным федерализмом»*** (cooperative federalism), так как ее характерной чертой можно признать наличие широкой сферы совместного ведения федерации и субъектов, в которой законодательное регулирование осуществляется и федеральным, и региональными парламентами, то есть имеет место многообразное сотрудничество разных уровней государственной власти.

По словам создателей авторитетного издания по государственному праву Германии, понятия «кооперативное союзное государство» или «кооперативный федерализм» заявили о себе в политических и научных дискуссиях в ФРГ во второй половине 60-х годов. В Германии понятие кооперативного федерализма относится к институционно оформленному сотрудничеству федерации и земель, а также земель между собой. В широком смысле слова оно охватывает всю их деятельность, урегулированную позитивным правом, в более тесном — только добровольное, допустимое с точки зрения конституционного права сотрудничество обладателей властных полномочий в федеративном

[83] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учебник / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 1136 с. - С. 510.

[84] Основной закон Федеративной Республики Германии 1949 г. (с изм. и доп.) // Официальный сайт Бундестага: https://www.bundestag.de/en/documents/legal (дата обращения - 01.09.2020).

государстве. В германском государственном праве утвердилось представление, согласно которому кооперативный федерализм придает союзному государству значительную гибкость и поддерживает равновесие между унитарным и федеративным его началами[85].

Характерной особенностью немецкой модели является размежевание полномочий федерального центра и субъектов по изданию законодательных актов, по их исполнению и по финансированию.

Основной закон ФРГ 1949 г. сейчас содержит ***три сферы компетенции между федерацией и субъектами.***

Во-первых, предусмотрена ***сфера исключительного ведения федерации*** (ст. 73 ОЗ ФРГ), по ним законы издает федеральный парламент, а земли могут законодательствовать только по специальному уполномочию федерации (ст. 71 ОЗ ФРГ). В этот перечень входят такие вопросы, как иностранные дела, оборона, гражданство федерации, выдача паспортов, свобода передвижения, правила въезда и выезда, валюта, деньги и чеканка монеты, единицы меры и веса, измерение времени, единство таможенной и торговой территории, воздушное сообщение, почта и связь, и другие.

Во-вторых, следующий перечень вопросов, в два раза больший, чем предыдущий, представляет собой ***сферу совместного ведения – конкурирующую компетенцию федерации и субъектов*** (ст. 74 ОЗ ФРГ). По этим вопросам федерация и ее субъекты в каком-то смысле «конкурируют» между собой, так как земли вправе издавать законы в той мере, в какой федерация не воспользовалась своей компетенцией, но и федерация имеет право законодательствовать только тогда, когда существует необходимость федерального законодательного регулирования «в целях обеспечения единообразных условий жизни на территории федерации или сохранения правового и экономического единства в общегосударственных интересах» (ст. 72 ОЗ ФРГ). В этом проявляется ***принцип субсидиарности***, заключающийся в том, что вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла передавать наверх[86], что способствует

---

[85] Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. Т. 1 / Отв. ред.: Топорнин Б.Н. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. - 312 с. – С.82-83.

[86] Автономов, А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник / А.С. Автономов. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва : ИЦ РИОР: ИНФРА-М,

децентрализации власти в масштабах государства, а сейчас получило признание и на уровне Европейского союза.

Если необходимость в федеральном регулировании отпала, оно может быть заменено правом земли. Споры по этим вопросам разрешает Федеральный конституционный суд (ст. 93 ОЗ ФРГ). Вопросами конкурирующей компетенции являются: гражданское право, уголовное право, судоустройство, судебный процесс (кроме права, регулирующего предварительное заключение под стражу), адвокатура, нотариат и юридическое консультирование, регистрация актов гражданского состояния, право на объединение, право, регулирующее пребывание и проживание иностранцев, дела беженцев и перемещенных лиц, трудовое право и другие.

Сейчас по ряду вопросов из конкурирующей сферы (ст. 72 ч. 3), даже если федерация воспользовалась своей законодательной компетенцией, земли все же могут принимать законы, отличающиеся от федеральных (например, по вопросам охоты, защиты природы и охраны ландшафтов, землеустройства и распределения земли, приема в высшие учебные заведения и окончания учебы в них и некоторых других). Федеральные законы по этим вопросам вступают в силу не ранее полугода после их опубликования, если иное не установлено с согласия Бундестага. В случае коллизии между федеральными и земельными нормами права действует закон, изданный позднее. Таким образом, у земель есть время заменить новое федеральное законодательство по указанным вопросам своим регулированием, то есть использовать свое «право на отклонение» от федеральных предписаний[87].

Ранее в совместном ведении в Германии была еще рамочная компетенция (прежняя ст. 75 ОЗ ФРГ). Ее обычно сравнивали с советской практикой издания федеральным центром основ законодательства, на базе которых субъекты федерации могли издавать свои, более детальные законы.

2012. - 476 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-369-00951-2. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/323859 (дата обращения: 04.08.2020). – Режим доступа: по подписке. С. 207.

[87] Геймбух Н.Г. Совершенствование конституционного законодательства Германии о разграничении предметов ведения федерации и земель // Вестник Томского гос. университета. Право. – 2015. № 4 (18). С. 14-20; Бурнасов А.С. Эволюция системы федеративных отношений в современной Германии (конец XX – начало XXI вв.). Автореферат диссертации…кандидата исторических наук. - Екатеринбург, 2007. - С. 23.

Однако в результате реформы 2006 г. этот вид компетенции был полностью отменен, сейчас ст. 75 Основного закона не действует.

В-третьих, ***исключительная компетенция субъектов*** немецкой федерации определяется по остаточному принципу, так как земли вправе законодательствовать в той мере, в какой Основной закон не предоставляет законодательные полномочия федерации (ст. 70 ОЗ ФРГ). Этот принцип называется «презумпцией компетенции земель»[88].

Что касается исполнительных полномочий, то за небольшим исключением, вся тяжесть исполнения лежит на землях, то есть и здесь действует принцип презумпции компетенции земель (ст. 83 – 91 ОЗ РФГ).

Таким образом, в Германии мы видим три сферы законодательной компетенции федерации и субъектов: исключительную федеральную компетенцию, конкурирующую (совместную) компетенцию федерации и земель и исключительную компетенцию субъектов федерации. И если две первые сферы определяются через перечисление конкретных предметов ведения, то третья сфера подчиняется правилу остаточной компетенции, и по ней перечня предметов ведения в федеральной конституции нет. В этом заключается сходство конституционных моделей разграничения компетенции в ФРГ и Российской Федерации[89].

Иными словами в нашей стране конституционное разграничение компетенции между федерацией и субъектами построено по модели «кооперативного федерализма». Однако можно заметить, что формально законодательные полномочия немецких земель по вопросам совместного ведения шире, чем аналогичные полномочия у российских регионов, за счет действия «конкурирующей компетенции» и принципа субсидиарности.

В 2003 году в Германии была создана Комиссия Бундестага и Бундесрата по реформе федерализма, результатом работы которой явились многочисленные поправки во вторую главу Основного закона «Федерация и земли». Особенно масштабные изменения были приняты в 2006 и 2009 годах. Непосредственным итогом первого этапа конституционной реформы федерализма (2006 г.) стало совершенствование порядка разграничения

[88] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учебник / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 1136 с. - С. 511.

[89] См.: Приложения 3 и 4 к настоящему пособию.

законодательной компетенции между федерацией и федеральными землями, более четкое распределение сфер в рамках исключительной и конкурирующей компетенций с одновременным уточнением порядка распределения финансирования в соответствующих сферах. Более того, в пользу большей самостоятельности федеральных земель было увеличено количество сфер конкурирующей компетенции, разрешено изменять действие федеральных законов при соблюдении определенных условий, а также уточнены случаи, когда федеральные земли могут принимать участие в делах Европейского союза.

Результатом второго этапа конституционной реформы федерализма (2009 г.) явилось внедрение новой системы финансовых взаимоотношений и организации бюджетной политики между федерацией и федеральными землями. В основном соответствующие изменения Основного Закона были направлены на содействие бюджетной стабильности, недопущение перекосов в формировании бюджетов федерации и федеральных земель, а также обеспечение устойчивости в функционировании экономик федеральных земель как в период экономического роста, так и в период кризиса[90].

По словам исследователей, сейчас Германия идет по пути децентрализации власти, то есть наделения федеральных земель большей самостоятельностью и более широкими полномочиями в разных сферах. Доказательством тому является не только расширение сфер конкурирующей компетенции, упразднение рамочного законодательства федерации, но и четкий механизм преодоления действия федеральных законов посредством издания законодательных актов федеральных земель при соблюдении определенных условий, а также уточнение сфер, в рамках которых федеральные земли могут представлять свои интересы в делах Европейского союза. В результате масштабных изменений в функционировании германской федеративной системы в целом, «кооперативный» федерализм был дополнен принципом конкуренции (состязательности) между землями, и все чаще называется сейчас «конкурирующим» федерализмом[91].

---

[90] Горбаченко С. Конституционная реформа федерализма в Германии // https://ilex.by/news/konstitutsionnaya-reforma-federalizma-v-germanii/ (дата обращения – 01.10.2020).

[91] Геймбух Н.Г. Вопросы конституционной реформы в Федеративной Республике Германия // Вестник Томского гос. университета. Право. – 2018. № 27. С. 23-27;

3. Разграничение компетенции между федерацией и субъектами в Индийской Республике

Индия, как федеративное государство, отличается беспрецедентным этническим разнообразием. Сейчас в состав федерации, численность населения которой занимает второе место в мире после Китая, входят 28 штатов и 8 союзных территорий. На протяжении семидесяти лет Индийский Союз делает попытки разрешить имеющиеся этнические противоречия путем проведения политико-территориальных реформ[92].

Конституция Индии 1949 года[93] содержит три перечня предметов ведения, в отношении которых распределяются законодательные полномочия между союзом и штатами (ст. 246 Конституции Индии).

Первый перечень вопросов, включающий порядка ста пунктов с подпунктами, относится к ведению федерации, именно союз имеет исключительное право издавать по ним законы (перечень I приложения VII Конституции Индии).

Второй перечень вопросов, который меньше предыдущего почти в два раза, составляет сферу исключительной законодательной компетенции штатов (перечень II приложения VII Конституции Индии). Туда входят, например, общественное здравоохранение и санитария, больницы, рынки, гостиницы, театры, организация местного самоуправления, сельское хозяйство, тюрьмы и т.д.

Третий перечень вопросов, так называемая совместная, совпадающая сфера компетенции союза и штатов, подлежит законодательному регулированию как со стороны федерального парламента, так и законодательных органов субъектов федерации (перечень III приложения VII Конституции Индии). При этом федеральные законы имеют более высокую

Каширских О.Н. Германский федерализм: от «кооперативного» к «конкурентному»? // Современная Европа. 2007. - № 4. С. 100-114; Казак Е.С. Конституционно-правовые реформы федеративных отношений в России и Германии: Автореферат диссертации…кандидата юридических наук. – Москва. – 2011. – С. 11.

[92] Кузнецова С.С. Особенности реформирования индийского федерализма в XXI веке (на примере штата Телангана): конституционно-правовое исследование // Академический юридический журнал. – 2016. - № 3 (65). С. 46-53.

[93] Конституция Индийской Республики 1949 г. // Официальный сайт Министерства права и правосудия Индии: https://legislative.gov.in/constitution-of-india (дата посещения – 01.10.2020).

юридическую силу, чем законы субъектов.

Особенностью индийской модели распределения законодательной компетенции между федерацией и субъектами является не только наличие конкретного перечня предметов ведения штатов, но и то, что вопросы, не вошедшие ни в один из указанных перечней, относятся к ведению союза, а не штатов (ст. 248 Конституции Индии).

Кроме того, федерации предоставлено право законодательствовать по любому вопросу независимо от перечней, если того требуют «национальные интересы» (ст. 249 Конституции Индии) либо международные обязательства страны (ст. 253), или во время чрезвычайного положения (ст. 250), или с согласия самих штатов (ст. 252).

Что касается исполнительных полномочий, то ст. 256 Конституции Индии закрепляет обязанность штатов обеспечивать исполнение как федеральных законов, так и своих собственных, при этом исполнительные органы союза вправе давать распоряжения любому штату, которые Правительство Индии сочтет необходимыми.

Все это дает основание для исследователей называть Индию «высокоцентрализованной» федерацией[94].

4. Разграничение компетенции между федерацией и субъектами в Австрийской Республике

В состав австрийской федерации входят девять земель, включая Вену, перечень которых закреплен в ст. 2 Конституции Австрии 1920 года[95]. Конституция страны характеризуется детальной регламентацией компетенции между уровнями власти. По мнению специалистов, это является существенным недостатком, так как за рамками разграниченных полномочий

[94] Саломатин А.Ю., Корякина А.С. Швейцария и Индия как полярные модели этнического федерализма (сравнительно-правовоеисследование) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. - № 4. – С. 155-163.

[95] Федеральный конституционный закон Австрийской Республики 1920 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001; в актуальной редакции на немецком языке на официальном сайте:https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138 (дата посещения – 01.10.2020).

остается большое число связанных с ними второстепенных функций, которые должны осуществляться и федерацией, и землями. В Конституции Австрии отсутствует понятие «совместное ведение», или «конкурирующая компетенция», а также положения о верховенстве федерального законодательства. Это создает обманчивое впечатление широкой самостоятельности земель, особенно с учетом закрепления остаточной компетенции за субъектами федерации[96].

Австрийская конституция выделяет четыре варианта компетенции, разграничивая не только разные группы предметов ведения, но и разные полномочия федерации и субъектов в отношении каждой группы.

Первая, самая большая, группа предметов ведения включает такие вопросы, как внешние сношения, денежное обращение, ремесла и промышленность, железнодорожный транспорт, почта, телеграф и телефон, и другие (ст. 10 Конституции Австрии). В этих сферах федерация осуществляет и законодательные, и исполнительные полномочия.

Вторая группа предметов ведения (ст. 11 Конституции Австрии) содержит такие вопросы, как гражданство, народное жилищное обеспечение, дорожная полиция и некоторые другие. В указанных сферах к ведению федерации относится законодательство, а к ведению земель – исполнительная деятельность.

Третья группа предметов ведения охватывает следующие вопросы: социальное обеспечение материнства и детства, лечебные заведения и учреждения социального обеспечения, земельная реформа, трудовое право и другие. По данным вопросам федерация устанавливает общие принципы законодательства, а земли издают конкретизирующие законы и осуществляют исполнение (ст. 12 Конституции Австрии).

И последняя, четвертая группа предметов ведения не представляет собой перечня вопросов, а определяется по остаточному принципу и принадлежит субъектам федерации: «Если какой-либо вопрос согласно Федеральной Конституции не отнесен определенно к компетенции Федерации в области законодательной или исполнительной деятельности, то

[96] Саломатин А.Ю. Австрийский федерализм / А.Ю. Саломатин, А.С. Корякина // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2015. — Т. 3, № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://esj.pnzgu.ru. – С. 4.

он относится к сфере собственной компетенции земель» (ст. 15 Конституции Австрии).

Таким образом, в австрийской конституции мы видим перечень исключительного ведения федерации (первая группа), два перечня совместного ведения федерации и субъектов (вторая и третья группы) и остаточное ведение субъектов федерации не в виде перечня, а в качестве принципа. В целом, с момента создания единого государства в 1918-1920 гг. австрийская модель федерализма оценивается как более централизованная по сравнению с германской моделью[97]. А в силу Федерального конституционного закона 1920 года и принятых позднее около 200 поправок распределение компетенции было закреплено преимущественно в пользу федерального центра в ущерб землям. В итоге создалась довольно сложная система, в которой полномочия земель тесно переплетены с полномочиями федеральной власти[98].

Существующая система федеративных отношений подвергается частой и обоснованной критике. Конституционные поправки, принятые в 2008 году, ознаменовали собой самую существенную реформу конституционного права Австрии с 1945 года. Попытки реформирования австрийской Конституции начались еще в 1950-х годах. Данные попытки реформ вели к созданию новых конституционных актов, которые не консолидировали уже существующие многочисленные конституционные положения, а, наоборот, создавали все новые, чем делали систему австрийского конституционного права все более запутанной.

Перераспределение полномочий между федерацией и субъектами будет способствовать передаче австрийским землям необходимого объема полномочий для выравнивания перекоса в разграничении предметов ведения в пользу федерации. Задачей федеративной реформы является достижение надлежащего баланса между функциональным разделением властей в малом государстве. При этом общим условием проводимых реформ является учет

[97] Гуляков А.Д. Процесс учреждения федеративных государств в центре Европы (опыт Швейцарии, Германии, Австрии) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. Право. - 2017. - № 1 (41). - С. 5-18.

[98] Примова Э.Н. Некоторые особенности Российской Федерации в контексте европейского федерализма (на примере ФРГ и Австрии) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2009. - № 4 (12). С. 60.

всех требований европейской интеграции[99]. В качестве механизма, который был бы способен изменить эту ситуацию, можно рассматривать совместное осуществление деятельности в сферах, фактически относящихся к совместному ведению. Функцию такого механизма были призваны выполнять соглашения между федерацией и землями[100]. Согласно ст. 15а Конституции Австрии, федерация и земли могут заключать друг с другом соглашения по вопросам, относящимся к их сферам деятельности.

Вопросы для самоконтроля:

1) Что означает термин «дуалистический федерализм»?

2) Какие есть сходства и отличия конституционных моделей разграничения компетенции в США, Германии и Российской Федерации?

3) В чем заключается концепция «кооперативного федерализма»?

4) В чем смысл «конкуренции» федерации и субъектов ФРГ в сфере совместного ведения?

5) Поясните, какое значение имеет принцип субсидиарности для разграничения законодательных полномочий в сфере совместного ведения федерации и субъектов, чью компетенцию он ограничивает или расширяет?

6) Почему Индию и Австрию условно относят к «централизованным» федерациям, а США и ФРГ – к «децентрализованным»?

7) Кому принадлежит остаточная компетенция в США, ФРГ, Индии и Австрии, какие различия?

8) Какие направления конституционных реформ в сфере федерализма можно обозначить в указанных странах, каковы их причины?

Рекомендуемая литература:

Конституция Соединенных Штатов Америки 1787 г. (с изм. и доп.) // Избранные конституции зарубежных стран : учебное пособие / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. – 795 с. – Серия : Основы наук. – С. 397-421.

[99] Водяницкая Е.А. Австрийская конституционная реформа 2008 года // Вестник МГИМО. – 2011. - № 4. - С. 193-198.

[100] Саломатин А.Ю. Австрийский федерализм / А.Ю. Саломатин, А.С. Корякина // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2015. — Т. 3, № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://esj.pnzgu.ru. – С. 4.

Основной закон Федеративной Республики Германии 1949 г. (с изм. и доп.) // Официальный сайт Бундестага: https://www.bundestag.de/en/documents/legal.

Конституция Индийской Республики 1949 г. // Официальный сайт Министерства права и правосудия Индии: https://legislative.gov.in/constitution-of-india .

Федеральный конституционный закон Австрийской Республики 1920 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001; в актуальной редакции на немецком языке на официальном сайте: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138.

Автономов, А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник / А.С. Автономов. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва : ИЦ РИОР: ИНФРА-М, 2012. - 476 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-369-00951-2. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/323859 (дата обращения: 04.08.2020). – Режим доступа: по подписке. С. 204-205.

Баглай, М. В. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. — 864 с. — DOI 10.12737/1569641. - ISBN 978-5-00156-182-8. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1569641 (дата обращения: 04.08.2020). – Режим доступа: по подписке. С. 150-151.

Бурнасов А.С. Эволюция системы федеративных отношений в современной Германии (конец XX – начало XXI вв.). Автореферат диссертации…кандидата исторических наук. - Екатеринбург, 2007. - С. 23.

Водяницкая Е.А. Австрийская конституционная реформа 2008 года // Вестник МГИМО. – 2011. - № 4. - С. 193-198.

Геймбух Н.Г. Совершенствование конституционного законодательства Германии о разграничении предметов ведения федерации и земель // Вестник Томского гос. университета. Право. – 2015. № 4 (18). С. 14-20.

Геймбух Н.Г. Вопросы конституционной реформы в Федеративной Республике Германия // Вестник Томского гос. университета. Право. – 2018.

№ 27. С. 23-27.

Горбаченко С. Конституционная реформа федерализма в Германии // https://ilex.by/news/konstitutsionnaya-reforma-federalizma-v-germanii/ (дата обращения – 01.10.2020).

Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. Т. 1 / Отв. ред.: Топорнин Б.Н. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. - 312 с. – С.82-83.

Гуляков А.Д. Процесс учреждения федеративных государств в центре Европы (опыт Швейцарии, Германии, Австрии) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. Право. - 2017. - № 1 (41). - С. 5-18.

Казак Е.С. Конституционно-правовые реформы федеративных отношений в России и Германии: Автореферат диссертации…кандидата юридических наук. – Москва. – 2011. – С. 11.

Каширских О.Н. Германский федерализм: от «кооперативного» к «конкурентному»? // Современная Европа. 2007. - № 4. С. 100-114.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. — Москва: Норма, 2005. — 896 с. – С. 819 – 826.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учебник / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 1136 с. - С. 151.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для бакалавриата / отв. ред. В. В. Невинский. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. — 432 с. — DOI 10.12737/1816465. - ISBN 978-5-00156-197-2. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1816465 (дата обращения: 04.08.2020). – Режим доступа: по подписке. С. 269 – 270.

Кузнецова С.С. Особенности реформирования индийского федерализма в XXI веке (на примере штата Телангана): конституционно-правовое исследование // Академический юридический журнал. – 2016. - № 3 (65). С. 46-53.

Лафитский В.И. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2011. – 351. – С. 156 и далее.

Мишин, А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных

стран: Учебник для вузов / Мишин А.А., - 17-е изд., испр. и доп. - М.:Статут, 2013. - 520 с.ISBN 978-5-8354-0936-5. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1006929 (дата обращения: 04.08.2020). – Режим доступа: по подписке. С. 107-108.

Платонов В.М. Децентрализация, деволюция и конкурирующий федерализм при разграничении предметов ведения и полномочий в федеративном государстве: опыт США // Евразийский юридический журнал. - 2018. - № 12 (127). - С. 66.

Примова Э.Н. Некоторые особенности Российской Федерации в контексте европейского федерализма (на примере ФРГ и Австрии) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2009. - № 4 (12). С. 60.

Рудакова К.Р. Решения Верховного Суда США по вопросам разграничения предметов ведения между федерацией и штатами в XX веке // В сборнике: Актуальные проблемы социально-гуманитарных наук. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. В 6-ти частях. Под общей редакцией Е.П. Ткачевой. 2017. С. 108-113.

Саломатин А.Ю. Австрийский федерализм / А.Ю. Саломатин, А.С. Корякина // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2015. — Т. 3, № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://esj.pnzgu.ru. – С. 4.

Саломатин А.Ю., Корякина А.С. Швейцария и Индия как полярные модели этнического федерализма (сравнительно-правовоеисследование) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. - № 4. – С. 155-163.

Сидоров О.А. Утверждение кооперативного федерализма в США (судебно-правовой аспект) // Регионология. – 2006. - № 4 (57). – С. 15-16.

Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин, - 9-е изд., перераб. и доп. - Москва : Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2020. - 528 с. - (Высшее образование : Специалитет). - ISBN 978-5-16-108818-0. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1178716 (дата обращения: 04.08.2020). – Режим доступа: по подписке. С. 160-161.

ГЛАВА 5.
РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие компетенции местного самоуправления

2. Правила и формы передачи государственных полномочий

3. Механизмы перераспределения муниципальными образованиями компетенции по вопросам местного значения

4. Проблемы разграничения компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления

1. Понятие компетенции местного самоуправления

Для уточнения категориального аппарата необходимо дать определение понятию «компетенция», а также смежным понятиям – «предметы ведения» и «полномочия». Юридические словари определяют компетенцию как совокупность установленных нормативными правовыми актами задач, функций, прав и обязанностей (полномочий) государственных органов, должностных лиц, общественных организаций, коммерческих и некоммерческих организаций[101].

Л.А. Тихомирова[102], исследуя проблему многообразия подходов относительно определения понятия «предметы ведения», приходит к следующему выводу. «Относительно категории «предметы ведения» можно выделить две группы мнений: одни авторы считают, что под предметом ведения следует понимать сферу общественных отношений, сферу общественной жизни; другие – сферу деятельности государственной власти». Считаем, что исчерпывающее определение данного понятия дано А.Н. Ерегиным: «предметы ведения - это закрепленные Конституцией РФ сферы

[101] Юридическая энциклопедия / под общей ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2005.

[102] См.: Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

общественной жизни и государственного устройства, в отношении которых полномочные субъекты (то есть публично-правовые образования – Российская Федерация, субъекты, муниципальные образования) имеют определенные властвующие возможности»[103]. Под полномочиями следует понимать права (возможности) и обязанности (управление, регулирование и т.д.) государственного органа или органа местного самоуправления.

Соответственно, используя категорию «компетенция», мы говорим об объеме предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления.

Местное самоуправление в России имеет многовековую историю – этап централизации сменяется этапом децентрализации, что характерно для такого сложного по составу государства. Выстраивание оптимальной модели местного самоуправления, сочетающей в себе и самостоятельность местного самоуправления, и согласованность ее действий с органами государственной власти, до сих пор продолжается.

В настоящее время местное самоуправление – это одна из конституционных основ современного демократического государства, данный институт помогает выстроить диалог между населением и государством, предусматривая множество форм вовлечения граждан в решение вопросов местного значения. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Одним из главных конституционных нововведений является включение в статью 132 Конституции РФ пункта 3, в силу которого органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Соответственно, Конституция РФ подчеркивает двойственный характер местного самоуправления – с одной стороны, провозглашает самостоятельность местного самоуправления, с другой – что данный

[103] Ерегин А.Н. Актуальные проблемы в сфере разграничения полномочий и предметов ведения между РФ и ее субъектами//Актуальные проблемы современного права. Материалы XIV студенческой научно-практической конференции. – Архангельск: Изд-во Поморский гос. ун-т. – 2007. – С. 118.

институт является частью публичной власти.

Одним из главных предназначений местного самоуправления является учет интересов населения, проживающего на определенной территории, неукоснительное соблюдение традиций и обычаев этого населения, что подчеркивается в ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[104] (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ). Соответственно, местная власть должна создавать условия для комфортного проживания людей на данной территории, обсуждать с ними вопросы развития муниципального образования с помощью множества форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (глава 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ) и реализовывать принятые людьми решения.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ в главе 3 урегулировал вопросы местного значения для каждого вида муниципального образования. В статье 14 перечислены вопросы местного значения для городского, сельского поселения, в ст. 15 – для муниципального района, в ст. 16 – для муниципального и городского округа, в ст. 16.2 – для внутригородского района. Вопросы местного значения для каждого вида муниципального образования являются исчерпывающими. В целом данная категория полномочий соответствует природе местного самоуправления, поскольку в перечень вопросов местного значения входят хозяйственные, административные и организационные направления деятельности. Например, составление и рассмотрение проекта местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета; дорожная деятельность в отношении дорог местного значения; создание условий для организации досуга населения; создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; обеспечение условий для развития на территории муниципального образования физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных

[104] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. - № 40.- Ст. 3822. – 2003.

физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий; создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам и т.д.

Статья 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ содержит перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, т.е. разъясняет права и обязанности органов местного самоуправления.

Муниципальные образования осуществляют не только полномочия по осуществлению вопросов местного значения. В 2006 году был доработан институт прав органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Глава 3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ была дополнена статьями, которые содержат перечень таких прав. Нередко такие права называют добровольно принятыми полномочиями органов местного самоуправления.

Перечисленные виды полномочий осуществляют все муниципальные образования.

В теории муниципальные образования подразделяются на два уровня: первый – вправе осуществлять помимо вопросов местного значения и добровольно принятых полномочий переданные государственные полномочия, второй – решает только вопросы местного значения и полномочия, которые приняты ими добровольно. К первому уровню относятся такие муниципальные образования, как муниципальный и городской округ, а также муниципальный район (ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ)[105]. Указанные муниципальные образования помимо вопросов местного значения осуществляют переданные государственные полномочия, число которых также увеличивается с каждым годом.

Таким образом, в компетенцию органов местного самоуправления первого уровня, куда относятся муниципальный и городской округ, а также муниципальный район, входят следующие предметы ведения и полномочия:

1. Вопросы местного значения;

[105] См.: Приложения 5 и 6 к настоящему пособию.

2. Полномочия, которые муниципальное образование вправе осуществлять, но не обязано (добровольно принятые полномочия);

3. Переданные государственные полномочия.

В компетенцию органов местного самоуправления второго уровня входят следующие предметы ведения и полномочия:

1. Вопросы местного значения;

2. Полномочия, которые муниципальное образование вправе осуществлять, но не обязано (добровольно принятые полномочия);

В рамках данного параграфа стоит уделить внимание представительному органу муниципального образования, а именно его исключительной компетенции. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ регулирует вопрос компетенции только применительно к данному органу местного самоуправления, а также наделяет его исключительной компетенцией, т.е. осуществление таких полномочий иными органами местного самоуправления невозможно.

В соответствии с ч. 10 ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;

11) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

Перечень вопросов, относящихся к исключительной компетенции представительного органа, является исчерпывающим.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ использует различные способы определения компетенции органов местного самоуправления: через определение предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления, а также через определение компетенции представительного органа муниципального образования.

2. Правила и формы передачи государственных полномочий

Одним из самых спорных вопросов в муниципальном праве является вопрос передачи государственных полномочий на местный уровень. Какие вопросы и кому можно передавать? На какой срок? Какое финансирование необходимо?

Возможность передачи государственных полномочий на местный уровень закреплена Конституцией РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Данное положение развивается в главе 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Как уже было отмечено, передавать государственные полномочия

возможно только муниципальным образованиям первого уровня, куда относятся муниципальный и городской округ, а также муниципальный район (ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ). Другим муниципальным образованиям нельзя передавать государственные полномочия.

В современной теории муниципального управления предусматриваются две основные формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: передача полномочий и делегирование полномочий[106].

Под передачей полномочий понимается способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие органа государственной власти исключается из его компетенции и включается в компетенцию органов местного самоуправления. При этом срок такой передачи, как правило, не оговаривается. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, как правило, происходит в форме передачи полномочий.

Делегирование полномочий - это предоставление органам государственной власти принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно. Исходя из этого, следует обратить внимание на различия в содержании понятия «передача полномочий», которая происходит на постоянной и безусловной основе, расширяя перечень вопросов ведения муниципального образования, и «делегирования полномочий», которое осуществляется на временной основе с соблюдением определенных требований, расширяя лишь компетенцию отдельных муниципальных органов[107].

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ устанавливает определенные правила передачи государственных полномочий. Так, они могут передаваться только законами – либо федеральными законами, либо законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными

---

[106] См.: Приложение 7 к настоящему пособию.

[107] Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления: учебное пособие. М.: Форум, 2009// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нормативными правовыми актами не допускается (ч. 2 ст. 19).

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Важным условием передачи государственных полномочий на местный уровень является их финансирование со стороны органов государственной власти.

Статья 21 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ урегулировала вопросы государственного контроля. Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного

самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

3. Механизмы перераспределения муниципальными образованиями компетенции по вопросам местного значения

Законодатель предусмотрел несколько механизмов для перераспределения компетенции между муниципальными образованиями. С учетом специфики, муниципальные образования могут воспользоваться любым подходящим для них.

Первым инструментом разграничения полномочий между органами местного самоуправления является заключение соглашений между муниципальными образованиями. Статья 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, регулируя вопросы местного значения муниципального района, предусматривает, что органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации[108]. На основе таких соглашений возможна передача полномочий и поселениям муниципальным районом.

[108] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ// Российская газета. – 1998. - № 153-154.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ устанавливает определенные правила, которым должны соответствовать такие соглашения:

- такие соглашения должны заключаться на определенный срок;

- обязательно должны содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного;

- в содержании также указывается порядок определения ежегодного объема указанных в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий;

- финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Все остальные параметры таких соглашений должны быть урегулированы уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Анализ уставов муниципальных образований Вологодской области показал, что уставы полностью дублируют положения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ[109] и ряд вопросов урегулированы решениями представительных органов муниципальных образований, например, кто вправе заключать такие соглашения.

К сожалению, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ не урегулировал такой важный момент, какие же полномочия могут быть переданы и, какая их часть допускается для передачи. Конечно, передать можно только полномочия по вопросам местного значения, но все ли они допустимы для передачи. Поскольку данный момент не урегулирован законодательно, то органы местного самоуправления передают друг другу все виды полномочий, которые относятся к вопросам местного значения. Так, в Смоленской области администрация Белохолмского сельского поселения Глинковского района передала администрации муниципального образования

[109] См., например: Устав Вологодского муниципального района (принят районным референдумом 22.01.1995 // текст редакции от 05.08.2005 опубликован в издании «Маяк». - № 70-71. – 2005; Решение Комитета самоуправления Сямженского муниципального района от 01.08.2005 № 144 «Об Уставе муниципального образования «Сямженский муниципальный район» (вместе с «Уставом муниципального образования «Сямженский муниципальный район») // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Восход». - № 62-63. – 2005; Решение Представительного Собрания Бабаевского муниципального района от 14.12.2018 № 216 «Об утверждении Устава Бабаевского муниципального района»// Первоначальный текст документа опубликован в издании «Официальный вестник» (приложение к газете «Наша жизнь», № 17, 14.02.2019), 14.02.2019 и др.

«Глинковский район» полномочие по исполнению бюджета[110].

Практика соглашений о перераспределении полномочий активно используется администрацией Тюменского муниципального района Тюменской области[111]. Поселениям в основном передаются полномочия по осуществлению дорожной деятельности, по ликвидации несанкционированных свалок, по организации тепло-, водо-, электро- и газоснабжения, а также по разработке, утверждению и актуализации схем теплоснабжения и водоснабжения. Муниципальному району чаще передаются полномочия по созданию деятельности народных дружин, по обеспечению условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организации проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения, по организации и осуществлению мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении, по организации ритуальных услуг и содержание мест захоронения и т.д.

Ханты-Мансийский муниципальный район Ханты-Мансийского автономного округа взял на себя полномочия поселения Селиярово по осуществлению внешнего финансового контроля.

Муниципальными образованиями нередко используются соглашения для более, как нам кажется, эффективного перераспределения полномочий.

Следующим инструментом перераспределения полномочий является межмуниципальное сотрудничество. В силу ч. 4 ст. 8 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться

[110] Официальный сайт Глинковского района Смоленской области [Электронный ресурс] URL: https://glinka.admin-smolensk.ru/files/289/soglashenie-o-peredachi-osuschestvleniya-chasti-polnomochij.pdf (дата обращения - 01.09.2020)

[111] Официальный сайт администрации Тюменского муниципального района Тюменской области URL: https://atmr.ru/traion/soglasheniya-o-peredache-polnomochij/o-peredache-ot-sp-rajonu/ (дата обращения - 01.09.2020)

полномочиями органов местного самоуправления.

Соответственно, межмуниципальное сотрудничество для решения вопросов местного может существовать в двух формах:

- в форме межмуниципальной организации;

- в форме соглашения или договора о межмуниципальном сотрудничестве.

Килемарский муниципальный район республики Марий Эл разработал Положение о межмуниципальном экономическом сотрудничестве[112]. Целью Положения является обеспечение благоприятных условий для взаимовыгодного сотрудничества муниципальных образований и укрепления партнерских отношений в решении назревших задач экономического оздоровления, структурной перестройки отраслей экономики, дальнейшего развития научно-производственного потенциала, повышения уровня и качества жизни населения муниципальных образований. Приоритетной задачей и важнейшим условием успешной реализации проектов создания современной производственной и социальной инфраструктуры и обеспечение устойчивого, сбалансированного развития экономики и социальной сферы муниципальных образований, нормальной жизнедеятельности ее населения. Важнейшей целью Положения является принятие совместных усилий для ускорения разработки и реализации проектов, направленных на увеличение налогооблагаемой базы муниципальных образований.

Основными формами взаимодействия межмуниципальных отношений в сфере экономической деятельности муниципального образования «Килемарский муниципальный район» являются:

- разработка и проведение в пределах своей компетенции совместных мероприятий по вопросам, затрагивающим экономическую деятельность;

- разработка совместных предложений по укреплению экономических связей, по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего вопросы экономической деятельности;

---

[112] Решение XX сессии IV созыва Собрания депутатов муниципального образования «Килемарский муниципальный район» от 18.10.2006 N 229 «Об утверждении Положения о межмуниципальном экономическом сотрудничестве (с порядком образования межмуниципальных объединений, учреждением хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций)»// Восход. – № 42. – 2006.

- совместная подготовка и анализ инвестиционных проектов;

- обмен опытом работы по вопросам контроля в сфере экономической деятельности.

Положение о межмуниципальном экономическом сотрудничестве разработано Лазовским муниципальным районом Приморского края[113]. Положением установлено, что межмуниципальное экономическое сотрудничество - возможность представительных органов местного самоуправления создавать формы взаимодействия между муниципальными образованиями, входящими в состав Лазовского муниципального района, и Лазовским муниципальным районом. В целях объединения финансовых средств, уравнивания экономических условий муниципальных образований, решения вопросов, относящихся к жизнеобеспечению населенных пунктов, органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. В рамках межмуниципального сотрудничества развиваются отношения в сфере политической защиты местного самоуправления в их отношениях с федеральными и региональными властями, участие в государственной политике в области местного самоуправления.

В качестве примера межмуниципального сотрудничества в форме соглашения можно рассмотреть соглашение о межмуниципальном сотрудничестве по обеспечению эффективного использования земельных ресурсов с местной администрацией Урванского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики и сельским поселением Урвань Урванского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики[114]. Соглашение было заключено в целях обеспечения отдельных категорий граждан земельными участками.

Несмотря на то, что межмуниципальное сотрудничество не так широко используется органами местного самоуправления, оно весьма перспективно. Данный инструмент позволяет объединить ресурсы для достижения важных

---

[113] Решение Думы Лазовского муниципального района от 21.10.2005 № 199 «Об утверждении Положения о межмуниципальном экономическом сотрудничестве Лазовского муниципального района»// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[114] Решение Совета местного самоуправления городского поселения Нарткала Урванского муниципального района КБР от 14.02.2020 N 37/5 «О заключении Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве по обеспечению эффективного использования земельных ресурсов»// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

экономических, социальных, культурных целей.

Еще одним механизмом перераспределения полномочий между органами местного самоуправления является предусмотренное абзацем третьим части 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ исполнение полномочий местной администрации поселения - центра муниципального района местной администрацией муниципального района[115]. При использовании такой возможности, уставами муниципальных образований должен быть урегулирован данный вопрос. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется, глава поселения входит в состав представительного органа поселения и исполняет полномочия его председателя.

Таким образом, законодательство предусматривает следующие варианты перераспределения полномочий между органами местного самоуправления:

1. заключение соглашений между муниципальными образованиями (возможен только для муниципальных районов и поселений, однако передавать полномочия можно как от районо поселению, так и от поселения району, передавать можно любые вопросы местного значения на определенный срок);

2. межмуниципальное сотрудничество (форма, при которой можно не только перераспределить полномочия, но и объединить ресурсы для решения актуальных для муниципальных образований проблем):

- в форме межмуниципальной организации;

- в форме соглашения или договора о межмуниципальном сотрудничестве.

3. исполнение полномочий местной администрации поселения - центра муниципального района местной администрацией муниципального района. Данная форма позволяет экономить местные бюджеты и не создавать на территории поселения две администрации.

---

[115] Механизмы перераспределения полномочий// URL: https://sudact.ru/law/metodicheskie-rekomendatsii-organam-gosudarstvennoi-vlasti-subektov-rossiiskoi/3_1/3.8/mekhanizmy-pereraspredeleniia-polnomochii/ (дата обращения – 01.10.2020).

4. Проблемы разграничения компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления

Если на одной и той же территории действует и государственная власть, и местная власть, в целях недопущения конфликта интересов необходимо четкое разграничение предметов ведения между ними, однако на практике данный вопрос не так просто решить и законодательно урегулировать. Далее выделим основные причины, которые осложняют процесс определения компетенции каждого уровня публичной власти.

Первым препятствием на пути четкого разграничения компетенции между государственными органами и органами местного самоуправления является сильная зависимость местной власти от федерального и регионального бюджетирования. Например, доходная часть бюджета Чагодощенского муниципального района на 2021 год запланирована в размере 531 107,6 тыс. рублей, планируемая часть от налогов и неналоговых поступлений составляет 137 070,0 тыс. рублей, остальные 394 037,6 тыс. рублей являются безвозмездными поступлениями из бюджетов других уровней (дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты)[116]. Это один из тех муниципальных образований, который имеет предприятия на своей территории, т.е. способен и зарабатывает.

Проанализируем другой район, Череповецкий муниципальной район, граничащий с промышленным центром Вологодской области – городским округом Череповец. Доходная часть на 2021 год составляет 1 191 934,9 тыс. рублей, собственные доходы составляют – 440 457,0 тыс. рублей, оставшиеся 751 477,9 – это безвозмездные поступления[117]. Все знают про то, что Дед Мороз живет в Великом Устюге и этот город является одним из крупных туристических центров Вологодской области, экскурсии и отдых на Вотчине

---

[116] Решение Представительного Собрания Чагодощенского муниципального района от 24.12.2020 № 70 «О бюджете Чагодощенского муниципального района на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»// URL: http://chagoda.ru/download/70_%D0%91%D0%AE%D0%94%D0%9621.zip (дата обращения – 01.09.2021).

[117] Решение Муниципального Собрания Череповецкого муниципального района от 10.12.2020 № 180 «О бюджете Череповецкого муниципального района на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»// URL: https://cherra.ru/ofitsialnaya-informatsiya/normativnye-pravovye-akty-rayona/reshenie-munitsipalnogo-sobraniya-cherepovetskogo-180/ (дата обращения – 01.09.2021).

Деда Мороза востребован круглогодично, но даже этот муниципальный район не обеспечивает себя самостоятельно. Доходы Великоустюгского муниципального района в 2021 году составляют 1 914 055,2 тыс. рублей, из них собственные доходы – 479 383,0 тыс. рублей, остальные 1 434 672,2 тыс. рублей – безвозмездные поступления[118]. Соответственно, местная власть сама себя не обеспечивает и не может, например, запланировать и профинансировать строительство каких-то важных социальных объектов без поддержки федерального и регионального бюджета, несмотря на то, что в них есть огромная потребность.

Смежной проблемой зависимости от бюджетов других уровней, является почти 100% программно-целевое бюджетирование. С одной стороны, мы долго к нему шли, оно позволяет определить объемы финансирования тех или иных направлений с учетом их приоритетности, спрогнозировать, в течение какого времени будет решена та или иная задача, оценить эффективность и необходимость в дальнейшей реализации той или иной программы, а также позволяет учесть особенности субъекта. Но для местных бюджетов имело бы положительный эффект наличие хотя бы 7-10% от доходной части местного бюджета распределять на решение исключительно местных вопросов. Программы бюджетов сформированы по самым важным направлениям для всех субъектов РФ, но мы говорим про местное самоуправление, где важен диалог с людьми, реакция на их потребности, ощущение, что их слышат, а также учет различных традиций и обычаев. Работа местной власти только в рамках программно-целевого бюджетирования превращает ее в исполнителей поручений органов государственной власти. Наличие таких «свободных денег» способствовало бы самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления. Небольшим шагом в сторону данного решения являются формы инициативного бюджетирования.

Как и многие исследователи данного вопроса, отметим тенденцию на увеличение сфер, подведомственных органам местного самоуправления. В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ по

[118] Решение Великоустюгской Думы от 11.12.2020 № 56 «О районном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»// URL: https://www.vumr.ru/byudzhet/resheniya-velikoustyugskoy-dumy-o-rayonnom-byudzhete/resheniya-velikoustyugskoy-dumy2021.php (дата обращения - 01.09.2021).

состоянию законодательства на 22 февраля 2021 года 39 вопросов местного значения решает муниципальный район. В первой редакции указанного закона муниципальный район решал 20 вопросов местного значения, увеличение направлений деятельности увеличилось почти в 2 раза. Муниципальный район относится к числу, так называемых, муниципальных образований первого уровня и помимо вопросов местного значения может осуществлять переданные государственные полномочия. Посмотрим, как обстоят дела с вопросами местного значения у муниципальных образований первого уровня, например, у сельских и городских поселений. В первой редакции Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ сельские и городские поселения решали 22 вопроса местного значения, сейчас они решают вопросы по 40 направлениям.

Отметим, что со временем на местный уровень передаются финансово- и организационно-затратные полномочия, имеющие государственное значение. Например, в 2006 году было введено для поселений такое полномочие, как участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения. Данным направлением занимаются профессионалы, которые служат в специальных федеральных органах государственной власти таких, как МВД РФ, ФСБ РФ, Следственный комитет РФ. Для качественного, а не формального осуществления данного полномочия местная власть не имеет ресурсов.

Как уже было сказано, в теории муниципальные образования подразделяются на два уровня: первый – вправе осуществлять помимо вопросов местного значения и переданные государственные полномочия, второй – решает только вопросы местного значения. К первому уровню относятся такие муниципальные образования, как муниципальный и городской округ, а также муниципальный район. Указанные муниципальные образования помимо вопросов местного значения осуществляют переданные государственные полномочия, число которых также увеличивается с каждым годом.

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при

условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. В сложных по составу государствах, каковыми являются федерации, весьма эффективным механизмом является передача части полномочий на местный уровень, что позволяет учитывать особенности территорий, экономить средства и не создавать органы государственной власти в крупных административно-территориальных единицах. Такие полномочия, соответственно, находятся вне рамок вопросов местного значения и являются дополнительными функциями, по своей природе не относящимися к сфере ведения местного самоуправления. Следовательно, передача государственных полномочий должна быть такой, чтобы не происходило подмены государственной власти местным самоуправлением и искажения природы самого местного самоуправления. Это означает, что она должна носить весьма ограниченный характер - как в количественном (объем делегированных полномочий), так и в качественном (виды передаваемых полномочий) отношении. И в первую очередь важно определить, какие государственные полномочия могут передаваться органам местного самоуправления[119]. Нельзя не отметить проблему недофинансирования передаваемых государственных полномочий органам местного самоуправления, поскольку не разработаны методики расчета для осуществления того или иного полномочия.

Несмотря на множество проблем при распределении компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления, согласимся с утверждением, что «существует достаточно обоснованное и давно высказанное мнение об относительности, условности разграничения дел на государственные и местные. Тем более неприемлемо считать вопросы местного значения какими-то по самой своей природе изначально свойственными только местному самоуправлению и никак не относящимися к вопросам государственным. Вопросы местного значения далеко не безразличны для государства в целом, и наоборот, государственные дела имеют существенное значение для местной власти»[120].

[119] Мадьярова А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[120] Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. [и др.] Конституционные

В данном утверждении заложена цель деятельности всего механизма публичной власти, что каждая его частичка должна работать во благо государства, независимо от ее расположения. С другой стороны, каждый уровень публичной власти должен заниматься своими вопросами, местному самоуправлению необходимо решать локальные проблемы своей территории, быть всегда на связи с населением, заниматься развитием своего муниципального образования и для этого взаимодействовать с органами государственной власти.

Вопросы для самоконтроля:

1) Какую роль играет местное самоуправление в современной России?

2) Какие муниципальные образования вправе осуществлять государственные полномочия?

3) Что такое исключительная компетенция представительного органа муниципального образования?

4) В чем различие передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления от делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления?

5) Приведите примеры федеральных законов о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Все ли требования Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с последующими изменениями) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» учтены в этих законах?

6) Приведите примеры законов субъектов о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Все ли требования Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с последующими изменениями) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» учтены в этих законах?

7) Приведите пример соглашения между муниципальными образованиями о передаче полномочий. Соответствует ли оно требованиям Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с последующими

основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография (отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова). ИЗиСП// Доступ из справ.-правовой системы СПС «Гарант».

изменениями) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

8) Какие существуют формы межмуниципального сотрудничества для вопросов местного значения? Какая из этих форм, на Ваш взгляд, более эффективна? Ответ обоснуйте.

9) Как Вы считает, зачем законодатель предусмотрел возможность исполнения полномочий местной администрации поселения - центра муниципального района местной администрацией муниципального района? Ответ обоснуйте.

10) Какие Вы можете выделить проблемы, которые препятствуют эффективному разграничению компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления в России?

11) Как Вы относитесь к тенденции увеличения сфер, подведомственных органам местного самоуправления. Ответ обоснуйте.

Рекомендуемая литература:

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. - № 40.- Ст. 3822. – 2003.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ// Российская газета. – 1998. - № 153-154.

Устав Вологодского муниципального района (принят районным референдумом 22.01.1995) (ред. от 28.05.2020)// текст редакции от 05.08.2005 опубликован в издании «Маяк». - № 70-71. – 2005;

Решение Комитета самоуправления Сямженского муниципального района от 01.08.2005 № 144 (ред. от 25.06.2020) «Об Уставе муниципального образования «Сямженский муниципальный район» (вместе с «Уставом муниципального образования «Сямженский муниципальный район»)// Первоначальный текст документа опубликован в издании «Восход». - № 62-63. – 2005;

Решение Представительного Собрания Бабаевского муниципального района от 14.12.2018 № 216 (ред. от 24.06.2020) «Об утверждении Устава Бабаевского муниципального района»// Первоначальный текст документа опубликован в издании «Официальный вестник» (приложение к газете

«Наша жизнь», № 17, 14.02.2019), 14.02.2019 и др.

Решение Думы Лазовского муниципального района от 21.10.2005 № 199 «Об утверждении Положения о межмуниципальном экономическом сотрудничестве Лазовского муниципального района»// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение Совета местного самоуправления городского поселения Нарткала Урванского муниципального района КБР от 14.02.2020 N 37/5 «О заключении Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве по обеспечению эффективного использования земельных ресурсов»// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение Представительного Собрания Чагодощенского муниципального района от 24.12.2020 № 70 «О бюджете Чагодощенского муниципального района на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»//URL:http://chagoda.ru/download/70_%D0%91%D0%AE%D0%94%D0%9621.zip.

Решение Муниципального Собрания Череповецкого муниципального района от 10.12.2020 № 180 «О бюджете Череповецкого муниципального района на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»// URL: https://cherra.ru/ofitsialnaya-informatsiya/normativnye-pravovye-akty-rayona/reshenie-munitsipalnogo-sobraniya-cherepovetskogo-180/.

Решение Великоустюгской Думы от 11.12.2020 № 56 «О районном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»// URL: https://www.vumr.ru/byudzhet/resheniya-velikoustyugskoy-dumy-o-rayonnom-byudzhete/resheniya-velikoustyugskoy-dumy2021.php.

Ерегин А.Н. Актуальные проблемы в сфере разграничения полномочий и предметов ведения между РФ и ее субъектами//Актуальные проблемы современного права. Материалы XIV студенческой научно-практической конференции. – Архангельск: Изд-во Поморский гос. ун-т. – 2007.

Мадьярова А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Механизмы перераспределения полномочий// URL: https://sudact.ru/law/metodicheskie-rekomendatsii-organam-gosudarstvennoi-vlasti-subektov-rossiiskoi/3_1/3.8/mekhanizmy-pereraspredeleniia-polnomochii/

Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления: учебное пособие. М.: Форум, 2009// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Официальный сайт Глинковского района Смоленской области [Электронный ресурс] URL: https://glinka.admin-smolensk.ru/files/289/soglashenie-o-peredachi-osuschestvleniya-chasti-polnomochij.pdf .

Официальный сайт администрации Тюменского муниципального района Тюменской области URL: https://atmr.ru/traion/soglasheniya-o-peredache-polnomochij/o-peredache-ot-sp-rajonu/.

Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. [и др.] Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография (отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова). ИЗиСП// Доступ из справ.-правовой системы СПС «Гарант».

Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Юридическая энциклопедия / под общей ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2005.

ГЛАВА 6.
КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Поскольку Конституция Российской Федерации не предопределяет исчерпывающий перечень вопросов местного значения, компетенция местного самоуправления в соответствии с общими принципами его организации, установление которых является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «н» части 1 статьи 72), подлежит определению на основе Конституции Российской Федерации в федеральном законе[121].

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также Закон, Федеральный закон № 131-ФЗ) позволяет выделить группы вопросов, находящихся в ведении муниципальных образований:

1) вопросы местного значения (статьи 14, 15, 16, 16.2 Закона);

вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Вопросы местного значения по видам муниципальных образований, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ, приведены в ***приложениях***[122].

Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств.

Законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением и принятыми в соответствии с ними

[121] Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита»// Собрание законодательства РФ, 11.04.2011, № 15, ст. 2190.

[122] См.: Приложения 8 и 9 к настоящему пособию.

уставом внутригородского района за внутригородскими районами могут закрепляться также иные вопросы из числа установленных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения городских округов;

2) отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации (статья 19 Закона);

Полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями рассмотрены в отдельном разделе настоящего пособия.

3) вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления (статьи 14.1, 15.1, 16.1 Закона).

К таким вопросам отнесены, в частности, создание музеев, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий, создание муниципальной пожарной охраны, создание условий для развития туризма, предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством, осуществление мероприятий по оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»[123].

[123] Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»// Собрание законодательства

Можно выделить следующие группы полномочий органов местного самоуправления:

- полномочия по решению вопросов местного значения (статья 17 Федерального закона № 131-ФЗ):

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

2) установление официальных символов муниципального образования;

3) создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;

4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

4.2) полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении»[124];

4.3) полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»[125];

4.4) полномочиями в сфере стратегического планирования, предусмотренными Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[126];

5) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума,

---

РФ, 27.06.2016, № 26 (Часть I), ст. 3851.

[124] Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении»// Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4159.

[125] Федеральный закон от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»// Собрание законодательства РФ, 12.12.2011, № 50, ст. 7358.

[126] Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378.

голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

6) организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

6.1) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации;

7) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

8) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

8.1) организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;

8.2) утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов,

помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

9) иными полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований.

- полномочия органов местного самоуправления, содержащиеся в отраслевом законодательстве (в этих законах содержатся в основном полномочия органов местного самоуправления в отдельных областях или сферах общественной жизни).

Действующее законодательство предусматривает различные механизмы осуществления полномочий по решению вопросов местного значения конкретного вида муниципального образования на ином территориальном уровне:

- заключение соглашений между поселениями и муниципальными районами, предметом которых является передача полномочий с одного уровня местного самоуправления на другой (часть 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ);

- временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления (статья 75 Федерального закона № 131-ФЗ);

Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае:

1) если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с настоящим Федеральным законом;

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации[127], превышающая 30 процентов собственных доходов

[127] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ//

бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований.

Не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образования, преобразованию муниципального образования;

- перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ (статья 17 Федерального закона № 131-ФЗ).

Законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных пунктами 1, 2, 7, 8 части 1 статьи 17 и частью 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ;

Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

- передача полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля

Представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

В порядке, определяемом законами субъектов Российской Федерации, представительные органы муниципальных образований вправе заключать соглашения с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации о передаче им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля (статья 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»[128]).

Одним из важнейших элементов правового статуса любого органа публичной власти является круг его полномочий. Глава 6 Федерального закона № 131-ФЗ, определяя правовой статус органов местного самоуправления, устанавливает осуществляемые ими полномочия либо посредством перечисления конкретных выполняемых ими функций (статья 35 «Представительный орган муниципального образования», статья 36 «Глава муниципального образования»), либо посредством указания на определение таких функций в иных правовых актах (в уставе муниципального образования - часть 1 статьи 37 «Местная администрация»; в Бюджетном кодексе Российской Федерации и Федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» - статья 38 «Контрольно-счетный орган муниципального образования»).

Всего насчитывается три способа приобретения полномочий в системе местного самоуправления:

---

[128] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований// Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 903.

а) установление в законах (законные);

б) делегирование от государственных органов (делегированные);

в) установление субъектами местного самоуправления в уставах муниципальных образований (собственные).

Законные полномочия установлены в законодательстве (федеральном и региональном);

Делегированные полномочия сформулированы, в связи с установлением порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Собственные полномочия закрепляются уставами муниципальных образований за органами местного самоуправления.

Федеральный закон № 131-ФЗ (статья 14.1, статья 15.1, статья 16.1) выделяет также вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения: в частности, создание музеев поселения; участие в организации и финансировании проведения общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет; участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству; создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий; оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального образования.

По объему реализуемых прав и исполняемых обязанностей, а также по широте регулируемых общественных отношений можно выделить:

а) полномочия общего характера, связанные с нормативным регулированием вопросов местного значения и осуществлением всего комплекса функций местного самоуправления (контрольные полномочия представительного органа, нормотворчество), реализуемые в различных формах и затрагивающие практически все сферы жизнедеятельности местного сообщества, осуществляемые представительным органом местного самоуправления и главой муниципального образования (администрацией);

б) полномочия конкретного (отраслевого) характера, связанные с решением определенных вопросов и реализацией отдельных функций,

реализуемые отраслевыми и функциональными подразделениями исполнительного органа и иными органами управления (например, подготовка проекта бюджета на следующий финансовый год, сведение сметы доходов и расходов структурных подразделений администрации);

в) полномочия, содействующие осуществлению местного самоуправления, реализуемые гражданами, общественными объединениями и другими субъектами[129].

По степени обязательности полномочий, в соответствии с которой предусмотрено выделение обязательных и факультативных полномочий:

полномочия, прямо закрепленные за органами местного самоуправления законодательством, обязательные для исполнения;

иные, возможные для осуществление при условии неотнесения их к полномочиям государственных органов и иных муниципальных образований[130].

Т.М. Бялкина выделяет классификацию полномочий по способам правового закрепления полномочий:

метод конкретного перечисления полномочий;

негативный способ определения полномочий (муниципальный орган вправе решать все вопросы, относящиеся к данной категории (предмету ведения), за исключением строго определенных;

определение полномочий методом исключения (решение всех вопросов определенной категории, прямо не отнесенных к компетенции других органов[131].

Полномочия можно классифицировать по конкретным субъектам правоотношений - осуществляемые отдельными органами, выборными и иными должностными лицами местного самоуправления, населением[132].

---

[129] Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 502.

[130] Российский гуманитарный интернет-университет // http://www.liberal.ru/articles/cat/1010 (дата обращения - 01.09.2020).

[131] Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006. С. 287.

[132] Белоусова Е.В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 124 - 131.

Вопросы для самоконтроля:

1) Назовите группы вопросов, решение которых относится к компетенции органов местного самоуправления.

2) Перечислите группы полномочий органов местного самоуправления. Приведите их классификацию по различным основаниям.

3) Перечислите ограничения, установленные законодательством в отношении возможности осуществления органами государственной власти вопросов местного значения.

Рекомендуемая литература:

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении»// Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4159.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований// Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 903.

Федеральный закон от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»// Собрание законодательства РФ, 12.12.2011, № 50, ст. 7358.

Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378.

Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 27.06.2016, № 26 (Часть I), ст. 3851.

Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита»// Собрание законодательства РФ, 11.04.2011, № 15, ст. 2190

Белоусова Е.В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 124 - 131.

Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006.

Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003.

Российский гуманитарный интернет-университет// http://www.liberal.ru/articles/cat/1010.

ГЛАВА 7.
НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает несколько вариантов осуществления отдельных государственных полномочий на уровне муниципальных образований.

1. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Согласно статье 132 Конституции Российской Федерации[133] органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями определен главой 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[134].

Условия наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями:

1) наделение осуществляется федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации в соответствии с законами субъектов Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

---

[133] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года)// Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14 марта 2020 года опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 4 июля 2020 года.

[134] Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

2) Наделение должно сопровождаться передачей соответствующих финансовых средств, необходимых для осуществления этих полномочий. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий осуществляется только за счет субвенций, предоставляемых из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий. Однако это не является обязанностью местного самоуправления.

3) Реализация переданных государственных полномочий, ввиду их значимости, происходит в особом юридическом режиме, так как государство оставляет за собой контроль за их исполнением, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

При делегировании государственными органами своих полномочий органам местного самоуправления сами вопросы продолжают оставаться в ведении государства. Государство в лице своих органов сохраняет за собой право не только определять порядок реализации этих полномочий, осуществлять контроль, но и в любой момент отозвать эти полномочия обратно, изъяв их из компетенции органов местного самоуправления.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

4) Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Исходя из обозначенных условий наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации,

предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

- вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

- перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

- способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

- перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

- порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

- порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

- условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, также должен содержать положения, определяющие:

- права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), связанные с

осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам;

- права и обязанности органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных им государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам.

Примером наделения органов местного самоуправления федеральными государственными полномочиями является Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»[135]. Согласно статье 8 указанного Федерального закона:

полномочия Российской Федерации на осуществление воинского учета в поселениях, муниципальных и городских округах, на территориях которых отсутствуют структурные подразделения военных комиссариатов, передаются соответственно органам местного самоуправления поселений, органам местного самоуправления муниципальных округов и органам местного самоуправления городских округов;

полномочия Российской Федерации на осуществление воинского учета в отдельных населенных пунктах муниципальных округов, на территориях которых имеются структурные подразделения военных комиссариатов, передаются органам местного самоуправления таких муниципальных

[135] Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»//Собрание законодательства РФ, 30.03.1998, № 13, ст. 1475.

округов для реализации на территориях указанных населенных пунктов (за исключением населенных пунктов, на территориях которых данные полномочия осуществляются структурными подразделениями военных комиссариатов).

Законами Вологодской области органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями, в частности, в сферах: охраны окружающей среды, архивного дела, регулирования цен (тарифов)[136], административных отношений (по созданию в муниципальных районах и городских округах области комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и административных комиссий; по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных соответствующими статьями закона области от 8 декабря 2010 года № 2429-ОЗ «Об административных правонарушениях в Вологодской области»[137]).[138]

2. Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет за органами местного самоуправления право участвовать в осуществлении иных

---

[136] Отдельные государственные полномочия по регулированию цен (тарифов) переданы в отношении установления цен (тарифов) на перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по муниципальным маршрутам регулярных перевозок; на перевозки пассажиров и багажа всеми видами транспорта общего пользования в городском сообщении (кроме автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта) и пригородном сообщении (кроме железнодорожного транспорта, автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта); на топливо твердое, топливо печное бытовое и керосин, реализуемые гражданам, управляющим организациям, товариществам собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативам, созданным в целях удовлетворения потребностей граждан в жилье.

[137] Закон области от 8 декабря 2010 года № 2429-ОЗ «Об административных правонарушениях в Вологодской области»// «Красный Север», № 139, 11.12.2010.

[138] См., например: закон Вологодской области от 28 июня 2006 года № 1465-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды»// «Красный Север», № 78, 01.07.2006; закон Вологодской области от 28 апреля 2006 года № 1443-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Вологодской области отдельными государственными полномочиями в сфере архивного дела»// «Красный Север», № 53-54, 06.05.2006; закон Вологодской области от 5 октября 2006 года № 1501-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Вологодской области отдельными государственными полномочиями в сфере регулирования цен (тарифов)»// «Красный Север», № 120, 10.10.2006; закон Вологодской области от 28 ноября 2005 года № 1369-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере административных отношений»// «Красный Север», № 169, 01.12.2005.

государственных полномочий, не переданных им в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ:

1) органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий;

2) органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами;

Федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им, могут содержать положения, предусматривающие:

- порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия;

- возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий;

3) органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансирование указанных полномочий не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Вопросы для самоконтроля:

1) Перечислите условия, при соблюдении которых возможно наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

2) Назовите положения, которые должен содержать закон о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

3) Перечислите случаи, когда органы местного самоуправления имеют право участвовать в осуществлении государственных полномочий.

Рекомендуемая литература:

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года)// Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14 марта 2020 года опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 4 июля 2020 года.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

Закон Вологодской области от 8 декабря 2010 года № 2429-ОЗ «Об административных правонарушениях в Вологодской области»// «Красный Север», № 139, 11.12.2010.

Закон Вологодской области от 28 июня 2006 года № 1465-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды»// «Красный Север», № 78, 01.07.2006.

Закон Вологодской области от 28 апреля 2006 года № 1443-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Вологодской области отдельными государственными полномочиями в сфере архивного дела»// «Красный Север», № 53-54, 06.05.2006.

Закон Вологодской области от 5 октября 2006 года № 1501-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Вологодской области отдельными государственными полномочиями в сфере регулирования цен (тарифов)»// «Красный Север», № 120, 10.10.2006.

Закон Вологодской области от 28 ноября 2005 года № 1369-ОЗ «О

наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере административных отношений»// «Красный Север», № 169, 01.12.2005.

ГЛАВА 8.

СПОРЫ О КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Являясь важнейшим вопросом организации власти в федеративном государстве, разграничение компетенции между органами двух уровней государственной власти, не может происходить без возникновения спорных, конфликтных ситуаций. Особенно в случае наличия большого количества субъектов федерации. В такой ситуации одним из важнейших условий функционирования и развития федерализма является эффективный правовой механизм разрешения споров о компетенции.

Под спором о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации понимаются разногласия между ними, возникшие в результате расхождения интересов и мнений соответствующих государственных органов (или) должностных лиц, обладающих определенной компетенцией по поводу оценки своих властных возможностей, определения допустимости и самостоятельности своих действий, которая привела или может привести к дисбалансу интересов субъектов федеративных отношений, а также к невозможности реализации установленной компетенции в полном объеме[139].

На сегодняшний день законодательство закрепляет два варианта преодоления споров: досудебный (согласительные процедуры) и судебный.

Использование согласительных процедур в досудебном порядке возможно, когда стороны готовы к выработке взаимосогласованного решения с помощью паритетных, направленных на достижение компромисса процедур и средств. Конституцией РФ в отношении споров о компетенции

[139] Цатурян Т. В. Конституционно-правовое регулирование согласительных процедур разрешения споров о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: специальность 12.00.02 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Цатурян Тамара Владимировна ; Российская академия правосудия. – Москва, 2009. – 198 с. – Текст : непосредственный.

между органами государственной власти РФ и ее субъектов предусмотрено право Президента РФ на использование согласительных процедур (ч. 1 ст. 85). В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда[140].

Однако конституционные нормы о согласительных процедурах не проработаны детально в текущем законодательстве, отсутствуют законодательные механизмы реализации соответствующих согласительных процедур, в рамках которых были бы выработаны общие основы и единые стандарты для их применения между различными органами государственной власти в соответствии с характером и содержанием споров о компетенции. Это свидетельствует о недостаточности существующих элементов механизма конституционно-правового регулирования досудебных процедур разрешения споров о компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти[141].

Между тем отечественным законодателем была предпринята попытка совершенствования правового регулирования согласительных процедур – в 2004 году Государственной Думой ФС РФ постановлением от 17.12.2004 № 1327-IV ГД был принят проект Федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (проект № 98800539-2). По причине непредоставления субъектам России существенных возможностей отстаивать свои позиции в рамках регулируемых им процедур, он был отклонен Советом Федерации (постановление от 02.07.1999 № 351-СФ)[142].

Попытка урегулировать формы согласительных процедур была сделана утратившим силу Федеральным законом от 24 июня 1999 г. N 119-ФЗ "О

---

[140] "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // "Российская газета" от 4 июля 2020 г. N 144.

[141] Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти : монография / А.Е. Постников, Л.В. Андриченко, А.Е. Помазанский [и др.] : отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Инфра -М. 2020. С. 50. Текст непосредственный.

[142] Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PRJ&dst=&n=323&req=doc#032837066476187515 (дата обращения - 21.10.2020).

принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации", четвертая глава которого называлась «Согласительные процедуры и разрешение споров (ст. 29 - 30)». Проанализировав эти нормы, можно сделать вывод о том, что основной формой согласительных процедур являются переговоры между конфликтующими органами государственной власти с участием Президента РФ. Иной формой согласительной процедуры является согласительная комиссия, при этом утративший силу закон ограничивал возможности создания комиссии по субъектам – создать комиссию могли только стороны договора или соглашения о разграничении компетенции. Это вполне объяснимо использованием в период действия закона таких способов разграничения компетенции как договор и соглашения (об этом подробнее смотри главу 3)[143].

Сегодня мы не видим использования Президентом своих возможностей, установленных статьей 85 Конституции, но все же обеспечение в пределах своей компетенции проведения согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 21.06.2004 г. № 791 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» отнесено к функциям Управления Президента по внутренней политике[144].

Несмотря на отсутствие законодательного регулирования и невостребованность согласительных процедур, они обладают серьезным

[143] Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) (утратил силу) Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&dst=&n=23497&req=doc#01508299254409693 (дата обращения - 21.10.2020).

[144] Указ Президента Российской Федерации от 21.06.2004 г. № 791 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48161/ (дата обращения - 21.10.2020).

потенциалом и при соответствующих условиях могут способствовать успешному разрешению конфликтов.

В частности, авторами отмечается, что расширение практики применения согласительных процедур способствует предотвращению излишне одностороннего подхода к решению вопроса о разграничении полномочий, может сэкономить императивный потенциал, не вызывать резкими действиями возможных конфликтов в субъектах РФ, воспринять интересные нормативные решения, нередко имеющиеся в законодательстве субъектов РФ, для совершенствования федерального законодательства. В результате согласительных процедур возможно нахождение компромиссных правовых конструкций, позволяющих субъектам РФ решать стоящие перед ними задачи, не вступая при этом в противоречие с федеральным законодательством. Если бы согласительные процедуры были действительно эффективными, осуществлялись с привлечением квалифицированных специалистов, то во многих случаях исчезла бы потребность в последующем применении Российской Федерацией императивных мер (хотя бы и опосредованных судебной процедурой)[145].

Судебный вариант разрешения споров о компетенции относится к ведению органов конституционной юстиции, где главную роль играет Конституционный суд РФ. За более чем два десятка лет существования Конституционного суда РФ сложилась весьма интересная практика разрешения Судом споров о разграничении компетенции между органами различных уровней публичной власти и между органами одного уровня. Интерес вызывает в первую очередь тот факт, что несмотря на наличие специальной категории дел (споры о компетенции), основная практика по вопросу сложилась на основе решений, вынесенных по другим категориям дел. Кроме того, Конституционный суд оказывает влияние на компетенцию органов и без непосредственного разрешения спора о компетенции, например, при применении мер конституционной ответственности.

В соответствии с ч. 3 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд

---

[145] Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти : монография / А.Е. Постников, Л.В. Андриченко, А.Е. Помазанский [и др.] : отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Инфра -М. 2020. С. 67. Текст непосредственный.

РФ полномочен разрешать споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, между высшими государственными органами субъектов РФ[146].

До настоящего времени данный вид процедур не использовался Конституционным Судом РФ для разрешения спора о разграничении полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Поэтому следует попытаться разобраться в особенностях условий применения спора о компетенции.

Допустимость ходатайства о разрешении спора о компетенции, помимо общих условий допустимости обращений в Конституционный Суд РФ, определяется исходя из следующих специальных для данного вида процедуры критериев: 1) оспариваемое действие или оспариваемый акт должен являться, по мнению заявителя, нарушением установленного Конституцией РФ разграничения компетенции между органами государственной власти; 2) спор не был или не мог быть разрешен иным способом; 3) заявитель обращался с письменным заявлением к соответствующим органам для урегулирования спора на основе согласительных процедур, однако в течение месяца после его обращения указанные им нарушения не были устранены; 4) в случае обращения к Президенту РФ с просьбой об использовании согласительных процедур согласно положениям ст. 85 Конституции РФ для разрешения разногласий между органами государственной власти, если Президент РФ в течение месяца не использовал эти процедуры или они не привели к разрешению спора[147]. Таким законодательным регулированием требований к допустимости обращения, а также отсутствием соответствующей деятельности Президента РФ, на что было обращено внимание выше, вероятно, и объясняется отсутствие практики Конституционного Суда РФ по спорам о компетенции между федеральными и региональными органами

---

[146] "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // "Российская газета" от 4 июля 2020 г. N 144.

[147] Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"/ Текст : электронный. – КонсультантПлюс. URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172// (дата обращения - 20.10.2020).

власти.

Пределы рассмотрения споров о компетенции ограничены исключительно вопросами установленного Конституцией РФ разграничения полномочий между органами государственной власти. Это относится и к тем случаям, когда в данном виде процедуры оспаривается нормативный акт, в котором закрепляются или посредством которого реализуются оспариваемые полномочия, — содержание акта проверяется только с точки зрения разграничения компетенции, форма и порядок принятия не исследуются, что отличает проверку актов в процедуре разрешения спора о компетенции от абстрактного конституционного контроля. Ограничение рассмотрения споров вопросами, урегулированными Конституцией РФ, также приводит к развитию практики рассмотрения споров только между федеральными органами, ввиду практического отсутствия регулирования в Конституции РФ полномочий органов государственной власти субъектов РФ.

Согласно ст. 95 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ по итогам рассмотрения спора о компетенции Конституционный Суд РФ принимает решение, подтверждающее полномочия соответствующего органа государственной власти издать акт или совершить действие правового характера, послужившее причиной спора, либо отрицающее такие полномочия[148].

В ***Приложении 10*** приведены все решения Конституционного Суда РФ по спорам о компетенции (между федеральными органами, ввиду отсутствия реальной практики по спорам между федеральной и региональной властью), в том числе определения с позитивным содержанием[149].

Следует отметить, что способы воздействия Конституционного Суда РФ на процесс разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ не исчерпываются спорами о компетенции. Это и разрешение спора по существу, и уточнение механизма разрешения спора, и участие в процессе применения мер конституционной ответственности, и применение мер конституционной ответственности за нарушение конституционных критериев о разграничении предметов ведения и полномочий между

[148] Там же, Ст.97.

[149] См.: Приложение 10 к настоящему пособию.

органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Данная особенность позволяет признать более широкие и гибкие возможности влияния решений Конституционного Суда РФ на процесс разграничения названных полномочий[150]. Не вдаваясь в детальный анализ названных выше способов, обратим внимание лишь на следующие обстоятельства. Конституционный Суд РФ наиболее часто решает вопрос по существу спора. Например, определяет степень участия региональных органов государственной власти в процессе назначения судей, возможность согласования с законодательным (представительным) органом субъекта РФ назначение на должность руководителя территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, необходимость обеспечения учета и согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов, в том числе и по вопросам разграничения государственной собственности. Данный способ Конституционного Суда РФ максимально направлен на стабилизацию федеративных отношений, что не умаляет значение иных способов разрешения разногласий.

Следует обратить внимание на то, что для разграничения полномочий официальное толкование Конституции РФ использовалось только один раз. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» отмечено, что вхождение автономного округа в состав края, области не умаляет его статус как равноправного субъекта РФ, поскольку он вправе по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему Конституцией РФ. Факт вхождения автономного округа в состав края, области допускает распространение на него полномочий органов государственной власти края, области. Однако эти полномочия отличаются от тех, которые край, область осуществляют в отношении других своих частей, так как автономный округ не является административно-территориальной единицей и остается равноправным субъектом РФ[151].

---

[150] См.: Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография / Эбзеев Б.С. - М.: Норма, Инфра-М, 2013. - С. 548.

[151] См. подробнее: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика [Текст] / Т. Я. Хабриева; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. - М. :

Достаточно часто позиции Конституционного Суда РФ о компетенции органов разных уровней власти можно найти в решениях по спорам о защите прав и свобод человека и гражданина. Реагируя на такого рода обращения, Конституционный Суд РФ в Определении от 07.10.1998 № 116-О «По делу о проверке конституционности положений статей 14, 15 и 35 Закона Краснодарского края от 23 июня 1995 года “О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края”» отметил, что субъект РФ не вправе вводить нормы, умаляющие права и свободы человека и гражданина, сокращать федеральный перечень прав и свобод, но вправе предусматривать дополнительные гарантии обеспечения прав и свобод[152].

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24.06.1997 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» было отмечено, что нормотворчество субъектов РФ в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов не должно ограничивать права и свободы человека и гражданина[153].

Особенно много споров существует по избирательному законодательству. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений

Юристъ, 1998. - 243 с.

[152] Определение Конституционного Суда РФ от 07.10.1998 № 116-О «По делу о проверке конституционности положений статей 14, 15 и 35 Закона Краснодарского края от 23 июня 1995 года «О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края»» Текст: электронный. – Гарант. – URL https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1675760/ (дата обращения - 21.10.2020).

[153] Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» Текст: электронный. – Гарант. – URL https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10006058/ (дата обращения 21.10.2020); Постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.1997 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» Текст: электронный. – Гарант. – URL https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/11801208/ (дата обращения - 21.10.2020).

пункта 6 статьи 4, подпункта “а” пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» отмечено, что регулирование разногласий между Российской Федерацией и ее субъектами, возникших в связи с назначением в субъекте РФ референдума по вопросам, входящим в сферу совместного ведения, возможно в федеральном законе, устанавливающем дополнительные предварительные процедуры преодоления разногласий такого рода. Кроме того, такие разногласия могут быть преодолены путем рассмотрения споров о компетенции между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ. Вопросы, вносимые на референдум субъекта РФ, не должны затрагивать полномочий Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) и не должны быть уже решены в федеральном законе[154].

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П отмечено, что акты, одобряемые на референдуме и принимаемые органом законодательной власти субъекта РФ, имеют одинаковую юридическую силу, в том числе по юридическим последствиям, и на них в равной степени распространяются положения ст. 72 и 76 (ч. 2 и 5) Конституции РФ. Поэтому запрет выносить на референдум субъекта РФ вопросы, относящиеся к совместному ведению, ущемляет конституционно-правовой статус субъектов РФ[155].

После принятия Конституции РФ возник вопрос, распространяются ли принципы взаимоотношений между федеральными органами

---

[154] Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта “а” пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19098// (дата обращения - 21.10.2020).

[155] Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 N 17-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19098/ (дата обращения - 21.10.2020).

государственной власти на систему органов государственной власти субъектов РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» признано, что разделение властей относится к числу общих принципов демократического правового федеративного государства и оно обязательно не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в субъектах РФ[156].

Возникали также разногласия о взаимоотношении между законодательной и исполнительной властями субъекта РФ и о системе органов государственной власти в субъектах РФ, которые были разрешены в конституционном судопроизводстве. Так, в Уставе Тамбовской области были установлены подконтрольность и подотчетность Администрации области Областной думе. Это положение было признано не соответствующим ст. 10 Конституции РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 № 19-П также отмечено, что структура, порядок формирования, полномочия и организация работы структурных подразделений Администрации области могут устанавливаться не только федеральным, но и областным законодательством, при условии, что этим регулированием обеспечиваются действие принципа разделения властей и самостоятельность органов законодательной и исполнительной власти[157].

В Конституционный Суд РФ обращались и по поводу споров о судебной системе. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 № 3-П отмечено, что Конституция РФ устанавливает единую судебную систему, что нашло отражение и в Определении Конституционного Суда РФ от 12.03.1998 № 32-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса высших должностных лиц ряда субъектов Российской Федерации о проверке конституционности некоторых положений Федерального

---

[156] Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23036/ca1820d99f2c758e82d835816b28c0a34417dc33/ (дата обращения - 21.10.2020).

[157] Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 N 19-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области" Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23231/ (дата обращения - 21.10.2020).

конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”»[158].

В уставах некоторых субъектов была предусмотрена возможность роспуска законодательного органа государственной власти субъекта РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П отмечено, что недопустимо приостанавливать либо досрочно прекращать деятельность высшего представительного органа государственной власти субъекта РФ решением любого органа государственной власти РФ[159].

Споры между федеральными и региональными органами государственной власти по поводу их взаимоотношений. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 № 15-П отмечено, что при возникновении споров между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ либо между субъектами РФ по поводу нового наименования субъектов РФ Президент РФ может использовать согласительные процедуры и другие полномочия, предусмотренные ч. 1 ст. 85 Конституции РФ. Новое наименование субъекта РФ по смыслу ч. 2 ст. 137 Конституции РФ подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ в упрощенном порядке, если оно не затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, Российской Федерации в целом и интересы других государств, а также если оно не предполагает изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. Президент РФ в этом случае обязан обнародовать соответствующие изменения[160].

---

[158] Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 N 3-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области" Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23007// (дата обращения 21.10.2020); Определение Конституционного Суда РФ от 12.03.1998 № 32-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса высших должностных лиц ряда субъектов Российской Федерации о проверке конституционности некоторых положений Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”» Текст: электронный. – Гарант. – URL https://base.garant.ru/12111402/ (дата обращения - 21.10.2020).

[159] Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 N 2-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края" Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23036/ (дата обращения - 21.10.2020).

[160] Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 N 15-П "По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации" Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8550/ (дата обращения - 21.10.2020).

Подводя итог, краткому обзору решений Конституционного Суда РФ по вопросам компетенции органов государственной власти, следует сделать вывод о своеобразности сложившейся практики, так с одной стороны, конкретных дел по спорам о компетенции между федеральными и региональными органами власти не имеется, но с другой стороны, конкретные позиции Суда по вопросу выражены в решениях по другим делам.

В отличие от унитарного государства, федеративное является государством построенном на диалоге уровней государственной власти, на совместном принятии государственных решений и соответственно, на взаимном участии в разрешении возникающих споров. Очевидно, что задача разграничения полномочий органов публичной власти на основании судебных решений актуальна и должна быть решена не только на федеральном, но и на региональном уровне. В связи с этим одним из направлений деятельности субъектов РФ в развитии системы государственной судебной власти и в обеспечении должной реализации принципа разделения властей является установление приоритетов функционирования собственной конституционной юстиции, конституционного правосудия и конституционного контроля в Российской Федерации на региональном уровне.

Для достижения указанных целей федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» устанавливает возможность создания субъектами РФ конституционных (уставных) судов. Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Кроме того, закон устанавливает, что решение указанного суда, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом (ч. 4)[161].

[161]Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 08.12.2020) "О судебной системе Российской Федерации" утрачивает силу с 01.01.2023 г. – Текст :

По мнению В.А. Кряжкова, появление конституционных (уставных) судов на уровне субъектов РФ логично по сути. Каждый из этих субъектов, согласно Конституции РФ, должен отвечать требованиям демократического правового государства[162]. Однако современность диктует нам иные реалии - современное состояние развития конституционной юстиции в российских регионах не отвечает целям и задачам системы конституционного контроля, во-первых, потому, что большая часть субъектов РФ не имеет органов конституционного контроля, более того, в течение последнего десятилетия наблюдается тенденция к упразднению имеющихся судов, во-вторых, действующие суды ввиду незначительного количества рассматриваемых дел и других факторов в полной мере не реализуют свой правовой потенциал. Тогда как подлинный федерализм в государстве возможен лишь в том случае, когда конституционные акты всех уровней государственной власти имеют особую правовую охрану в виде специальных органов конституционного контроля. В противоположной ситуации невозможно создать реальные, действующие механизмы федерализма. В этой связи субъекты Федерации «экономящие» на конституционных уставных судах сами лишают себя действенного правового механизма. При этом современный способ формирования и наделения судов полномочиями доказывает свою неэффективность и должен быть изменен[163].

Научная общественность давно предлагает российским регионам воспользоваться опытом организации конституционного правосудия земель ФРГ[164]. Так, например, С.А. Авакьян пишет, неоправданно, что конституционные (уставные) суды состоят из судей, работающих на штатной основе: у субъектов РФ небольшой объем работы, а расходы на суды достаточно внушительны. Опыт земель ФРГ, имеющих конституционные суды, в состав которых входят на внештатной основе профессора

электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834/97e47908c01f77aa9a24de5a772e3cffab17d456/ (дата обращения - 21.10.2020).

[162] Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика) / Кряжков В.А. - М.: Формула права, 1999. - С. 23.

[163] См. подробнее: Анисимова Е.А. Региональная конституционная юстиция в России: миф или реальность // Юридическая наука, № 10, 2019 г., С. 10-14.

[164] Урбаева А. П. Порядок формирования конституционных судов федеральных земель ФРГ // Молодой ученый. 2016. №5. С. 524-527. Текст электронный— URL https://moluch.ru/archive/109/26513/ (дата обращения: - 21.10.2020).

университетов- юристы по профессии, а председателем является председатель или заместитель председателя обычного суда, мог бы быть применим к российским регионам[165]. Эту позицию необходимо поддержать. Каждый российский регион имеет юридический вуз или юридический факультет, а значит имеет ученых в области права, которых можно и нужно привлекать к разрешению дел конституционного контроля. Существование судов по типу ad hoc значительно облегчит бюджетную нагрузку на регион.

Вопросы компетенции судов также предлагается пересмотреть регионам России. Так, например, помимо осуществления последующего контроля судами, возможно было бы использовать механизмы предварительного контроля не только за поправками к конституционным текстам, но и за законами, принимаемыми парламентами субъектов по вопросам социальной сферы.

В определенной степени воззвания ученых к этой проблеме повлияли на итоговое решение проблемы функционирования региональных конституционных судов – Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 N 7-ФКЗ "О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы" прекращает действие конституционных (уставных) судов субъектов РФ с 01.01.2023 года[166], вместо них субъекты Российской Федерации вправе принять решение о создании конституционных (уставных) советов, действующих при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако, чем в реальности будут заниматься такие советы и будут ли они действенным механизмом контроля пока неясно.

Возвращаясь к спорам о компетенции в практике органов регионального конституционного контроля, следует отметить, что не все действующие суды имеют в своем распоряжении такую категорию дел, как споры о компетенции, но и в случае ее наличия, под спорами о компетенции понимаются только споры между органами государственной власти субъекта

---

[165] Авакьян С.А. Некоторые проблемы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации / С.А. Авакьян Конституционное право России: избранные статьи. 2010 -2016: М.: Изд-во Проспект, 2016, 501 с. Текст непосредственный.

[166] Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 N 7-ФКЗ "О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы" Текст : электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_369977/ (дата обращения 30.12.2020).

и органами местного самоуправления. Имеющаяся по спорам о компетенции практика приведена в ***Приложении № 11***[167]**.**

Вывод по главе:

Наличие споров о компетенции между органами государственной власти неизбежно, поэтому регулирование порядка их разрешения является важной задачей государства. Имеющееся в Российской Федерации законодательство о согласительных процедурах является недостаточным и требует своего обновления и проработки. Что касается судебного порядка разрешения споров, то имеющееся регулирование и практика также свидетельствуют о своей недостаточной проработке.

Вопросы для самоконтроля:

1) Каковы актуальные проблемы в сфере разрешения споров о компетенции между органами федеральной и региональной государственной власти?

2) Предложите проект ФЗ «О согласительных процедурах».

3) Составьте свое мнение относительно упразднения конституционных уставных судов.

4) Подумайте над модельным законом субъекта РФ «О конституционных советах субъектов РФ».

Рекомендуемая литература:

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // "Российская газета" от 4 июля 2020 г. N 144.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"/ Текст : электронный. – КонсультантПлюс. URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172//.

Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 08.12.2020) "О судебной системе Российской Федерации" – Текст :

[167] См.: Приложение 11 к настоящему пособию.

электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834/97e47908c01f77aa9a24de5a772e3cffab17d456/.

Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 N 7-ФКЗ "О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы" Текст : электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_369977/.

Указ Президента Российской Федерации от 21.06.2004 г. № 791 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48161/.

Определение Конституционного Суда РФ от 07.10.1998 № 116-О «По делу о проверке конституционности положений статей 14, 15 и 35 Закона Краснодарского края от 23 июня 1995 года «О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края»» Текст: электронный. – Гарант. – URL https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1675760/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» Текст: электронный. – Гарант. – URL https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10006058/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.1997 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» Текст: электронный. – Гарант. – URL https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/11801208/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта “а” пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19098//.

Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 N 17-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19098/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23036/ca1820d99f2c758e82d835816b28c0a34417dc33/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 N 19-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области" Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23231/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 N 3-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области" Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23007//.

Определение Конституционного Суда РФ от 12.03.1998 № 32-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса высших должностных лиц ряда субъектов Российской Федерации о проверке конституционности некоторых положений Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”» Текст: электронный. – Гарант. – URL https://base.garant.ru/12111402/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 N 2-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края" Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23036/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 N 15-П "По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации" Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8550/.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) (утратил силу) Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&dst=&n=23497&req=doc#01508299254409693.

Проект Федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (проект № 98800539-2). Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PRJ&dst=&n=323&req=doc#03283706647618751 5 (дата обращения - 21.03.2020).

Авакьян С.А. Некоторые проблемы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации / С.А. Авакьян Конституционное право России: избранные статьи. 2010 -2016: М.: Изд-во Проспект, 2016, 501 с. Текст непосредственный.

Анисимова Е.А. Региональная конституционная юстиция в России: миф или реальность // Юридическая наука, № 10, 2019 г., С. 10-14.

Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти : монография / А.Е. Постников, Л.В. Андриченко, А.Е. Помазанский [и др.] : отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Инфра -М. 2020. С. 67. Текст : непосредственный.

Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика) / Кряжков В.А. - М.: Формула права, 1999. – 768 с.

Урбаева А. П. Порядок формирования конституционных судов федеральных земель ФРГ // Молодой ученый. 2016. №5. С. 524-527. Текст электронный— URL https://moluch.ru/archive/109/26513/ (дата обращения - 21.03.2020).

Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации:

теория и практика [Текст] / Т. Я. Хабриева; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. - М. : Юристъ, 1998. - 243 с.

Цатурян Т. В. Конституционно-правовое регулирование согласительных процедур разрешения споров о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: специальность 12.00.02 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Цатурян Тамара Владимировна ; Российская академия правосудия. – Москва, 2009. – 198 с. – Текст : непосредственный.

Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография / Эбзеев Б.С. - М.: Норма, Инфра-М, 2013. – 560 с.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Договор
о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации
(Москва, 31 марта 1992 г.)

Мы, полномочные представители федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов власти суверенных республик в составе Российской Федерации, проявляя уважение к истории, традициям, культуре, языку и национальному достоинству народов Российской Федерации, признавая свою ответственность за сохранение исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации, целостности составляющих ее республик и территории, ставя целью достижение и укрепление межнационального согласия, доверия и взаимопонимания, реализуя приоритет прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности и территории проживания, а также право народов на самоопределение, стремясь к качественному обновлению федеративных отношений на основе добровольного распределения полномочий и эффективного их осуществления, исходя из того, что в пределах своих полномочий органы государственной власти республик в составе Российской Федерации самостоятельно осуществляют эту власть на соответствующих территориях, руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете Российской Федерации, Декларациями о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации, решениями Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации по вопросам федеративного устройства и федеративных отношений в Российской Федерации,

договорились о нижеследующем:

Статья I.

1. К ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации относятся:

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

б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

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

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

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

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

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

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

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

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

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство расщепляющихся материалов,

ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) статус и защита государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, 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;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба.

2. Органы власти республик в составе Российской Федерации участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

3. Республикам в составе Российской Федерации гарантируется представительство в федеральных органах государственной власти Российской Федерации.

Статья II.

1. К совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации относятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик в составе Российской Федерации Конституции и законам Российской Федерации;

б) защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) разграничение государственной собственности;

г) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

д) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

е) координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

ж) проведение мер борьбы с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

з) установление общих принципов налогообложения и сборов;

и) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, земельное, жилищное, водное, лесное законодательство; законодательство о недрах, об охране окружающей среды; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

к) судоустройство, адвокатура, нотариат; кадры правоохранительных органов;

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

м) установление общих принципов организации местного самоуправления.

2. По вопросам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, федеральные органы государственной власти Российской Федерации издают Основы законодательства, в соответствии с которыми органы власти республик в составе Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных правовых актов.

3. Законопроекты по предметам совместного ведения, указанным в пункте 1 настоящей статьи, направляются республикам в составе Российской Федерации, соответствующие предложения которых рассматриваются в Верховном Совете Российской Федерации.

Статья III.

1. Республики (государства) в составе Российской Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации в соответствии с настоящим Договором. Территория и статус республики в составе Российской Федерации не могут быть изменены без ее согласия.

2. Республики в составе Российской Федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений, соглашений с другими республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами Российской Федерации, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации, настоящему Договору. Координация международных и внешнеэкономических отношений республик в составе Российской Федерации осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации совместно с республиками в составе Российской Федерации.

3. Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами регулируются Основами законодательства Российской Федерации и законодательством республик в составе Российской Федерации. По взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации определяется статус федеральных природных ресурсов.

4. В случае если чрезвычайное положение вводится федеральными органами государственной власти Российской Федерации на территории республики в составе Российской Федерации, необходимо предварительное

согласие органов государственной власти этой республики. Если обстоятельства, служащие основанием для введения чрезвычайного положения, затрагивают территорию только одной республики в составе Российской Федерации, чрезвычайное положение в этой республике может быть введено органами государственной власти этой республики с немедленным уведомлением Президента Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации и осуществляется в соответствии с федеральным законом.

Статья IV.

1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации по соглашению с органами власти республики в составе Российской Федерации могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий.

2. Органы власти республик в составе Российской Федерации по соглашению с федеральными органами государственной власти Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Статья V.

1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации и органы власти республики в составе Российской Федерации исполняют федеральные законы и иные правовые акты Российской Федерации в республике в составе Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2. Юридические документы, выданные органами власти Российской Федерации, республики в составе Российской Федерации в пределах полномочий этих органов, учреждений и должностных лиц, признаются на всей территории Российской Федерации.

Статья VI.

1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации не могут издавать правовые акты по вопросам, отнесенным к ведению

органов государственной власти республики в составе Российской Федерации. В случае издания органами власти республики в составе Российской Федерации законов, иных правовых актов по вопросам, отнесенным к исключительному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации, применяются федеральные законы.

2. Отношения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республик в составе Российской Федерации строятся на основе Конституции Российской Федерации, конституций республик, взаимоуважения и взаимной ответственности. Споры разрешаются с обязательным использованием согласительных процедур в порядке, установленном Конституцией и законами Российской Федерации.

3. Споры по вопросам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, и по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения в соответствии со статьей II настоящего Договора, разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации.

Статья VII. Установленное настоящим Договором разграничение предметов ведения и полномочий не может быть изменено в одностороннем порядке.

Статья VIII. Настоящий Договор вступает в силу со дня его подписания. После его одобрения Съездом народных депутатов Российской Федерации он становится составной частью (самостоятельным разделом) Конституции Российской Федерации. Изменения и дополнения в этот раздел Конституции Российской Федерации вносятся с согласия республик в составе Российской Федерации, подписавших настоящий Договор.

Каждая республика в составе Российской Федерации сохраняет за собой право как подписать настоящий Договор, так и регулировать свои отношения по разграничению полномочий с федеральными органами

государственной власти Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией этой республики в составе Российской Федерации.

Приложение 2

Выдержки из текста Конституции РФ

о разграничении компетенции

(Текст приведен в актуальной редакции)

Статья 11

1. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

2. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Статья 71

В ведении Российской Федерации находятся:

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

б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

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

г) организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти*;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования*;

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, информационные технологии и связь; космическая деятельность*;

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; обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных*;

н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судоустройство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности*;

п) федеральное коллизионное право;

р) метрологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; метеорологическая служба; официальный статистический и бухгалтерский учет*;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба; установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации*.

Статья 72

1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные

территории; охрана памятников истории и культуры*;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, молодежной политики*;

ж) координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение*;

ж.1) защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях*;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

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

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

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

2. Положения настоящей статьи в равной мере распространяются на

республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

Статья 73

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Статья 76

1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

4. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

5. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

6. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт

субъекта Российской Федерации.

Статья 78

1. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

2. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

4. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

5. Руководителем федерального государственного органа может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Руководителю федерального государственного органа в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Приложение 3

Распределение компетенции между федерацией и субъектами в США, ФРГ и РФ

Сферы компетенции	США	ФРГ	РФ
Федеральная компетенция	**Статья I Раздел 8.** Конгресс должен иметь право устанавливать и взимать налоги, пошлины, сборы и акцизы, платить долги и заботиться о совместной обороне и общем благосостоянии Соединенных Штатов; но все пошлины, сборы и акцизы должны быть едиными на всей территории Соединенных Штатов; занимать деньги под ответственность Соединенных Штатов; регулировать торговлю с иностранными нациями и между несколькими штатами, а также с индейскими племенами; устанавливать единообразные правила натурализации и единые законы по	**Статья 73.** Федерация имеет исключительное право законодательства в следующих сферах: 1) иностранные дела, а также оборона, включая защиту гражданского населения; 2) гражданство в Федерации; 3) свобода передвижения, паспорта, регистрация по месту нахождения и выдача удостоверений личности, въезд и выезд и выдача; 4) валюта, деньги и чеканка монеты, меры и веса, а также измерение времени; 5) единство таможенной и торговой территории, договоры о торговле и мореплавании, свобода передвижения товаров и товарного и платежного оборота с заграницей, включая таможенную и пограничную охрану; 5-а) защита немецких культурных ценностей от вывоза за границу; 6) воздушное сообщение; 6-а) железнодорожное сообщение, находящееся полностью или в большей части в собственности	**Статья 71**. В ведении Российской Федерации находятся: а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением; б) федеративное устройство и территория Российской Федерации; в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств; г) организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти; д) федеральная государственная собственность и

	вопросу о банкротствах на всей территории Соединенных Штатов; чеканить монету, регулировать ее стоимость и стоимость иностранной монеты и устанавливать стандарт мер и весов; устанавливать наказание за подделку ценных бумаг и имеющей хождение монеты Соединенных Штатов; учреждать почтовые ведомства и почтовые дороги; содействовать прогрессу науки и полезных искусств, гарантируя на ограниченное время авторам и изобретателям исключительное право на их соответствующие произведения и открытия; учреждать трибуналы, нижестоящие по отношению к Верховному суду; определять и наказывать пиратство и тяжкие преступления, совершенные в открытом море, а	Федерации (железные дороги Федерации), строительство, содержание и эксплуатация рельсовых железнодорожных путей Федерации, а также взимание платы за пользование этими рельсовыми путями; 7) почта и телесвязь; 8) правоотношения лиц, находящихся на службе Федерации и непосредственно федеральных корпораций публичного права; 9) защита промышленных прав, изобретательское право и издательское право; 9-a) отражение опасностей международного терроризма Федеральным ведомством криминальной полиции в случаях, когда существует опасность, выходящая за пределы земель, компетенция полицейской власти земли не очевидна или верховная административная власть земли просит Федерацию принять задачу на себя; 10) сотрудничество Федерации и земель: a) в области криминальной полиции, b) для защиты свободного демократического строя, существования и безопасности Федерации или земли (конституционная охрана) и	управление ею; e) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования; 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,

	также преступления против права наций; объявлять войну, выдавать каперские свидетельства и издавать правила относительно военной добычи на суше и на водах; набирать и содержать армии, однако ассигнование денег для этой цели не должно быть на более долгий срок, чем два года; снаряжать и содержать военно-морской флот; издавать правила для управления и регулирования сухопутных и морских сил; обеспечивать созыв милиции для исполнения законов Союза, подавления восстаний и отражения вторжений; обеспечивать организацию, вооружение и дисциплину милиции и управление той ее частью, которая может быть занята на службе Соединенных Штатов, оставляя соответственно за штатами назначение офицеров и право	с) для защиты от проявления на федеральной территории стремлений путем применения насилия или направленных на это подготовительных действий поставить под угрозу внешние интересы Федеративной Республики Германии, а также учреждение Федерального ведомства криминальной полиции и международная борьба с преступностью; 11) статистика для федеральных целей; 12) право, регулирующее вопросы оружия и взрывчатых веществ; 13) обеспечение инвалидов войны и членов семей лиц, погибших на войне, и забота о бывших военнопленных; 14) производство и использование ядерной энергии в мирных целях, возведение и эксплуатация служащих этим целям сооружений, защита от опасностей, возникающих при высвобождении ядерной энергии или вследствие ионизирующего излучения, и ликвидация радиоактивных материалов. (2) Законы, вытекающие из п. 9-а абзаца 1, нуждаются в одобрении Бундесрата.	информация, информационные технологии и связь; космическая деятельность; 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; обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных; н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

	обучать милицию согласно дисциплине, предписанной Конгрессом; осуществлять исключительное законодательство во всех случаях в таком округе (не более десяти квадратных миль), который, будучи уступлен отдельными штатами с согласия Конгресса, станет местопребыванием Правительства Соединенных Штатов, и пользоваться властью во всех местах, приобретенных с согласия легислатуры штата, в котором это должно быть, для сооружения фортов, складов боеприпасов, арсеналов, верфей и других нужных зданий; и издавать законы, которые должны быть необходимыми и подходящими для проведения в жизнь указанных выше полномочий и всех других полномочий, возложенных настоящей Конституцией на Правительство Соединенных Штатов или на любой их департамент либо должностное лицо.		о) судоустройство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; п) федеральное коллизионное право; р) метрологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; метеорологическая служба; официальный статистический и бухгалтерский учет; с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации; т) федеральная государственная служба; установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или

			иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.
Совместная компетенция федерации и субъектов	-	**Статья 74. (1)** Конкурирующее законодательство распространяется на следующие сферы: 1) гражданское право, уголовное право, судоустройство, судебный процесс (кроме права, регулирующего исполнение предварительного заключения под стражу), адвокатура, нотариат и юридическое консультирование; 2) регистрация актов гражданского состояния; 3) право союзов; 4) право, регулирующее пребывание и поселение иностранцев; 4-а) отменен; 5) отменен; 6) дела беженцев и перемещенных лиц; 7)публичное попечение (без права, регулирующего	**Статья 72.** 1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам; б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

		учреждения для престарелых и совершеннолетних инвалидов); 8) отменен; 9) ущерб от войны и его возмещение; 10) военные могилы и могилы других жертв войны и жертв режима насилия; 10-а) стал п. 10; 11) Право, регулирующее хозяйственную деятельность (горное дело, промышленность, энергетическое хозяйство, ремесло, промыслы, торговля, банковское и биржевое дело, частноправовое страхование), кроме права регулировать время закрытия магазинов, предприятий общественного питания, игровых залов, персональных экспозиций, ярмарок, выставок и рынков; 11-а) отменен; 12) трудовое право, включая права и обязанности работодателя и работников, охрану труда и трудовое посредничество, а также социальное страхование, включая страхование от безработицы; 13) регулирование стипендий и поощрение научных исследований; 14) право изъятия собственности, поскольку оно учитывается в сферах, урегулированных статьями 73 и 74;	в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; г) разграничение государственной собственности; д) природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, молодежной политики; ж) координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение; ж.1) защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как

		15) перевод земли, природных богатств и средств производства в общественную собственность или в другие формы общественного хозяйства; 16) предупреждение злоупотреблений экономической властью; 17) поощрение производства в сельском и лесном хозяйстве (без права принудительно устранять чересполосицу), обеспечение питания, ввоза и вывоза продуктов сельского и лесного хозяйства, рыболовство в открытом море и в прибрежных водах и защита побережий; 18) оборот земельных участков под градостроительство, земельное право (без права регулировать взносы на освоение земель) и право регулировать пособия на оплату жилья, право на помощь в уплате довоенных долгов, право на премии для жилищного строительства, право жилищного строительства для горняков и право шахтерских поселений; 19) меры против общественно опасных и заразных болезней у людей и животных, доступ к врачебным и другим профессиям в здравоохранении и к	союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях; з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий; и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды; л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат; м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления; о) координация международных и

		врачеванию, право регулировать аптечное дело, лекарства, медицинские изделия, лечебные средства, наркотики и яды; 19-а) экономическое обеспечение больниц и плата за уход в больницах; 20) право регулировать продовольствие, включая предназначенных для его производства животных, вкусовые изделия, предметы первой необходимости и корм для животных, а также защита при обороте семенного и посадочного материала для сельского и лесного хозяйства, защита растений от болезней и вредителей, а также защита животных; 21) судоходство в открытом море и в прибрежных водах, а также морские навигационные знаки, судоходство на внутренних водных путях, служба погоды, морские пути и служащие для общего сообщения внутренние водные пути; 22) дорожное сообщение, автомобильный транспорт, строительство и содержание автострад для дальнего сообщения, а также взимание и распределение сборов или возмещение за	внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации. 2. Положения настоящей статьи в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

		использование транспортными средствами публичных дорог; 23) рельсовые пути, не являющиеся железными дорогами Федерации, за исключением фуникулеров; 24) использование производственных отходов, поддержание в чистоте воздуха и борьба с шумом (кроме защиты от шума, вызванного поведением людей); 25) ответственность государства; 26) возникновение человеческой жизни с помощью медицины, исследование и искусственное изменение наследственной информации, а также правила, относящиеся к трансплантации органов, тканей и клеток; 27) статусные права и обязанности чиновников земель, общин и других корпораций публичного права, а также судей в землях, за исключением карьеры, вознаграждения и обеспечения; 28) охота; 29) защита природы и охрана ландшафтов; 30) распределение земли; 31) землеустройство; 32) водное хозяйство; 33) прием в высшие учебные заведения и окончание учебы в них.	

		(2) Законы, предусмотренные п. 25 и 27, нуждаются в одобрении Бундесратом. **Статья 74-а.** Отменена. **Статья 75.** Отменена.	
Компетенция субъектов федерации	**Поправка X:** Полномочия, не переданные Конституцией Соединенным Штатам и не запрещенные ею штатам, остаются соответственно за штатами или за народом.	**Статья 70. (1)** Земли имеют право законодательства, поскольку настоящий Основной закон не наделяет законодательными полномочиями Федерацию.	**Статья 73.** Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Приложение 4

Распределение законодательных полномочий между федерацией и субъектами в ФРГ и РФ

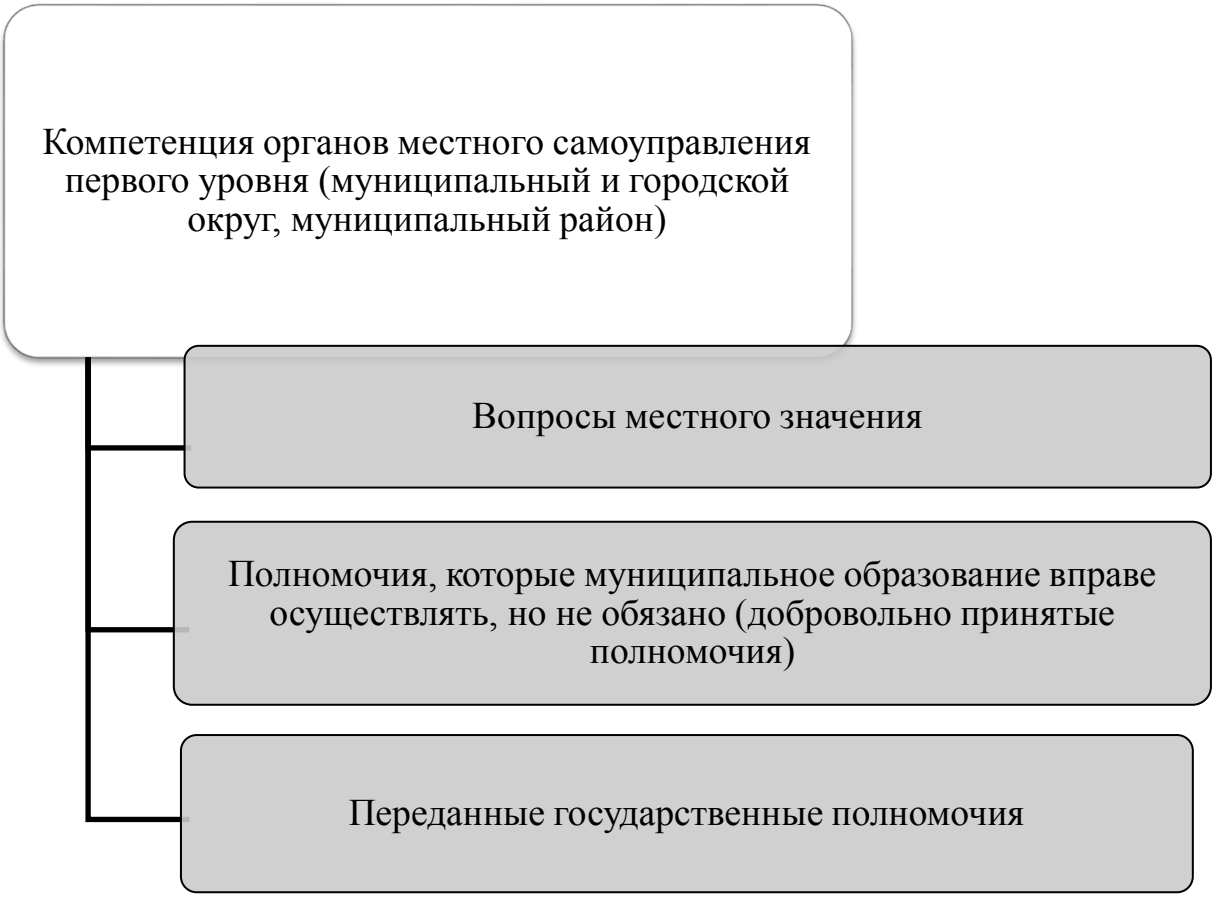
Сферы компетенции	ФРГ	РФ
Федеральная компетенция	**Статья 71.** В исключительной сфере законодательства Федерации земли праве законодательствовать, только если, когда и поскольку они прямо уполномочены на это в федеральном законе.	**Ст. 76 ч. 1:** 1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. 3. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. 5. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.
Совместная компетенция федерации и субъектов	**Статья 72. (1)** В сфере конкурирующего законодательства земли вправе законодательствовать, пока и насколько Федерация не использовала изданием закона свою законодательную компетенцию. (2) В сферах, предусмотренных п. 4, 7, 11, 13, 15, 19-а, 20, 22, 25 и 26 абз. 1 статьи 74, Федерация имеет право законодательствовать, если и поскольку установление равноценных условий жизни на федеральной территории либо сохранение правового или	**Ст. 76 ч. 2:** 2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. 5. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и

	хозяйственного единства в общегосударственных интересах делают необходимым федеральное законодательное регулирование. (3) Если Федерация воспользовалась своей законодательной компетенцией, земли могут принимать законом отступающее от этого регулирование в следующих сферах: 1) охота (без права выдачи охотничьих билетов); 2) защита природы и охрана ландшафтов (без общих принципов защиты природы, права защиты видов или защиты морской природы); 3) распределение земли; 4) землеустройство; 5) водное хозяйство (без регулирования, относящегося к материалам и сооружениям); 6) прием в высшие учебные заведения и окончание учебы в них. Федеральные законы в этих сферах вступают в силу не ранее шести месяцев после их провозглашения, поскольку иное не установлено с согласия Бундесрата. В сферах, предусмотренных предложением 1, применительно к соотношению федерального права и права земли преимущественно в каждом случае имеет закон, изданных позднее. (4) Федеральный закон может установить, что федеральное законодательное регулирование, необходимость которого в смысле абзаца 2 больше не существует, может замещаться правом земель.	иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.
Компетенция субъектов федерации	**Статья 70. (1)** Земли имеют право законодательства, поскольку настоящий Основной закон не наделяет	**Ст. 76 ч. 4:** 4. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской

	законодательными полномочиями Федерацию.	Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. 6. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

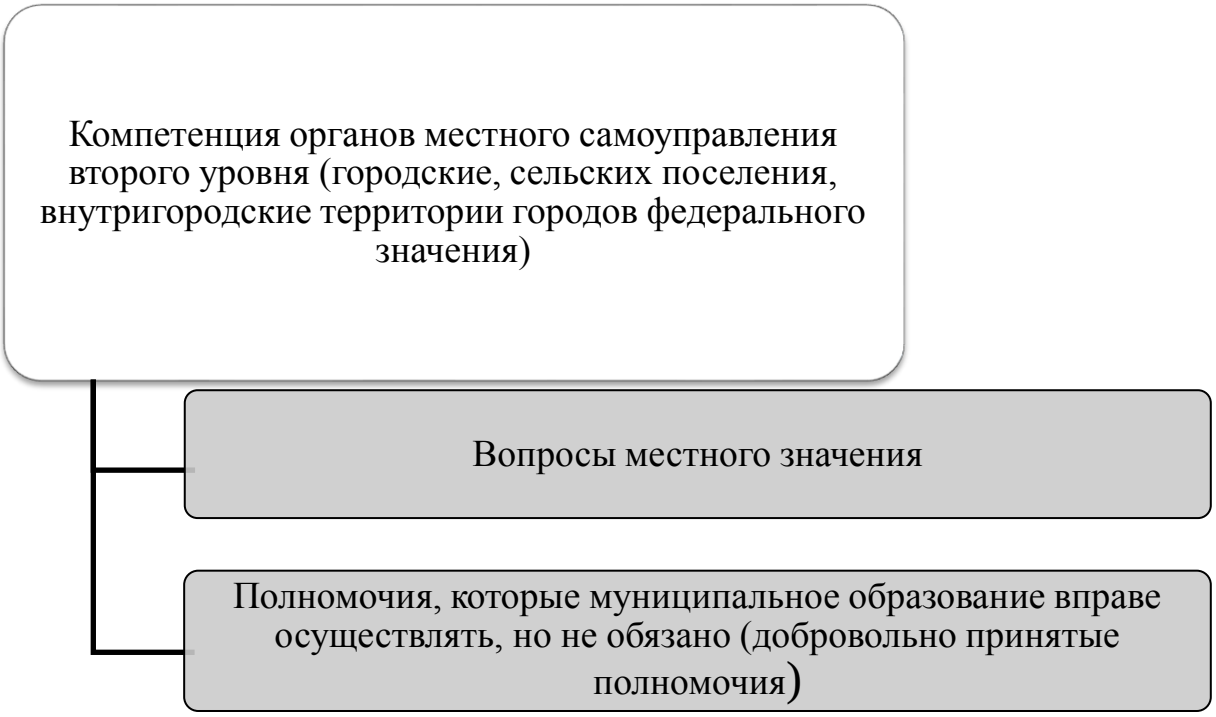
Приложение 5

Компетенция органов местного самоуправления первого уровня



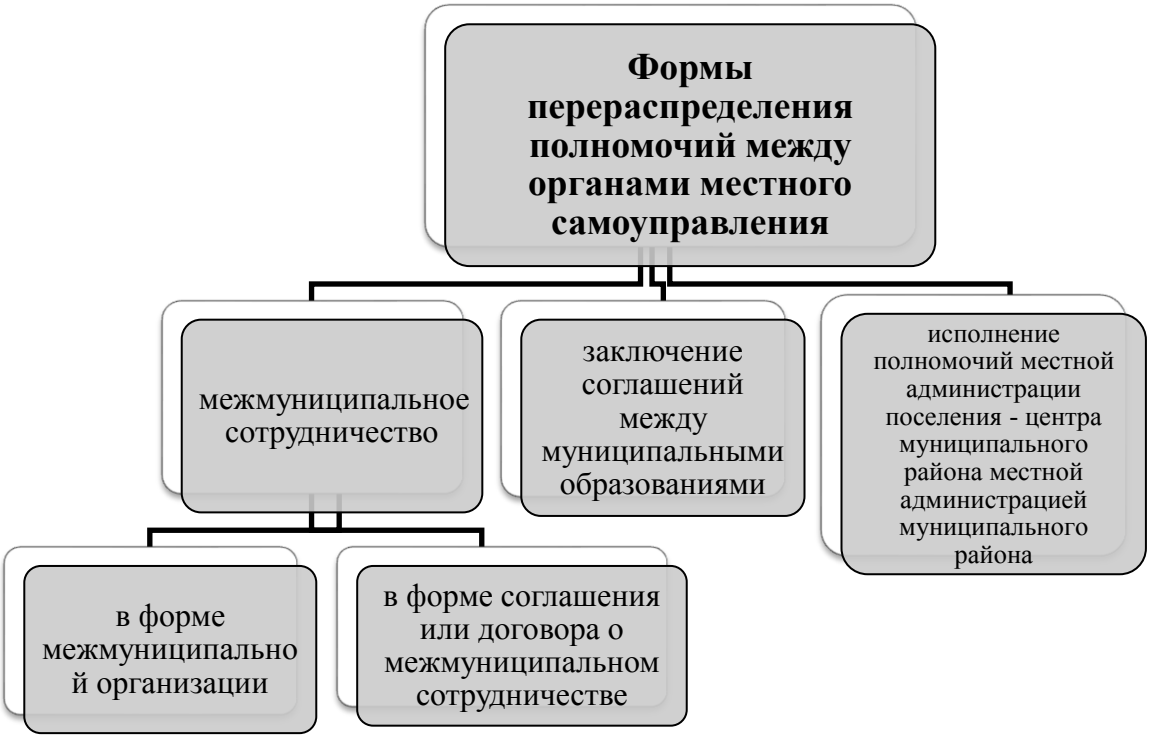
Приложение 6

Компетенция органов местного самоуправления второго уровня



Приложение 7

Формы перераспределения
полномочий между органами местного самоуправления



Приложение 8

Вопросы местного значения по видам муниципальных образований, установленные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

(1 часть)

№	Муниципальный район	Муниципальный/городской округ	Внутригородской район
1	составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального района, утверждение и исполнение бюджета муниципального района, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального района;	составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального, городского округа, утверждение и исполнение бюджета муниципального, городского округа, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального, городского округа	формирование, утверждение, исполнение бюджета внутригородского района и контроль за исполнением данного бюджета
2	установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;	установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального, городского округа	установление, изменение и отмена местных налогов и сборов
3	владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;	владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального, городского округа	владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности
4	организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений в пределах полномочий, установленных законодательством	организация в границах муниципального, городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий,	обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах внутригородского района

	Российской Федерации;	установленных законодательством Российской Федерации	
5	дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, осуществление муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, организация дорожного движения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации	осуществление муниципального контроля за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения	создание условий для обеспечения жителей внутригородского района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
6	создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;	дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в	создание условий для организации досуга и обеспечения жителей внутригородского района услугами организаций культуры

		границах муниципального, городского округа, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации	
7	участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района	обеспечение проживающих в муниципальном, городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством	обеспечение условий для развития на территории внутригородского района физической культуры, школьного спорта и массового спорта
8	разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику	создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального, городского округа	создание условий для массового отдыха жителей внутригородского района и организация обустройства мест массового отдыха населения;

	межнациональных (межэтнических) конфликтов		
9	участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;	участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального, городского округа	формирование и содержание архива внутригородского района
10	организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;	разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального, городского округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов	утверждение правил благоустройства территории внутригородского района, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории внутригородского района, в том числе требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг, организация благоустройства территории внутригородского района в соответствии с указанными правилами
11	предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального района	участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального,	создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и

	сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;	городского округа	продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, благотворительной деятельности и добровольчества (волонтерства)
12	до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности	организация охраны общественного порядка на территории муниципального, городского округа муниципальной милицией	организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью
13	организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды	предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального, городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции	оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин
14	организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными	до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности	

	стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья;		
15	создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района (за исключением территорий поселений, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему	обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального, городского округа	

	функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи		
16	участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов	организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа;	
17	утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров	организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое	

	объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на соответствующих межселенных территориях, принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки,	обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья;	

	расположенной на межселенной территории, решения о сносе самовольной постройки, расположенной на межселенной территории, или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации и расположенного на межселенной территории, осуществление сноса самовольной постройки, расположенной на межселенной территории, или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного на межселенной территории		
18	утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального района, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории муниципального района, осуществляемые в соответствии с	создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального, городского округа (за исключением территорий муниципальных, городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных	

	Федеральным законом от 13 марта 2006 года N 38-ФЗ "О рекламе"	федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи	
19	формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений	создание условий для обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	
20	содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг	организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального, городского округа	
21	создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;	создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры	
22	организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов	создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в муниципальном, городском округе	
23	создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального	сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия	

	района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры	(памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального, городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального, городского округа	
24	создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района	обеспечение условий для развития на территории муниципального, городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального, городского округа	
25	сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального района, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального района	создание условий для массового отдыха жителей муниципального, городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения	
26	выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района;	формирование и содержание муниципального архива	

27	организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;	
28	создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района, а также осуществление муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения	участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов	
29	организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района	утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, в том числе требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг (при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства может выдаваться предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований, выявленных в ходе наблюдения за	

		соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности), организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа	
30	осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья	утверждение генеральных планов муниципального, городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального, городского округа документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах городского округа, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципального, городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципального, городского округа, ведение	

		информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального, городского округа, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах муниципального, городского округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах муниципального, городского округа, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных	

		или реконструированных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях муниципальных, городских округов, принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации	
31	создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально	утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального, городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории муниципального,	

	ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)	городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом "О рекламе"	
32	обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района	присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения), наименований элементам планировочной структуры в границах муниципального, городского округа, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре	
33	организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью	организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального, городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств	

34	осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам	создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального, городского округа	
35	осуществление муниципального лесного контроля	создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального, городского округа, а также осуществление муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения	
36	обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд муниципального района, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом	организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального, городского округа	
37	осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального района	осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья	

38	присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения), наименований элементам планировочной структуры в границах межселенной территории муниципального района, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре	создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)	
39	осуществление муниципального земельного контроля на межселенной территории муниципального района	организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном, городском округе	
40	организация в соответствии с федеральным законом выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории	осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам	
41		оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного	

		порядка, создание условий для деятельности народных дружин	
42		осуществление муниципального лесного контроля	
43		обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд муниципального, городского округа, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом	
44		осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального, городского округа	
45		организация в соответствии с федеральным законом выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории.	
46		принятие решений и проведение на территории муниципального, городского округа мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости	принятие решений и проведение на территории внутригородского района мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости

Приложение 9

Вопросы местного значения по видам муниципальных образований, установленные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

(2 часть)

№	Городское поселение	Сельское поселение
1	составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения	составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения
2	установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения	установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения
3	владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения	владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения
4	организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации	обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения
5	осуществление муниципального контроля за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения	создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
6	дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение	создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры

	безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в границах населенных пунктов поселения, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации	
7	обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством	обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения
8	создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения	формирование архивных фондов поселения
9	участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения	утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории поселения, требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами

10	создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов	утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах поселения, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемых строительстве или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома (далее - уведомление о планируемом строительстве) параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта

		индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях поселений, принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам объектов капитального строительства, установленными федеральными законами (далее также - приведение в соответствие с установленными требованиями), решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации (в части принятия в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе

		самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или приведении ее в соответствие с установленными требованиями)
11	участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения	присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре
12	обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения	содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства
13	создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении
14	организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения	оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин
15	создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры	Законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа предусмотренных частью 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вопросов местного значения городских поселений (за исключением организации и осуществления

		мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера). Иные вопросы местного значения, предусмотренные частью 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В этих случаях данные вопросы являются вопросами местного значения муниципальных районов.
16	сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения	
17	создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении	
18	обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения	
19	создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным	

	объектам общего пользования и их береговым полосам	
20	формирование архивных фондов поселения	
21	участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов	
22	утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории поселения, требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения	
23	утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах поселения, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах	

	поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемых строительстве или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома (далее - уведомление о планируемом строительстве) параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях поселений, принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленными правилами	

	землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам объектов капитального строительства, установленными федеральными законами (далее также - приведение в соответствие с установленными требованиями), решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;	
24	присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре	
25	организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения	
26	организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	
27	создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения	
28	осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на	

	водных объектах, охране их жизни и здоровья	
29	создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения	
30	содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства	
31	организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении	
32	осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования	
33	осуществление муниципального лесного контроля	
34	оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин	
35	предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции	
26	до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности	

37	оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях"	
38	обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;	
39	осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения	
40	участие в соответствии с федеральным законом в выполнении комплексных кадастровых работ.	
41	принятие решений и проведение на территории поселения мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости	

Приложение 10

Решения Конституционного Суда РФ по спорам о компетенции

Решение КС	Суть спора и обоснование	Разрешение судом
Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1999 N 17-П "По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела"	**Поводом** к рассмотрению дела явилось ходатайство Совета Федерации, полагающего, что издание Президентом Российской Федерации указа по данному вопросу нарушает установленное Конституцией Российской Федерации разграничение компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилось обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности соответствующего полномочия. По мнению Совета Федерации, такое отстранение может иметь место только в порядке, установленном статьями 83 (пункт "е"), 102 (пункт "з" части 1) и 129 (часть 2) Конституции РФ для назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации, т.е. должно осуществляться Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, и, следовательно, Президент Российской Федерации был не вправе издать названный Указ. В Конституции закрепляются полномочия СФ по назначению на должность и освобождению от должности Генерального прокурора Российской Федерации (статья 102) на основании соответствующего представления Президента Российской Федерации (статьи 83 и 129). Однако указанные полномочия Совета Федерации сами по себе не предопределяют его	В соответствии с Конституцией Российской Федерации к компетенции Совета Федерации не относится полномочие по изданию акта об отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности на время расследования возбужденного в отношении него уголовного дела. Исходя из Конституции Российской Федерации и в отсутствие иного законодательного регулирования акт о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности, необходимость которого обусловлена возбуждением в отношении него уголовного дела, обязан издать Президент Российской Федерации.

	компетенцию по временному отстранению Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела. Выявление путем голосования согласия или несогласия большинства членов Совета Федерации с отстранением Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела могло бы привести к отказу от исполнения требований закона и фактически - к подмене установленного законом порядка проверки актов органов расследования, в частности к оценке в ненадлежащей форме и ненадлежащим субъектом законности возбуждения уголовного дела. Поскольку из Конституции Российской Федерации и Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" вытекает обязательность отстранения от должности Генерального прокурора Российской Федерации на время расследования возбужденного в отношении него уголовного дела, Президент Российской Федерации на основании и во исполнение указанных предписаний не только вправе, но и обязан - в отсутствие иного регулирования - издать акт о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности.	
Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.1998 N 11-П "По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом	Поводом к рассмотрению дела явились ходатайства Совета Федерации и Государственной Думы о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, а также между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать названный Федеральный закон. Основанием к рассмотрению дела явилось обнаружившееся противоречие в позициях заявителей, с одной стороны, и Президента	Подтвердить обязанность Президента Российской Федерации в соответствии со статьей 107 (часть 3) Конституции Российской Федерации подписать и обнародовать принятый Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации", что не препятствует

Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации"	Российской Федерации - с другой по вопросу об обязанности Президента Российской Федерации подписать этот Федеральный закон. Государственная Дума 4 апреля 1997 года, а Совет Федерации - 14 мая 1997 года в соответствии со статьей 107 (часть 3) Конституции Российской Федерации вновь рассмотрели отклоненный Президентом Российской Федерации Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" и, как следует из принятых ими постановлений, конституционно установленным квалифицированным большинством голосов одобрили его в ранее принятой редакции. Однако Президент Российской Федерации 21 мая 1997 года возвратил Закон в Совет Федерации и Государственную Думу без рассмотрения. Совет Федерации 10 июня 1997 года, а Государственная Дума - 14 июня 1997 года приняли постановления о повторном направлении Президенту Российской Федерации данного Федерального закона, в которых настаивали на необходимости его подписания и обнародования. Тем не менее, Президент Российской Федерации 24 июня 1997 года вновь возвратил Закон в Совет Федерации и Государственную Думу без рассмотрения. Обращения палат Федерального Собрания к Президенту РФ с целью преодоления возникших разногласий не привели к разрешению спора. Президент отказался подписать закон, так как считает, что при повторном его рассмотрении в палатах ФС РФ была нарушена конституционная процедура одобрения ФЗ. По его мнению, установленная Регламентом СФ процедура голосования членов СФ не	Президенту Российской Федерации обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации названного Федерального закона, в том числе по порядку принятия.

	на заседании палаты, а в форме опроса посредством подписных листов не соответствует конституционной процедуре одобрения федеральных законов, подлежащих обязательному рассмотрению СФ. Президент считает также, что при повторном рассмотрении данного Федерального закона конституционные требования не были соблюдены и ГД: в нарушение Регламента на заседании палаты не присутствовало необходимое число депутатов и не был соблюден принцип личного голосования депутатов.(ссылка на постановление КС РФ от 22 апреля 1996 года). ГД и СФ считают, что ссылки Президента на Постановление от 22 апреля 1996 года неправомерны, так как в процессе принятия ФЗ "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" и при его повторном рассмотрении палатами ФС не было допущено нарушений установленных Конституцией РФ требований к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур. Поэтому, по мнению палат ФС, возвращение данного Федерального закона без рассмотрения является уклонением Президента РФ от исполнения своей конституционной обязанности подписать и обнародовать закон.	
Определение Конституционного Суда РФ от 08.06.2000 N 90-О "Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Московской	16 июля 1997 года Московская городская Дума приняла в новой редакции Закон города Москвы "О территориальном делении города Москвы", в соответствии с которым аэропорт "Шереметьево" включен в состав территории города Москвы (статья 2), а территория аэропорта входит в границы Молжаниновского района Северного административного	Отказать в принятии к рассмотрению ходатайства Московской областной Думы как не отвечающего критерию допустимости обращений в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона "О Конституционном

областной Думы о разрешении спора о компетенции между Московской областной Думой и Московской городской Думой по определению состава территории"	округа города Москвы (статья 4). Полагая, что территория аэропорта "Шереметьево" является частью территории Московской области и что принятием названного Закона городом Москвой в одностороннем порядке, без согласования с Московской областью изменены границы этих субъектов Российской Федерации, Московская областная Дума дважды, 17 февраля 1999 года и 27 октября 1999 года, обращалась в Московскую городскую Думу с предложением о разрешении возникшего спора во внесудебном порядке, однако, как утверждается в ходатайстве Московской областной Думы, Московская городская Дума от проведения согласительных процедур уклонилась. По мнению Московской областной Думы, включение территории аэропорта "Шереметьево" в состав города Москвы законом этого субъекта Российской Федерации является нарушением конституционного требования об изменении границ между субъектами Российской Федерации с их взаимного согласия и противоречит статьям 67 (часть 3) и 73 Конституции Российской Федерации.	Суде Российской Федерации" и вопрос, поставленный в ходатайстве Московской областной Думы, по своему правовому, политическому и экономическому содержанию имеет исторически сложившийся комплексный характер, и в соответствии с требованием о необходимости использования иных способов для разрешения спора, одним из которых является обращение соответствующего органа государственной власти к Президенту Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьей 85 Конституции Российской Федерации и пунктом 7 части первой статьи 93 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", ходатайство Московской областной Думы не может быть признано допустимым, поскольку заявитель не использовал указанную конституционную возможность для решения спора.
Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 N 245-О "О разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2000 года об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Московской	Определением выше КС РФ отказал в принятии к рассмотрению ходатайства Московской областной Думы о разрешении спора о компетенции между Московской областной Думой и Московской городской Думой по определению состава территории, поскольку заявителем не были использованы все возможности разрешения спора иным способом, что является необходимым условием допустимости такого ходатайства согласно пункту 3 части первой статьи 93 Федерального конституционного закона "О	Конституционный Суд Российской Федерации, определил: 1. Статья 93 ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" устанавливает обязательные условия допустимости ходатайства органа государственной власти по спору о компетенции. Одним из таких условий является невозможность разрешения спора иным

областной Думы о разрешении спора о компетенции между Московской областной Думой и Московской городской Думой по определению состава территории"	Конституционном Суде Российской Федерации". 20 сентября 2000 года Московская областная Дума обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством, в котором просит разъяснить: является ли ходатайство органа государственной власти субъекта Российской Федерации о разрешении спора о компетенции допустимым только при соблюдении всех требований, предусмотренных частью первой статьи 93 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"; возможно ли применение части 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации и пункта 7 части первой статьи 93 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" в отсутствие соответствующего федерального закона, устанавливающего механизм согласительных процедур для разрешения правовых конфликтов.	способом (п 3 ч 1). 2. Отсутствие федерального закона, регулирующего процессуальный порядок осуществления согласительных процедур, не является препятствием для реализации положений статьи 85 Конституции РФ, так как нормы Конституции РФ в соответствии с ее статьей 15 (ч.1) имеют высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации. Подтверждением этому служит имеющаяся практика использования согласительных процедур Президентом Российской Федерации для разрешения разногласий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.
Определение Конституционного Суда РФ от 01.07.1998 N 114-О "Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства о разрешении спора о компетенции между Московской областной Думой и Московским областным судом"	10 сентября 1997 года Московская областная Дума решением N 8/143 "Об инициативе Советов Московской области о проведении референдума в день выборов депутатов Московской области" отклонила как не соответствующую законодательству инициативу органов местного самоуправления Московской области о проведении референдума по вопросу: "Согласны ли Вы с тем, чтобы количество депутатов Московской областной Думы, работающих на постоянной основе за счет средств бюджета, не превышало половины от общего числа избранных депутатов?". По заявлению прокурора Московской области судебная	определил: 1. Отказать в принятии к рассмотрению ходатайства Московской областной Думы о разрешении спора о компетенции как не являющегося допустимым в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"

	коллегия по гражданским делам Московского областного суда 1 октября 1997 года признала недействительным пункт 1 указанного решения Московской областной Думы от 10 сентября 1997 г. N 8/143 и обязала Московскую областную Думу принять решение о проведении такого референдума по предложенному органами местного самоуправления вопросу. 9 октября 1997 года Московская областная Дума, рассмотрев решение судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда, вновь отклонила эту инициативу как не соответствующую законодательству Российской Федерации и Московской области. Совет депутатов муниципального образования города Лыткарино обратился в Московский областной суд с жалобой на решение Московской областной Думы от 9 октября 1997 года. Судебная коллегия по гражданским делам Московского областного суда 13 октября 1997 года признала недействительным отказ Московской областной Думы назначить референдум Московской области. Повторно рассмотрев дело, судебная коллегия по гражданским делам Московского областного суда 13 декабря 1997 года вновь признала недействительным пункт 1 решения Московской областной Думы от 9 октября 1997 г. N 22/147 "О рассмотрении решения судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 1 октября 1997 года по гражданскому делу N 3-104/97 о признании недействительным в части решения Московской областной Думы от 10 сентября 1997 г. N 8/143", подтвердила необходимость проведения референдума Московской области в день проведения выборов депутатов Московской областной Думы и обратила данное решение к немедленному исполнению.	

	3 декабря 1997 года Московская областная Дума обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством о разрешении спора с Московским областным судом по вопросу о принадлежности полномочия назначать референдум Московской области. Московская областная Дума полагает, что, назначив референдум, Московский областной суд использовал не принадлежащее ему полномочие и нарушил конституционный принцип разделения властей, поскольку в соответствии с законодательством право назначения референдума области принадлежит только областной Думе. 14 декабря 1997 года референдум Московской области по указанному вопросу состоялся. Избирательная комиссия Московской области 16 декабря 1997 года своим решением N 290 утвердила протокол об определении результатов референдума Московской области и признала решение по вынесенному на референдум вопросу принятым. Таким образом, рассматриваемый спор был разрешен иным, помимо конституционного судопроизводства, способом, что также служит основанием для отказа в принятии ходатайства к рассмотрению как не являющегося допустимым в соответствии с пунктом 3 части первой статьи 93 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".	
Определение Конституционного Суда РФ от 06.11.1997 N 108-О "О прекращении производства по запросу Тюменской областной Думы о	Основанием к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации данного запроса является, по мнению заявителя, обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации указанного Закона Ханты-Мансийского автономного округа и возникшие противоречия в позициях сторон о	Конституционный суд РФ определил: 1. Прекратить производство по запросу Тюменской областной Думы о проверке конституционности Закона Ханты-Мансийского автономного округа “Об участии Ханты-Мансийского автономного

проверке конституционности Закона Ханты-Мансийского автономного округа "Об участии Ханты-Мансийского автономного округа в выборах главы исполнительной власти Тюменской области" и о разрешении спора о компетенции между Тюменской областной Думой и Думой Ханты-Мансийского автономного округа"	принадлежности полномочия в споре о компетенции. Приняв оспариваемый Закон, орган законодательной власти Ханты-Мансийского автономного округа вторгся в компетенцию Тюменской областной Думы, являющейся представительным и законодательным органом на всей территории области, включая территорию Ханты-Мансийского автономного округа. 22 декабря 1996 года проведены выборы главы исполнительной власти Тюменской области, заявитель отзывает свой запрос и ходатайствует о прекращении производства по делу.	округа в выборах главы исполнительной власти Тюменской области“ и разрешении спора о компетенции в связи с отзывом заявителем запроса.
Определение Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 N 16-О "О прекращении производства по спору о компетенции, возникшему между Московской областной Думой и Генеральной прокуратурой Российской Федерации	Московская областная Дума обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством о рассмотрении спора о компетенции, возникшего между Московской областной Думой и Генеральной прокуратурой Российской Федерации. По мнению заявителя, назначение Генеральным прокурором Российской Федерации прокурора субъекта Федерации по согласованию только с исполнительным органом власти данного субъекта Федерации и без согласования с его законодательным органом является ущемлением компетенции законодательного органа субъекта Федерации, установленной статьей 129 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Согласно части первой статьи 93 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" ходатайство органа государственной власти допустимо, если оспариваемая компетенция определяется Конституцией Российской Федерации. Поскольку определение	Конституционный Суд Российской Федерации определил: 1. Производство по ходатайству Московской областной Думы прекратить

	порядка согласования кандидатуры на должность прокурора субъекта Федерации относится к компетенции органов власти субъекта Федерации, постольку ходатайство Московской областной Думы не является допустимым.	
Определение Конституционного Суда РФ от 01.04.1996 N 49-О "Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства мэра Санкт-Петербурга о разрешении спора между мэром и Законодательным Собранием Санкт-Петербурга о компетенции в сфере бюджетного процесса"	Ходатайство мэра Санкт-Петербурга поступило в Конституционный Суд Российской Федерации 4 декабря 1995 года. Из него следует, что спор о компетенции между мэром и Законодательным Собранием Санкт-Петербурга возник в ходе утверждения и исполнения бюджета города в части Адресной программы капитальных вложений Санкт-Петербурга в 1995 году по объектам, финансируемым из средств городского бюджета Санкт-Петербурга на 1995 год. Программа была утверждена Законом Санкт-Петербурга от 23 июня 1995 года "О бюджете Санкт-Петербурга на 1995 год" в рамках бюджета города. Заявитель полагает, что распределение расходов бюджета субъекта Российской Федерации при утверждении бюджета должно производиться строго по разделам экономической и функциональной классификации. Более подробное распределение расходов является исполнением бюджета и относится к компетенции органов исполнительной власти. По мнению заявителя, Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, утвердив Адресную программу капитальных вложений в 1995 году, вышло за рамки своей компетенции и нарушило закрепленный в статье 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения властей. Согласно пункту 1 части первой статьи 93 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" ходатайство органа государственной власти о разрешении спора о компетенции допустимо, если	Конституционный Суд Российской Федерации определил: 1. Отказать в принятии к рассмотрению ходатайства мэра Санкт-Петербурга о разрешении спора между мэром и Законодательным Собранием Санкт-Петербурга о компетенции в сфере бюджетного процесса как не являющегося допустимым в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"

	оспариваемая компетенция определяется Конституцией Российской Федерации. Поскольку Конституция Российской Федерации не определяет бюджетных прав органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, спор о компетенции в сфере бюджетного процесса не может рассматриваться как вытекающий из компетенции, закрепленной Конституцией Российской Федерации.	

Приложение 11

Решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ по спорам о компетенции

Решения	Суть спора и обоснование	Разрешение судом
Постановление Конституционного Суда Республики Адыгея от 2 июля 2001 г. N 3-П "По делу о разрешении спора о компетенции между Советом народных депутатов местного самоуправления Хатукайского сельского округа и Советом народных депутатов Красногвардейского района по вопросу формирования бюджета муниципального образования"	Поводом к рассмотрению дела явилось обращение Совета народных депутатов местного самоуправления Хатукайского сельского округа о разрешении спора между Советом народных депутатов Красногвардейского района и Советом народных депутатов местного самоуправления Хатукайского сельского округа по вопросам формирования, утверждения, исполнения бюджета муниципального образования; установления местных налогов и сборов; принятия планов развития подведомственной территории. Совет народных депутатов Красногвардейского района 23.03.2001 года принял постановление "О бюджете Красногвардейского района на 2001 год", установив источником доходной части районного бюджета местные налоги и сборы, взимаемые на территории района, и Хатукайского сельского Совета в частности. По мнению Хатукайского сельского Совета народных депутатов, формирование бюджета муниципального образования местного самоуправления, установление местных налогов и сборов, принятие программ и планов развития подведомственной территории относятся к компетенции представительных органов местного	Конституционный Суд Республики Адыгея **постановил**: 1. Установление местных налогов и сборов, взимаемых на территории муниципального образования; формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования; принятие планов и программ социально - экономического развития сельского округа относятся к компетенции Совета народных депутатов Хатукайского сельского округа.

	самоуправления, ибо иное, считает заявитель, противоречит статьям 130 - 132 Конституции Российской Федерации, статье 49 Закона Российской Федерации "О местном самоуправлении в Российской Федерации", статьям 6, 35 - 43 Закона Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", статьям 5 - 8 Закона Российской Федерации "О финансовых основах местного самоуправления", статьям 8, 96 Конституции Республики Адыгея, статьям 7, 38 - 44 Закона Республики Адыгея "О местном самоуправлении".	
Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 15 октября 2002 года по ходатайству Кабинета Министров Республики Татарстан о разрешении спора о компетенции между Кабинетом Министров Республики Татарстан и Казанским Советом народных депутатов.	Поводом к рассмотрению дела согласно части первой статьи 39 Закона Республики Татарстан "О Конституционном суде Республики Татарстан" стало обращение в форме ходатайства Кабинета Министров Республики Татарстан о разрешении спора о компетенции между Кабинетом Министров Республики Татарстан и Казанским Советом народных депутатов. Кабинет Министров Республики Татарстан просит подтвердить свое полномочие поручать главам администраций районов и городов республиканского значения, в том числе города Казани, управление государственной собственностью на территории подведомственных им административно-территориальных единиц, а также опровергнуть полномочие Казанского Совета народных депутатов на принятие им решения от 31 октября 2001 года № 8-6 «Об управлении муниципальной собственностью г. Казани», послужившее причиной спора о компетенции.	Конституционный суд Республики Татарстан **постановил:** 1. Признать, что Кабинет Министров Республики Татарстан в силу части первой статьи 18, пункта 5 статьи 102 Конституции Республики Татарстан, Закона Республики Татарстан от 15 сентября 1999 года № 2353 "О государственной собственности и собственности местного самоуправления" обладает полномочием поручать главам администраций районов и городов республиканского значения, в том числе города Казани, управление и распоряжение государственной собственностью Республики Татарстан на территории подведомственных им административно-территориальных единиц, в том числе имуществом, объекты которого ранее относились к коммунальной собственности, впредь до его передачи в установленном законом порядке в муниципальную собственность. Признать, что Казанский Совет народных депутатов, являясь местным

	Данным решением Казанский Совет народных депутатов, признавая город Казань муниципальным образованием и отождествляя себя с органом местного самоуправления, осуществляющим полномочия собственника муниципального имущества муниципального образования – города Казани, поручил Главе администрации города Казани создание Комитета по управлению муниципальным имуществом города Казани, а также наделил указанный Комитет, как определено в решении, полномочиями собственника по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью города Казани, в том числе по всем сделкам и правоотношениям (договорам купли-продажи, договорам аренды и др.), в которых ранее интересы собственника – Казанского Совета народных депутатов – в отношении муниципального (коммунального) имущества представлял Комитет по управлению коммунальным имуществом города Казани. В Республике Татарстан, по мнению заявителя, еще не определены границы муниципальных образований на уровне районов и городов республиканского значения и законодательно не урегулированы вопросы разграничения государственной собственности на государственную и муниципальную, в силу чего следует признать отсутствие муниципальной собственности в районах и городах республиканского значения Республики Татарстан. Заявитель считает, что местные органы государственной власти, в частности, главы администраций	представительным органом государственной власти не обладает полномочиями поручать Главе администрации города Казани создание органа по управлению городским имуществом как муниципальной собственностью и наделять указанный орган правами собственника данного имущества как муниципальной собственности.

	районов и городов республиканского значения, вправе осуществлять управление государственной собственностью в границах соответствующих административно-территориальных единиц по поручению Кабинета Министров Республики Татарстан, что вытекает из его полномочий, закрепленных пунктом 5 статьи 102 Конституции Республики Татарстан. Таким образом, Казанский Совет народных депутатов не может быть признан, провозглашен, самопровозглашен или каким-либо иным образом отождествлен с органом местного самоуправления. По своей юридической природе и правовому статусу он представляет собой местный представительный орган государственной власти, который был образован в соответствии с действовавшим законодательством и продолжает функционировать на основании части пятой статьи 2 Закона Республики Татарстан от 19 апреля 2002 года № 1380 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Татарстан». Казанский Совет народных депутатов, являясь местным представительным органом государственной власти, не обладает полномочием поручать Главе администрации города Казани создание органа по управлению имуществом города Казани как муниципальной собственностью и наделять данный орган правами собственника имущества города Казани как муниципальной собственности, поскольку такие полномочия в силу Конституции Республики Татарстан и действующего законодательства	

	принадлежат местному самоуправлению	
Постановление Конституционного суда Республики Бурятия от 30 марта 2005 г. "О разрешении спора между Правительством Республики Бурятия и Народным Хуралом Республики Бурятия в связи с изданием Закона Республики Бурятия "О республиканских целевых программах" (в части второго предложения части 1 статьи 1, части 2 статьи 5, части 1 статьи 6)"	22 сентября 2004 года Народным Хуралом Республики Бурятия был принят Закон Республики Бурятия "О республиканских целевых программах", который официально опубликован в газете "Бурятия" N 232 от 04 декабря 2004 года. В части 1 статьи 6 оспариваемого Закона установлено: "1. Правительство Республики Бурятия ежегодно до 1 апреля текущего года представляет в Народный Хурал Республики Бурятия информацию о реализации целевых программ за прошедший год, включая отчет об использовании средств республиканского бюджета на реализацию целевых программ. Итоговый отчет о реализации соответствующей программы в целом предоставляется в Народный Хурал Республики Бурятия не позднее 1 мая года, следующего за последним годом ее реализации, и должен содержать данные о финансировании программы в целом и по отдельным мероприятиям с разбивкой по годам реализации, процент реализации программы, оценку результатов ее реализации, уровень достижения программных целей". В ходатайстве Правительства Республики Бурятия, по существу, ставится вопрос о проверке конституционности вышеуказанной нормы оспариваемого Закона по ее содержанию.	Прекратить производство по настоящему делу в части нормы, содержащейся во втором предложении части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия от 3 декабря 2004 года N 816-III "О республиканских целевых программах", поскольку в ходе заседания выявлены основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению в указанной части. Признать издание Закона Республики Бурятия "О республиканских целевых программах" (часть 2 статьи 5, положение первого абзаца части 1 статьи 6 "включая отчет об использовании средств республиканского бюджета на реализацию целевых программ" и второй абзац части 1 статьи 6) **не** входящим в компетенцию Народного Хурала Республики Бурятия, не соответствующим установленным Конституцией Республики Бурятия принципу разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и разграничению компетенции между ними.

	Закрепленное частью 2 статьи 5 Закона Республики Бурятия "О республиканских целевых программах" полномочие Народного Хурала Республики Бурятия касается не только долгосрочных, но и иных республиканских целевых программ, оно нарушает установленное Конституцией Рес публики Бурятия разграничение компетенции между Народным Хуралом Республики Бурятия и Правительством Республики Бурятия. Решение о внесении изменений и досрочном прекращении реализации республиканской целевой программы должен принимать орган, утверждающий данную программу.	
Определение Конституционного суда Кабардино-Балкарской Республики от 26 июня 2012 года N 2-О о прекращении дела по спору о компетенции между Администрацией Черекского района Кабардино-Балкарской Республики и местной администрацией городского поселения Кашхатау Черекского района Кабардино-Балкарской Республики.	Администрация Черекского муниципального района КБР обратилась в Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики с ходатайством о разрешении спора о том, за счет какого местного бюджета должно быть обеспечено финансирование расходных обязательств, связанных с выплатой пенсии за выслугу лет Батчаеву А.М и места, где должно находиться личное дела пенсионера. В ходе подготовки дела к слушанию Администрация Черекского района КБР заявила об отзыве ходатайства в связи с принятием пенсионного дела Батчаева А.М. Администрацией городского поселения Кашхатау и отсутствием оснований для дальнейшего рассмотрения дела.	Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики о п р е д е л и л: Прекратить производству по делу о разрешении спора о компетенции между органами местного самоуправления – Администрацией Черекского района КБР и местной Администрацией городского поселения Кашхатау Черекского района КБР **в связи с отзывом обращения заявителем до начала рассмотрения дела** в заседании Конституционного Суда

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года)// Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14 марта 2020 года опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 4 июля 2020 года.

Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 08.12.2020) "О судебной системе Российской Федерации" – Текст : электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834/97e47908c01f77aa9a24de5a772e3cffab17d456/.

Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 N 7-ФКЗ "О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы" Текст : электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_369977/.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"/ Текст : электронный. – КонсультантПлюс. URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172//.

Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 N 184-ФЗ // Официальный портал правовой информация http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102062162.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. - № 40.- Ст. 3822. – 2003.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований// Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 903.

Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении»// Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4159.

Федеральный закон от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»// Собрание законодательства РФ, 12.12.2011, № 50, ст. 7358.

Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378.

Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 27.06.2016, № 26 (Часть I), ст. 3851.

Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 14.12.2020, № 50 (часть III), ст. 8039.

Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»//Собрание законодательства РФ, 30.03.1998, № 13, ст. 1475.

Проект Федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (проект № 98800539-2). Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PRJ&dst=&n=323&req=doc#032837066476187515.

Закон СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»// Свод законов СССР, т. 1, с. 267, 1990 г. (утратил силу).

Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»// Ведомости СНД и ВС РСФСР, 18.07.1991, № 29,

ст. 1010 (утратил силу).

Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 28.08.1995, N 35, ст. 3506 (утратил силу).

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&dst=&n=23497&req=doc#01508299254409693 (утратил силу).

Указ Президента Российской Федерации от 21.06.2004 г. № 791 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48161/ (дата обращения 21.03.2020).

Постановление Правительства РФ от 08.12.2008 N 924 "О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий"(вместе с "Правилами заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий") // "Собрание законодательства РФ", 15.12.2008, N 50, ст. 5953.

Приказ Минюста России от 10.08.2016 N 182 "Об утверждении примерных форм соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим

исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации"// Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 15.08.2016.

Закон Вологодской области от 8 декабря 2010 года № 2429-ОЗ «Об административных правонарушениях в Вологодской области»// «Красный Север», № 139, 11.12.2010.

Закон Вологодской области от 28 июня 2006 года № 1465-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды»// «Красный Север», № 78, 01.07.2006.

Закон Вологодской области от 28 апреля 2006 года № 1443-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Вологодской области отдельными государственными полномочиями в сфере архивного дела»// «Красный Север», № 53-54, 06.05.2006.

Закон Вологодской области от 5 октября 2006 года № 1501-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Вологодской области отдельными государственными полномочиями в сфере регулирования цен (тарифов)»// «Красный Север», № 120, 10.10.2006.

Закон Вологодской области от 28 ноября 2005 года № 1369-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере административных отношений»// «Красный Север», № 169, 01.12.2005.

Устав Вологодского муниципального района (принят районным референдумом 22.01.1995) // текст редакции от 05.08.2005 опубликован в издании «Маяк». - № 70-71. – 2005.

Решение Комитета самоуправления Сямженского муниципального района от 01.08.2005 № 144 «Об Уставе муниципального образования «Сямженский муниципальный район» (вместе с «Уставом муниципального образования «Сямженский муниципальный район»)// Первоначальный текст документа опубликован в издании «Восход». - № 62-63. – 2005.

Решение Представительного Собрания Бабаевского муниципального района от 14.12.2018 № 216 «Об утверждении Устава Бабаевского муниципального района»// Первоначальный текст документа опубликован в издании «Официальный вестник» (приложение к газете «Наша жизнь», № 17, 14.02.2019), 14.02.2019.

Решение Представительного Собрания Чагодощенского муниципального района от 24.12.2020 № 70 «О бюджете Чагодощенского муниципального района на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»//URL:http://chagoda.ru/download/70_%D0%91%D0%AE%D0%94%D0%9621.zip.

Решение Муниципального Собрания Череповецкого муниципального района от 10.12.2020 № 180 «О бюджете Череповецкого муниципального района на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»// URL: https://cherra.ru/ofitsialnaya-informatsiya/normativnye-pravovye-akty-rayona/reshenie-munitsipalnogo-sobraniya-cherepovetskogo-180/.

Решение Великоустюгской Думы от 11.12.2020 № 56 «О районном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»// URL: https://www.vumr.ru/byudzhet/resheniya-velikoustyugskoy-dumy-o-rayonnom-byudzhete/resheniya-velikoustyugskoy-dumy2021.php.

Решение XX сессии IV созыва Собрания депутатов муниципального образования «Килемарский муниципальный район» от 18.10.2006 N 229 «Об утверждении Положения о межмуниципальном экономическом сотрудничестве (с порядком образования межмуниципальных объединений, учреждением хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций)»// Восход. – № 42. – 2006.

Решение Думы Лазовского муниципального района от 21.10.2005 № 199 «Об утверждении Положения о межмуниципальном экономическом сотрудничестве Лазовского муниципального района»// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение Совета местного самоуправления городского поселения Нарткала Урванского муниципального района КБР от 14.02.2020 N 37/5 «О заключении Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве по обеспечению эффективного использования земельных ресурсов».

Судебная практика

Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 N 15-П "По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации" Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8550/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 N 2-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края" Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23036/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 N 3-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области" Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23007//.

Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» Текст: электронный. – Гарант. – URL https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10006058/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.1997 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» Текст: электронный. – Гарант. – URL https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/11801208/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 N 19-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области"// СПС «Консультант плюс» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23231/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 N 1-П "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации"// СПС «Консультант плюс» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17481/.

Определение Конституционного Суда РФ от 12.03.1998 № 32-О «Об

отказе в принятии к рассмотрению запроса высших должностных лиц ряда субъектов Российской Федерации о проверке конституционности некоторых положений Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”» Текст: электронный. – Гарант. – URL https://base.garant.ru/12111402/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 N 17-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" Текст: электронный. – КонсультантПлюс. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19098/ (дата обращения 21.03.2020).

Определение Конституционного Суда РФ от 07.10.1998 № 116-О «По делу о проверке конституционности положений статей 14, 15 и 35 Закона Краснодарского края от 23 июня 1995 года «О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края»» Текст: электронный. – Гарант. – URL https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1675760/.

Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»// Собрание законодательства РФ, 11.12.2000, № 50, ст. 4943.

Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита»// Собрание законодательства РФ, 11.04.2011, № 15, ст. 2190.

Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 года № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова»// Собрание законодательства РФ, 30.05.2011, № 22, ст. 3239.

Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 года № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»//Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 8062.

Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»//Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 04.12.2015.

Постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 года № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район»//Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 29.04.2016.

Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 года № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан»//Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 07.07.2017.

ЛИТЕРАТУРА

Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб., 2004.

Авакьян С.А. Некоторые проблемы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации / С.А. Авакьян Конституционное право России: избранные статьи. 2010 -2016: М.: Изд-во Проспект, 2016, 501 с. Текст непосредственный.

Автономов А.С. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами // Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 177 – 179.

Автономов, А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник / А.С. Автономов. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва : ИЦ РИОР: ИНФРА-М, 2012. - 476 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-369-00951-2. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/323859. – Режим доступа: по подписке.

Андриченко Л.В., Валентей С.А. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ на современном этапе // Федерализм. 2008. № 4. С. 31–53.

Анисимова Е.А. Региональная конституционная юстиция в России: миф или реальность // Юридическая наука, № 10, 2019 г., С. 10-14.

Баглай, М. В. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. — 864 с. — DOI 10.12737/1569641. - ISBN 978-5-00156-182-8. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1569641. – Режим доступа: по подписке.

Белоусова Е.В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 124 - 131.

Бурнасов А.С. Эволюция системы федеративных отношений в современной Германии (конец XX – начало XXI вв.). Автореферат диссертации…кандидата исторических наук. - Екатеринбург, 2007. - С. 23.

Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006.

Водяницкая Е.А. Австрийская конституционная реформа 2008 года // Вестник МГИМО. – 2011. - № 4. - С. 193-198.

Геймбух Н.Г. Совершенствование конституционного законодательства Германии о разграничении предметов ведения федерации и земель // Вестник Томского гос. университета. Право. – 2015. № 4 (18). С. 14-20.

Геймбух Н.Г. Вопросы конституционной реформы в Федеративной Республике Германия // Вестник Томского гос. университета. Право. – 2018. № 27. С. 23-27.

Горбаченко С. Конституционная реформа федерализма в Германии // https://ilex.by/news/konstitutsionnaya-reforma-federalizma-v-germanii/.

Городилов А.А., Губин Ю.И., Соколов А.Н. Федерализм в России — состояние, проблемы, перспективы развития. Калининград, 2010. С. 69–71.

Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. Т. 1 / Отв. ред.: Топорнин Б.Н. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. - 312 с. – С.82-83.

Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2000.

Гуляков А.Д. Процесс учреждения федеративных государств в центре Европы (опыт Швейцарии, Германии, Австрии) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. Право. - 2017. - № 1 (41). - С. 5-18.

Ерегин А.Н. Актуальные проблемы в сфере разграничения полномочий и предметов ведения между РФ и ее субъектами//Актуальные проблемы современного права. Материалы XIV студенческой научно-практической конференции. – Архангельск: Изд-во Поморский гос. ун-т. – 2007.

Зарубежный опыт государственности / Под общ. ред. Ю.С. Васютина. Орел: ОРАГС, 2003.

Казак Е.С. Конституционно-правовые реформы федеративных отношений в России и Германии: Автореферат диссертации…кандидата юридических наук. – Москва. – 2011.

Каширских О.Н. Германский федерализм: от «кооперативного» к «конкурентному»? // Современная Европа. 2007. - № 4. С. 100-114.

Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма. М., 2002.

Ковачев Д.А. Федерация в зарубежных странах: актуальный опыт // Договорные принципы и формы федеративных отношений в России. Проблемно-тематический сборник. М., 1999.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. — Москва: Норма, 2005. — 896 с. – С. 819 – 826.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учебник / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 1136 с. - С. 151.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для бакалавриата / отв. ред. В. В. Невинский. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. — 432 с. — DOI 10.12737/1816465. - ISBN 978-5-00156-197-2. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1816465. – Режим доступа: по подписке.

Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001.

Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти : монография / А.Е. Постников, Л.В. Андриченко, А.Е. Помазанский [и др.] : отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Инфра -М. 2020. С. 67. Текст : непосредственный.

Конституция Индийской Республики 1949 г. // Официальный сайт Министерства права и правосудия Индии: https://legislative.gov.in/constitution-of-india.

Конституция Соединенных Штатов Америки 1787 г. (с изм. и доп.) // Избранные конституции зарубежных стран : учебное пособие / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. – 795 с. – Серия : Основы наук. – С. 397-421.

Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика) / Кряжков В.А. - М.: Формула права, 1999. – 768 с.

Кузнецова С.С. Особенности реформирования индийского федерализма

в XXI веке (на примере штата Телангана): конституционно-правовое исследование // Академический юридический журнал. – 2016. - № 3 (65). С. 46-53.

Кулушева М.А. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1986.

Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2011.

Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972.

Лафитский В.И. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2011. – 351 с.

Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999.

Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.

Мадьярова А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Малявкина Н.В. К вопросу о конкурирующей компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4.

Механизмы перераспределения полномочий// URL: https://sudact.ru/law/metodicheskie-rekomendatsii-organam-gosudarstvennoi-vlasti-subektov-rossiiskoi/3_1/3.8/mekhanizmy-pereraspredeleniia-polnomochii/.

Мишин, А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов / Мишин А.А., - 17-е изд., испр. и доп. - М.:Статут, 2013. - 520 с.ISBN 978-5-8354-0936-5. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1006929. – Режим доступа: по подписке.

Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления: учебное пособие. М.: Форум, 2009// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Основной закон Федеративной Республики Германии 1949 г. (с изм. и доп.) // Официальный сайт Бундестага: https://www.bundestag.de/en/documents/legal.

Петров С.М. К вопросу о правовом регулировании разграничения компетенции между уровнями публичной власти в России // Новый юридический журнал. 2012. № 4.

Пиголкин А.С. Федеральные основы системы российского законодательства // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. С. 16–49.

Платонов В.М. Децентрализация, деволюция и конкурирующий федерализм при разграничении предметов ведения и полномочий в федеративном государстве: опыт США // Евразийский юридический журнал. - 2018. - № 12 (127).

Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. [и др.] Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография (отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова). ИЗиСП. - "ИНФРА-М", 2015.

Примова Э.Н. Некоторые особенности Российской Федерации в контексте европейского федерализма (на примере ФРГ и Австрии) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2009. - № 4 (12).

Пчелинцев А.В. Законодательная практика и проблемы разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере свободы совести и вероисповедания // Российская юстиция. 2011. № 1.

Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003.

Рудакова К.Р. Решения Верховного Суда США по вопросам разграничения предметов ведения между федерацией и штатами в XX веке // В сборнике: Актуальные проблемы социально-гуманитарных наук. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. В 6-ти частях. Под общей редакцией Е.П. Ткачевой. 2017. С. 108-113.

Саломатин А.Ю. Австрийский федерализм / А.Ю. Саломатин, А.С. Корякина // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2015. — Т. 3, № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа:

http://esj.pnzgu.ru.

Саломатин А.Ю., Корякина А.С. Швейцария и Индия как полярные модели этнического федерализма (сравнительно-правовоеисследование) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. - № 4. – С. 155-163.

Сидоров О.А. Утверждение кооперативного федерализма в США (судебно-правовой аспект) // Регионология. – 2006. - № 4 (57).

Страшун Б.А. Учитывать политические последствия разделения полномочий между федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. 1997. № 2.

Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10.

Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001.

Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: учебно-практическое пособие. 2-изд., испр. и доп. М., 2000.

Урбаева А. П. Порядок формирования конституционных судов федеральных земель ФРГ // Молодой ученый. 2016. №5. С. 524-527. Текст электронный— URL https://moluch.ru/archive/109/26513/.

Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001.

Федеральный конституционный закон Австрийской Республики 1920 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001; в актуальной редакции на немецком языке на официальном сайте: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138.

Хабриева Т.Я. Комментарий к статье 78 Конституции Российской Федерации // Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко [и др.]; под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма;

ИНФРА-М, 2011.

Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика [Текст] / Т. Я. Хабриева; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. - М. : Юристъ, 1998. - 243 с.

Хабриева Т.Я., Сивицкий В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 12.

Цатурян Т. В. Конституционно-правовое регулирование согласительных процедур разрешения споров о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: специальность 12.00.02 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Цатурян Тамара Владимировна ; Российская академия правосудия. – Москва, 2009. – 198 с. – Текст : непосредственный.

Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. М.: Юристъ, 2003.

Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин, - 9-е изд., перераб. и доп. - Москва : Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2020. - 528 с. - (Высшее образование : Специалитет). - ISBN 978-5-16-108818-0. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1178716. – Режим доступа: по подписке.

Шафир М. А. Компетенция СССР и союзной республики. М., 1968.

Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами осударственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 9–13.

Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография / Эбзеев Б.С. - М.: Норма, Инфра-М, 2013. – 560 с.

Юридическая энциклопедия / под общей ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2005.