

**Лещенков Ф. Сравнительно-правовой обзор делегирования федеральный полномочий на примере РФ и некоторых зарубежных государств
М., Юридический факультет МГУ, НОЦ КИМС, 2010 г.**

Федерация является одной из двух основных форм государственного устройства. В отличие от унитарного государства федеративное государство состоит из государственных образований, в той или иной степени обладающих определенной политической самостоятельностью. Для федеративного государства характерно существование двух систем органов власти: федеральные органы власти и органы власти субъектов федерации. Зачастую субъекты федерации помимо собственных высших органов власти имеют также и иные элементы конституционно-правового статуса государства, такие как собственное гражданство, герб, столица. Субъекты федерации наделены правом издавать свои нормативно-правовые акты, в том числе и учредительного характера, при условии соответствия этих актов федеральному законодательству, прежде всего федеральной конституции.

Субъекты федерации, однако, не обладают всей полнотой государственной власти, которой обладает федерация в целом. Субъекты, к примеру, обычно не участвуют, или очень ограниченно участвуют, в международных отношениях и не имеют права на сепарацию, то есть на выход из состава федерации. Ряд вопросов, отнесенных федеральной конституцией к сфере исключительной компетенции федерации, также не может быть предметом разрешения их конкретным субъектом федерации.

Известно, что общественные, экономические, политические отношения, существующие между федерацией в целом и ее субъектами, не отличаются простотой. Зачастую возникают споры о разграничении компетенции между федерацией и ее субъектами. Неоднократно подобного рода споры являлись, и по сей день являются предметом рассмотрения в судебных органах государства.

Делегирование полномочий федерации ее субъектам является особым вариантом решения проблем, возникающих в сфере совместной компетенции федерации и ее субъектов. Оно предполагает передачу субъектам федерации именно федеральных полномочий с возможностью федерации осуществлять контроль за реализацией этих полномочий. Отсюда следует, что полномочия, имеющие изначально федеральную природу, подлежат реализации субъектом федерации, однако, по своему характеру они остаются делегированными, то есть переданное полномочие «автоматически» не попадает в сферу компетенции субъекта федерации. В связи с этим делегирование полномочий не стоит рассматривать как особый способ разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами, а скорее как специфический инструмент реализации уже разграниченных на основании закона полномочий.

Делегирование полномочий призвано выполнять определенные функции, такие как: во-первых, наделение субъектов большей самостоятельностью и инициативностью при реализации делегированных полномочий. Получив возможность самостоятельно реализовывать федеральные полномочия, субъект, вероятно, будет проявлять интерес к их самостоятельной реализации. Во-вторых, делегирование призвано играть роль своеобразного «экономического стабилизатора» в отношениях между субъектами федерации. Речь идет о софинансировании реализации отдельных делегированных полномочий федерацией, что в свою очередь должно обеспечивать экономико-финансовое равенство субъектов, так как при отнесении конкретных полномочий федерации к сфере компетенции ее субъектов может возникнуть известная проблема с разделением субъектов на «богатых» и «бедных». И наконец, в-третьих, делегирование подразумевает возможность осуществления контроля над делегированным полномочием тем федеральным органом исполнительной власти, который осуществлял эти полномочия до делегирования.

Делегирование полномочий – сравнительно новое явление для практики российского федерализма, однако известно, что некоторые зарубежные федерации (среди которых такие государства как ФРГ и Бельгия) уже весьма продолжительное время демонстрируют успешное применение этого инструмента в сфере конституционно-правовых реалий.

Начиная обзор делегирования федеральных полномочий на примере опыта РФ, нельзя не отметить, что одной из особенностей современного российского федерализма является существенное увеличение правовых коллизий, возникающих между Федерацией и ее субъектами. В актах органов государственной власти России и субъектов Федерации содержатся противоречивые положения, отсутствует унификация терминов и единство подходов к содержанию базовых концепций и понятий¹. На федеральном уровне можно отметить несогласованность и несистематизированность законов и иных нормативно-правовых актов, слишком широкую трактовку полномочий в сфере совместного ведения, не оставляющую пространства для регионального правотворчества субъектов РФ. В то же время, субъекты Федерации стремятся к расширению собственной компетенции, закреплению особого статуса субъекта и специфических форм взаимоотношений с федеральными органами власти, например, к распространению своей компетенции на распоряжение имуществом, находящимся в совместной собственности Федерации и ее субъектов².

Очевидно, что в любом федеративном государстве рано или поздно возникают и конфликтуют две тенденции: одна из них – тенденция к централизации, инициируется самой федерацией в целом, а также иногда исходит от экономически неразвитых субъектов и заключается в стремлении сохранить наиболее сильную и неразделимую федерацию, насколько это возможно; другая же – тенденция к децентрализации, напротив, означает стремление отдельных субъектов к независимости от федерации, в том числе правовой и экономической. Последняя тенденция исходит, в основном, от экономически сильных субъектов, способных развиваться в условиях полного суверенитета. Предположительно, такого рода коллизии характерны для наиболее крупных федераций, таких как Российская Федерация или США. Несомненно, подобная рознь в отношениях между федерацией и субъектами, а также между субъектами внутри федерации порождает массу конфликтов между ними и коллизий в законодательстве. Как и любой конфликт, требующий компромиссного решения, конфликт между федерацией и ее субъектами пытались решить с помощью договоров, а в данном случае – двухсторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Подписание 15 февраля 1994 года первого договора с Республикой Татарстан явилось результатом разрешения политико-правового конфликта между органами государственной власти России и республики³. Примечательно, что инициатива использовать делегирование полномочий для предотвращения и разрешения конфликтов, возникающих на почве федеративных отношений, принадлежала именно Республике Татарстан. Но, в отличие от классической концепции делегирования полномочий, предполагающей передачу федеральных полномочий для исполнения субъектам, Республика Татарстан представляла себе некое «обратное делегирование» в качестве основы федеративных отношений. Обратное делегирование является особой процедурой передачи полномочий субъектов для исполнения их федерацией. Такой процедуре

¹См: Васильева Т. Разрешение правовых коллизий между федерацией и субъектами федерации//Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. №1(38).

² См., например постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"// "Российская газета", № 118, 21.06.2000 г.

³ Васильева Т. Разрешение правовых коллизий между федерацией и субъектами федерации// Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. №1(38).

предшествует определению этих полномочий субъектом федерации, что делегированием не является. С точки зрения теории получается, что Республика Татарстан сделала уникальную в своем роде попытку закрепить на федеральном уровне сферу исключительной компетенции субъекта Федерации, а компетенция самой Федерации виделась в Татарстане как делегированная от имени субъекта Федерации. С точки зрения практики федерализма эта модель является неадекватной самой сущности федеративных отношений. И причиной тому является то обстоятельство, что федеральная компетенция является первичной по отношению к компетенции субъектов федерации и к их совместной компетенции также.

В свою очередь, это положение делает невозможным идею полного обратного делегирования. То есть теоретически субъект федерации может в некоторых случаях передать исполнение отдельных своих полномочий федерации. Но происходит это из-за экономической невозможности конкретного субъекта это полномочие самостоятельно исполнять. Но речь в данном случае не идет о первичности компетенции субъекта федерации. Субъект не может забрать все полномочия и закрепить их в своем основном законе, а потом на основании изданных законов и иных нормативно-правовых актов делегировать их исполнение федерации. Это противоречило бы одному из основных принципов федерации – принципу верховенства государственной (в данном случае – федеральной) власти. К тому же, как будет выглядеть закрепление федеральных по своей природе полномочий в основном законе субъекта, если федерация состоит больше чем из одного субъекта? Вероятно, можно было бы закрепить принцип делегированных от субъектов к федерации полномочий и определить сами эти полномочия в основном законе самой федерации. Но в условиях централизованного характера федеративного государства, это попросту невозможно. Федеративный договор с Республикой Татарстан был не единственным в своем роде, но все подобные последующие договоры не имели столь серьезного политико-правового обоснования⁴.

Было бы не совсем верно говорить однозначно о подобных договорах. Каждый из них имел как свои преимущества, так и свои недостатки. С одной стороны, федеративные договоры позволили смягчить противоречия между федеральной Конституцией и конституциями (уставами) субъектов Федерации, восполнить пробелы конституционной и законодательной регламентации. С другой стороны, заключение договоров привело к размыванию предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения, перечень которых был существенно расширен в ряде договоров.

Ярким примером делегирования федеральных полномочий на базе федеративного договора является уступка, которую получили Республики Татарстан и Башкортостан от федерального центра. Эти две республики получили возможность осуществлять помилование лиц, осужденных за уголовно наказуемые деяния, совершенные на территории этих республик. Таким образом, полномочие, являющееся федеральным⁵, было передано для исполнения в субъект Федерации, при том, что это не повлекло внесения изменений ни в федеральную Конституцию, ни в конституцию субъекта Федерации, а значит, перераспределения полномочий внутри сфер компетенции не было. Некоторые федеративные договоры, в частности, договоры РФ со Свердловской и Нижегородской областями, а также с Хабаровским краем предусматривали урегулирование финансовых аспектов и материально-техническое обеспечение передачи конкретных полномочий.

На сегодняшний день возможность заключения федеративных договоров сведена к минимуму. В соответствии с новым регулированием договор может быть заключен в строго определенных случаях – если такая возможность предусмотрена федеральным законом по предметам совместного ведения, либо если такой закон отсутствует вовсе. Следовательно, возможности делегирования федеральных полномочий субъектам

⁴Там же

⁵ Конституция РФ, ст. 71, пункт «о»

Федерации на базе федеративного договора стали неактуальными, что в свою очередь свидетельствует о необходимости разработки законодательной базы, предусматривающей делегирование полномочий.

Договорный опыт отношений между Российской Федерацией и ее субъектами показал эффективность делегирования полномочий именно в качестве инструмента решения конфликтов, возникающих в сфере отношений между Федерацией и ее субъектами. Делегирование может и должно осуществляться в условиях пробельности законодательства, потому что именно пробелы в законодательстве чаще всего обостряют конфликт, который может возникнуть из противоречивой сущности федеративных отношений. Не говоря уже о том, что конфликты возникают и в условиях достаточного законодательного регулирования отношений на уровне как федерации, так и субъектов, возникновение таких конфликтов в условиях недостаточного регулирования очевидно и неизбежно.

Из вышеизложенного следует, что делегирование полномочий – реальная возможность предотвращения и погашения возникших конфликтов, которые могут возникнуть и возникают в отношениях между субъектами Федерации и федеральным центром. Делегирование удобно еще и тем, что оно может осуществляться без перераспределения полномочий внутри сфер компетенции Федерации и субъектов Федерации, и соответственно, без внесения изменений в действующие основные законы федерации и ее субъектов. Делегирование полномочий способно быстро реагировать на любые сложности, возникающие в федеративных отношениях и оперативно предотвращать и решать потенциальные и реальные конфликты. Ведь для того, чтобы изменить Основной закон Федерации или субъекта Федерации, требуется немало времени, особенно, учитывая тот факт, что для пересмотра федеральной Конституции может потребоваться разработка и принятие новой Конституции⁶. Не лучше ли разработать единую процедуру, позволяющую находить компромиссное решение в случае возникновения конфликтов и заключающуюся в возможности передачи исполнения федеральных полномочий на уровень субъекта Федерации? Ответ на этот вопрос очевиден.

Разумеется, было бы неверным полагать, что делегирование федеральных полномочий может разрешить любой конфликт в сфере взаимодействия федерации и ее субъектов. Как и любой другой институт федеративных отношений, делегирование полномочий имеет свои границы. В период заключения федеративных договоров между Российской Федерацией и ее субъектами был введен запрет на делегирование определенных полномочий субъектам Федерации федеральными органами государственной власти. Запрет распространялся на полномочия по обеспечению гарантий сохранения основ конституционного строя страны, равноправия субъектов Федерации, равенства прав и свобод человека и гражданина на всей территории страны, а также на иные полномочия, передача которых влечет нарушение территориальной целостности государства, верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории страны⁷. Указанные полномочия находились, и до сих пор находятся в сфере исключительной компетенции федерации и делегированию на уровень субъектов федерации они не подлежат. Следовательно, делая ставку на делегирование полномочий как на оптимальный способ мирного урегулирования «федеративных конфликтов», нужно иметь в виду, что и оно имеет ограниченное применение.

⁶ Ст. 135 Конституции РФ.

⁷ См: Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 21 марта 1996 г. №370//СЗ РФ. 1996. № 12.Ст 1058; № 49. Ст 5534

Конституция Российской Федерации не употребляет термин «делегирование полномочий», однако в ней есть норма, говорящая о возможности передачи федеральными органами исполнительной власти осуществления части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации путем заключения соглашений. Речь идет о части 2 ст.78 Конституции РФ: Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Интересно, что и т.н. «обратное делегирование полномочий» также предусмотрено этой статьей. Речь идет о части 3 ст.78 Конституции РФ: Органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

В Концепции федеративной реформы, разработанной Комиссией по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, передача субъектам Федерации отдельных федеральных полномочий как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения рассматривалась как делегирование полномочий⁸.

Однако при переработке Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на основе концепции федеративной реформы единый термин «делегирование полномочий» не был использован, что привело к применению различной терминологии для обозначения перераспределения полномочий Российской Федерации в зависимости от предметов ведения, в рамках которых они перераспределяются. Так, делегирование полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения рассматривается как их передача органам государственной власти субъектов Российской Федерации посредством федеральных законов (пункты 7 и 8 статьи 26). Делегирование же отдельных полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации обозначено как возложение на них этих полномочий (статья 26), причем не только посредством соглашений, как это установлено частью второй статьи 78 Конституции Российской Федерации, но и путем принятия федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации⁹.

Однако, вопреки этой терминологии, статьей 17 Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» закреплено, что полномочия Российской Федерации на государственную регистрацию актов гражданского состояния, которые относятся к предметам ведения Российской Федерации, передаются органам государственной власти субъектов Российской Федерации с возможностью делегирования органам местного самоуправления¹⁰. Налицо несоответствие понятий «передача полномочий» и «возложение полномочий». По каким-то причинам делегирование федеральных полномочий на уровень субъекта Федерации в указанном Законе было обозначено термином «передача», что не соответствовало Концепции федеративной реформы. Несмотря на подобное несоответствие понятий «передача» и «возложение», это не меняет самой сущности делегирования полномочий,

⁸ Концепция федеративной реформы // Известия. 2002. 2 июля.

⁹ Черепанов В. Разграничивать или делегировать? (О разграничении полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов) // Сравнительное конституционное обозрение. - М.: Институт права и публичной политики, 2007. № 1 (58). С. 163-167.

¹⁰ Там же.

которое в обоих случаях заключается в возможности субъектов Федерации осуществлять полномочия, не входящие в сферу компетенции субъектов.

Перечень подобных примеров неоднозначного использования в российском законодательстве близких по значению терминов можно продолжить. Отсутствует ясность и в научной литературе. По мнению Н. А. Игнатюк, «передача полномочий органам исполнительной власти может осуществляться в виде наделения или делегирования. Наделение полномочиями означает установление (правовое закрепление) полномочий за определенными органами власти, а делегирование означает их передачу»¹¹. При таком подходе остается неясным, в чем заключается различие между разграничением полномочий и наделением полномочиями.

Б. М. Лазарев рассматривал делегирование как специфический способ наделения полномочиями, «при котором один орган управления возлагает на другой обязанность и предоставляет ему на один раз право решить вопрос, отнесенный к компетенции первого органа»¹². По его мнению, «к делегации полномочий необходим очень осторожный подход, так как она таит в себе опасность частичной подмены одних органов другими и создает очень сложные с юридической точки зрения ситуации»¹³. Это положение нуждается в комментарии: будет ошибкой полагать, что право решить делегированный вопрос (как пишет Б.М. Лазарев) предоставляется на один раз, ибо исполнение делегированного полномочия субъектом Федерации – сложный и многоступенчатый процесс, который не ограничивается решением конкретного одного вопроса.

В конституционном праве большое внимание уделялось делегированию полномочий федеральных органов государственной власти по предметам ведения Российской Федерации (А. Н. Кокотов, И. А. Умнова, Т. Я. Хабриева)¹⁴.

В ряде работ (Д. Н. Козак, Т. Я. Хабриева) обосновывается необходимость и целесообразность замены разграничения полномочий по предметам совместного ведения их передачей органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако при этом речь идет лишь о договорном регулировании федеративных отношений¹⁵.

В Концепции развития законодательства в области федеративных отношений, разработанной коллективом ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, делегирование, называемое «возложением на субъекты Российской Федерации полномочий, финансируемых за счет субвенций», рассматривается в качестве одного из правовых механизмов распределения компетенции между федеральным центром и регионами. Этот механизм, по мнению авторов, применяется в тех случаях, когда «федеральный законодатель может посчитать необходимым единообразное осуществление полномочий по предметам совместного ведения органами власти субъектов Российской Федерации на всей территории страны. Это требует детального регулирования порядка их осуществления и соответственно влечет конкретный объем расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации, которые должны быть возмещены за счет федерального бюджета в виде целевых

¹¹Игнатюк Н. А. Спровоцированное изменение законодательства о полномочиях органов исполнительной власти в РФ // Федерализм. 2005. № 2. С. 98–99.

¹²Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М., 1972. С. 252.

¹³ Там же. С. 256.

¹⁴Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Журнал российского права. 2002. № 8; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 2000. С. 216; Хабриева Т. Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. – М., 2003. С. 118–119.

¹⁵Козак Д. Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 11; Хабриева Т. Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2004. № 8. С. 12.

субвенций».¹⁶ Данная концепция говорит о возложении на субъекты Федерации исполнения полномочий, отнесенных к сфере совместной компетенции Федерации и ее субъектов, не упоминая возможности возложения на субъекты Федерации исполнения полномочий, имеющих федеральную природу. Я полагаю, что этот механизм делегирования полномочий применим и в случаях, когда речь идет о возложении на субъекты Федерации исполнения федеральных полномочий.

Позитивно оценивает возможности делегирования полномочий Ю. А. Тихомиров, который считает, что этот правовой механизм создает возможности для расширения партнерства и более гибкого выполнения функций с учетом конкретной обстановки и ее быстрых изменений. Делегирование есть уполномочивание субъектом другого лица или органа (организации) выполнять некоторые его полномочия. Делегировать полномочия может лишь тот субъект, который является их первичным обладателем по закону. В процессе делегирования требуется согласие сторон, поскольку объем прав и обязанностей уменьшается у одной стороны и увеличивается у другой. Оправданным считается ограниченный срок делегирования полномочий, хотя не исключаются и другие варианты. Исполнители делегированных полномочий лучше стимулируются и чувствуют свою ответственность¹⁷.

Соглашаясь в основном с таким подходом, следует подчеркнуть, что делегирование полномочий (в отличие от разграничения) заключается в передаче федеральным или региональным органам государственной власти уже разграниченных между ними полномочий. Таким образом, делегирование полномочий является вторичным правовым механизмом перераспределения компетенции, которая ранее была первично разграничена между центром и регионами¹⁸. По этой причине делегирование полномочий не является способом разграничения компетенции между федерацией и субъектами федерации, но, в то же время, оно представляет собой не менее эффективный вариант осуществления государственных полномочий на всех трех уровнях власти: федеральном, субъектов федерации и на местном уровне.

На сегодняшний день Российская Федерация активно использует делегирование федеральных полномочий на уровень субъекта Федерации как апробированный и надежный инструмент урегулирования конфликтов между федерацией и ее субъектами. Это можно проследить посредством анализа отдельных отраслей российского законодательства.

Статья, посвященная делегированию полномочий Федерации содержится в новой редакция Лесного кодекса РФ¹⁹. В соответствии с ней Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление следующих полномочий в области лесных отношений:

разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;

предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе организация и проведение соответствующих аукционов; выдача разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда; организация использования лесов, их охраны (в том числе тушения лесных пожаров), защиты (за исключением

¹⁶ Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М., 2004. С. 155.

¹⁷ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. – М., 2001. С. 175.

¹⁸ Черепанов В. Разграничивать или делегировать? (О разграничении полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов // Сравнительное конституционное обозрение. - М.: Институт права и публичной политики, 2007. № 1 (58). С. 163-167.

¹⁹ Речь идет о статье 83 Лесного кодекса РФ.

лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов на указанных землях; ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации; осуществление государственного лесного контроля и надзора; установление перечня должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор²⁰. В соответствии с пунктом 3 указанной статьи, средства на осуществление переданных полномочий передаются в виде субвенций из федерального бюджета. Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2006 г. № 838 утверждена Методика распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из Федерального фонда компенсаций для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Средства, передаваемые в бюджет субъекта Федерации и предназначенные для компенсации расходов, связанных с реализацией делегированных полномочий, имеют строго целевое назначение; при несоблюдении этого требования органами власти субъекта Федерации, федеральный орган исполнительной власти вправе осуществить взыскание указанных средств. Интересным является тот факт, что уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе издавать нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий, а также обязательные для исполнения методические и инструктивные материалы об осуществлении таких полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации²¹. Это, в свою очередь свидетельствует об обязательном характере исполнения делегированных полномочий.

Возникает вопрос: не противоречит ли это положение статьи 83 Лесного кодекса части 2 статьи 78 Конституции РФ, в которой говорится о том, что федеральные органы исполнительной власти могут передавать органам исполнительной власти субъектов РФ осуществление части своих полномочий лишь на основании соглашения? Ведь любое соглашение предполагает совпадение воли двух субъектов, а соответственно, и взаимность их интенций. В то же время, статья Лесного кодекса говорит об обязательности для исполнения органами власти субъектов РФ методических и инструктивных материалов об осуществлении уже переданных полномочий. В таком случае, получается, что в соответствии со ст. 78 Конституции РФ сами полномочия передаются (делегируются) на добровольной основе органам исполнительной власти субъектов РФ, и лишь после того как они были переданы, федеральные органы исполнительной власти могут действовать императивно по отношению к органам власти субъекта РФ. Тогда формально получается, что нет никакого нарушения конституционной нормы статьи 78 Конституции РФ, и, заключив соглашение о передачи исполнения части полномочий с федеральным органом исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ как бы дает свое согласие на возможность директивного управления «сверху» со стороны федерального органа.

Соотношение этих двух норм – статьи 78 Конституции РФ и статьи 83 Лесного кодекса РФ нуждается в дополнительном комментировании по двум причинам. Во-первых, можно двояко рассматривать возможность федеральных органов исполнительной власти издавать обязательные для исполнения органами власти субъекта РФ нормативно-правовые акты, а также инструкции и методические материалы: с точки зрения соответствия Конституции и с точки зрения противоречия Конституции, так как статья Лесного кодекса не дает полного и завершённого представления о том, является ли обязательным принятие делегированного полномочия органом власти субъекта РФ. Во-вторых, даже если презюмировать конституционность нормы статьи Лесного кодекса РФ,

²⁰ Ст. 83 Лесного кодекса.

²¹ П. 8 ст. 83. Лесного кодекса.

несомненно, размытость формулировки будет порождать многочисленные коллизии на практике. За надлежащее исполнение переданных полномочий орган исполнительной власти субъекта РФ отчитывается перед уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Положения Лесного кодекса позволяют дать точный ответ на интересный вопрос: могут ли федеральные органы государственной власти, делегировавшие свои полномочия органам власти субъекта Федерации на основании закона или договора, при каких-либо обстоятельствах эти полномочия «забрать»? Пункт 9 статьи 83 Лесного кодекса перечисляет полномочия уполномоченного федерального органа исполнительной власти, среди которых есть и такое: уполномоченный федеральный орган исполнительной власти осуществляет подготовку предложений об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации и вносит эти предложения при необходимости в Правительство Российской Федерации для принятия решений. Это свидетельствует о том, что делегированные полномочия могут быть изъяты из ведения субъекта Федерации. Соответственно, делегирование полномочий носит обратимый характер. Прежняя редакция Лесного кодекса РФ также содержала похожую норму: в случае нарушения органами государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении этих (*делегированных*) полномочий федерального законодательства они могут быть временно возложены на федеральные органы исполнительной власти. Такое решение принимает Правительство Российской Федерации.

В отличие от старой редакции закона, современный Лесной кодекс РФ не содержит оснований изъятия делегированного полномочия из ведения субъекта Федерации и ничего не говорит о временном характере подобного изъятия. Можно сделать вывод, что делегированные полномочия изымаются бессрочно из ведения субъекта Федерации и при отсутствии оснований осуществить это изъятие. Прежняя формулировка статьи Лесного кодекса была не вполне удачной, по той причине, что делегирование федеральных полномочий субъектам Федерации само по себе является временным явлением, но законодатель вновь говорит о временной их передаче в ведение Федерации. Было бы целесообразно использовать понятие «возврат» или «изъятие» для обозначения указанной процедуры. Однако, в современном законодательстве речь вообще не идет о сроках предоставленных полномочий, а понятие «изъятие» все-таки было введено. Окончательное решение об изъятии полномочий принимает Правительство РФ, что было так и в старой редакции Лесного кодекса.

Проведя анализ отдельных норм лесного законодательства, мы видим, что возможность изъятия делегированных полномочий существует, причем процедура изъятия была значительно упрощена со времен прежней редакции Лесного кодекса. Тем не менее, делегированные федеральные полномочия, осуществляемые субъектом Федерации – не что иное как своеобразный способ осуществления субъектом Федерации федеральных полномочий.

Следует отметить, что лесное законодательство – не единственная сфера правоотношений, в которой проявляется делегирование федеральных полномочий. Наряду с Лесным кодексом Российской Федерации нужно упомянуть еще один кодифицированный акт российского законодательства – Водный кодекс РФ. В нем содержится статья, посвященная передаче осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в сфере водных отношений органам государственной власти субъектов РФ. В соответствии со статьей 26 Водного кодекса РФ, Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации следующие полномочия: предоставление водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, за исключением случаев, указанных в

части 1 статьи 21 настоящего Кодекса; осуществление мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации; осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации²². Часть третья указанной статьи говорит о средствах, которые передаются в виде субвенций из федерального бюджета для осуществления передаваемых полномочий. Общий объем субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета для осуществления переданных полномочий определяется по методике, утвержденной Правительством Российской Федерации, исходя из квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов, выделенной определенному субъекту Российской Федерации, количества жителей, проживающих на территориях, подверженных негативному воздействию вод, протяженности береговой линии водных объектов в границах поселения. Порядок расходования и учета указанных средств на предоставление субвенций устанавливается Правительством Российской Федерации.

Как и в уже рассмотренной выше норме лесного законодательства, часть 6 статьи 26 Водного кодекса РФ говорит о целевом назначении средств, переданных на осуществление делегированных полномочий. Аналогично норме Лесного кодекса РФ, норма Водного кодекса РФ предусматривает возможность принудительного изъятия переданных на осуществление делегированных полномочий денежных средств в случае их нецелевого использования. Как и Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ содержит норму, дающую право уполномоченному федеральному органу исполнительной власти принимать нормативные правовые акты по вопросам переданных полномочий, а также издавать обязательные для исполнения методические указания и инструктивные материалы по осуществлению переданных полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Нормы двух законов Российской Федерации, Лесного и Водного кодекса, очень схожи в части передачи осуществления отдельных полномочий Российской Федерации органам государственной власти ее субъектов. Это свидетельствует о том, что при разработке норм обоих кодексов был использован единый шаблон, очевидно предложенный одним автором, или группой авторов и являющийся вполне универсальным для этих двух отраслей права.

Помимо лесного и водного законодательства, следует упомянуть еще одну сферу, в которой законодательно закреплено делегирование федеральных полномочий органам государственной власти субъектов РФ. Это градостроительное законодательство и его основной нормативно-правовой акт – Градостроительный кодекс РФ.

Статья 6.1. Градостроительного кодекса имеет название: передача осуществления полномочий Российской Федерации в области градостроительной деятельности. По каким-то причинам, название статьи обрывается, и из названия не совсем ясно, кому передается осуществление этих полномочий. Но при дальнейшем анализе этой статьи становится ясно, что речь в ней идет именно о делегировании исполнения отдельных федеральных полномочий органам государственной власти субъектов РФ. В соответствии с частью 1 указанной статьи, Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление полномочий в области организации и проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, за исключением указанных в пунктах 5 и 5.1 статьи 6 настоящего Кодекса государственной экспертизы проектов документов территориального планирования Российской Федерации,

²² статья 26 Водного кодекса Российской Федерации

государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий²³. Интересное положение содержится в пункте 1.1 части первой статьи 6.1 Градостроительного кодекса. В соответствии с ним, Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ осуществление полномочий в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности. Это, в свою очередь, свидетельствует о возможности делегирования контрольных полномочий Российской Федерации в отношении органов местного самоуправления.

Положение, говорящее о возможности уполномоченного федерального органа исполнительной власти принимать нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к сфере переданных полномочий, а также издавать методические указания и инструктивные материалы по их осуществлению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обязательные для исполнения существует и в Градостроительном кодексе РФ, вслед за Лесным и Водным кодексами. Пункт 4 части 3 рассматриваемой статьи предусматривает полномочие федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по реализации государственной политики, по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства готовить и вносить в Правительство РФ предложения о временном изъятии переданных полномочий в указанной сфере у органов государственной власти субъектов РФ в случае их неисполнения или ненадлежащего исполнения. Ни Водный кодекс РФ, ни действующий Лесной кодекс не говорят о временном характере подобного изъятия. Однако Градостроительный кодекс обращает наше внимание на то, что переданные (делегированные) полномочия могут быть изъяты из их исполнения субъектами РФ именно на какое-то время. Предположительно, это время дается субъекту Федерации специально, чтобы он мог обеспечить оптимальные условия для полного и надлежащего исполнения переданного полномочия и устранить все те предпосылки, которые послужили основанием для изъятия делегированного полномочия. После обеспечения надлежащих условий, необходимых для исполнения делегированных полномочий, субъект Федерации вновь получает возможность исполнять делегированное полномочие. Эта норма о временном характере изъятия делегированных полномочий дублируется в части 6 статьи 6.1. Градостроительного кодекса РФ. Временно изъятые полномочия осуществляются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства, или подведомственным ему государственным (бюджетным или автономным) учреждением²⁴.

Финансирование делегированных полномочий в сфере градостроительных отношений осуществляется по иной схеме, отличающейся от тех, которые используются в лесных и водных отношениях между Федерацией и ее субъектами. Часть 5 статьи 6.1. Градостроительного кодекса предусматривает, что осуществление указанных в части 1 настоящей статьи полномочий Российской Федерации передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации без предоставления субвенций из федерального бюджета. Финансирование полномочия по осуществлению организации и проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования осуществляется за счет средств лица, по инициативе которого проект документа территориального планирования направлен на государственную экспертизу. Финансирование полномочия по осуществлению организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и (или) государственной

²³ Градостроительный кодекс РФ, статья 6.1

²⁴ Часть 8 статьи 6.1. Градостроительного кодекса РФ.

экспертизы результатов инженерных изысканий осуществляется за счет средств застройщика (заказчика), направившего проектную документацию и (или) результаты инженерных изысканий на государственную экспертизу²⁵. Очевидно, специфика такой схемы финансирования делегированных полномочий диктуется особенностями самих градостроительных отношений. В данном случае нет необходимости осуществлять финансирование из федерального бюджета переданных полномочий, т.к. средства могут поступать напрямую в бюджет субъекта Федерации от участников указанных отношений.

Помимо лесного, водного и градостроительного законодательства, есть еще одна сфера российского права, которая демонстрирует возможность делегирования исполнения отдельных федеральных полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Это сфера занятости населения РФ и ее главный закон – Федеральный закон «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 года. Статья 7.1. этого Закона была введена Федеральным законом от 31 декабря 2005 №199 ФЗ и предусматривает полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с ней к полномочиям Российской Федерации в области содействия занятости населения, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся: осуществление контроля за: обеспечением государственных гарантий в области занятости населения; приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты; регистрацией инвалидов в качестве безработных; регистрацией граждан в целях содействия в поиске подходящей работы, а также регистрацией безработных граждан; оказание в соответствии с законодательством о занятости населения следующих государственных услуг: содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников; информирование о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации; организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест; организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения; психологическая поддержка, профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан; осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными; организация проведения оплачиваемых общественных работ; организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые; социальная адаптация безработных граждан на рынке труда; содействие самозанятости безработных граждан; содействие гражданам в переселении для работы в сельской местности; выдача работодателям заключений о привлечении и об использовании иностранных работников в соответствии с законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации;

разработка и реализация региональных программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, находящихся под риском увольнения, а также граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы; организация и проведение специальных мероприятий по профилированию (распределению безработных граждан на группы в зависимости от профиля их предыдущей профессиональной деятельности, уровня образования, пола, возраста и других социально-демографических характеристик в целях оказания им наиболее эффективной помощи при содействии в трудоустройстве с учетом складывающейся ситуации на рынке труда) безработных граждан; проверка, выдача обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений²⁶.

²⁵ Часть 5 статьи 6.1. Градостроительного кодекса РФ.

²⁶ Статья 7.1 Федерального закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации».

законодательства о занятости населения, привлечение виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

принятие мер по устранению обстоятельств и причин выявленных нарушений законодательства о занятости населения и восстановлению нарушенных прав граждан;

обобщение практики применения и анализ причин нарушений законодательства о занятости населения в субъекте Российской Федерации, а также подготовка соответствующих предложений по совершенствованию данного законодательства.

Финансирование вышеперечисленных полномочий осуществляется за счет субвенций, передаваемых из федерального бюджета. Передаваемые средства носят целевой характер. В соответствии с частью 3 рассматриваемой статьи, общий объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи полномочий, определяется на основе методики, утвержденной Правительством Российской Федерации, исходя из численности населения и поправочных коэффициентов, учитывающих уровень безработицы и размеры выплат пособий по безработице²⁷. Рассматриваемая статья Федерального закона «О занятости населения в Российской Федерации» предусматривает возможность изъятия полномочия, которое было делегировано субъекту Федерации и исполняется им. Как и в случаях с лесным и водным законодательством, эта норма ничего не говорит о временном характере подобного изъятия, а гласит, что федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров в случаях, установленных федеральными законами, готовит и направляет в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы, предложения об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Поведя анализ некоторых норм Федерального закона «О занятости населения в Российской Федерации» с точки зрения возможности делегирования федеральных полномочий, мы видим, что положения этих норм весьма схожи со своими аналогами в лесном и водном законодательстве. Поэтому законодательство РФ о занятости населения можно причислить к уже рассмотренной мной схеме делегирования исполнения отдельных федеральных полномочий субъектами Федерации.

Специфика и возможности делегирования исполнения отдельных федеральных полномочий субъектам Федерации могут быть прослежены на примере многих отраслей права России. Но, так или иначе, общие тенденции и принципы делегирования полномочий в разных отраслях будут одинаковыми или схожими. В свою очередь, это говорит о том, что единая схема делегирования федеральных полномочий все-таки существует.

Делегирование исполнения отдельных федеральных полномочий органам государственной власти субъектов федерации прослеживается на опыте федеративного строительства некоторых зарубежных стран. В каждом из государств, которые будут рассмотрены далее, делегирование федеральных полномочий имеет свои уникальные особенности, что отличает возможности передачи полномочий в одном государстве от аналогичных процессов в других государствах. В то же время, во всех федерациях, где практикуется делегирование полномочий, ему (делегированию) присущ ряд общих черт, отражающих специфику делегирования в целом, независимо от того, в каком государстве оно осуществляется. Общие и частные признаки делегирования федеральных полномочий

²⁷ Часть 3 статьи 7.1. ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации».

рассмотрены на примере некоторых федеративных государств, а именно: Федеративной Республики Германия, Бельгии и Соединенных Штатов Америки.

В Германии Федерация, путем принятия с согласия Бундесрата соответствующего закона, может поручать землям исполнение федеральных законов, которое изначально должна осуществлять сама. Это, в частности, относится к сфере ядерной энергии, транспортным артериям, причем управление автострадами может поручаться даже органам местного самоуправления²⁸.

Рассмотрим возможности делегирования исполнения отдельных федеральных полномочий субъектами федерации на примере конкретных статей немецкой Конституции. Статья 87-d Основного закона гласит: Управление воздушным сообщением входит в состав собственно федеральной администрации. Федеральный закон устанавливает, будет ли оно иметь организацию в публично-правовой или частноправовой форме. В пункте 2 данной статьи установлено: Федеральным законом, который нуждается в согласии Бундесрата, задачи управления воздушным сообщением могут быть по поручению Федерации возложены на земли. Формулировка данной статьи свидетельствует о непосредственной возможности субъектов Федерации исполнять отдельные полномочия, являющиеся по своей природе федеральными. Еще раз напомним, что такого рода передача исполнения федерального полномочия не влечет переход этого полномочия из федерального ведения в ведение субъекта Федерации. Статья 87-е Основного закона ФРГ говорит о сообщении на железных дорогах и устанавливает, что сообщение на железных дорогах Федерации находится под ее собственным управлением. Посредством издания федерального закона задачи по управлению железнодорожным сообщением могут передаваться землям как их собственным делом.

Статья 89 Основного закона ФРГ говорит о полномочиях Федерации в отношении водных путей. В соответствии с указанной статьей, Федерация является собственником прежних имперских водных путей. Пункт 2 статьи 89 устанавливает: Федерация управляет водными путями через свои собственные власти. В области внутреннего судоходства Федерация выполняет государственные функции на территории, выходящей за пределы одной земли, а в области морского судоходства - те, которые ей переданы законом. Федерация может передать управление федеральными водными путями, поскольку они проходят по территории одной земли, этой земле по ее просьбе в отношении права управлять по поручению Федерации. Если водный путь проходит по территории нескольких земель, Федерация может поручить управление той земле, которую предложат заинтересованные земли. При управлении водными путями, при их развитии и сооружении должны соблюдаться потребности охраны природы и водного хозяйства по согласованию с землями. Из норм указанной статьи видно, что существует одно условие, необходимое для передачи исполнения федерального полномочия субъектом Федерации: водный путь должен проходить по территории одной земли или нескольких земель, которые заинтересованы в передаче им исполнения указанного полномочия. В таком случае, заинтересованные земли сами предлагают ту землю, которая будет осуществлять управление.

Статья 90 Основного закона гласит: Федерация является собственником прежних имперских автострад и имперских шоссе дорог. Федеральными автострадами и другими федеральными шоссе дорогами дальнего сообщения управляют по поручению Федерации земли или согласно праву земель компетентные самоуправляющиеся корпорации. Федерация может по предложению какой-либо земли принять в собственное федеральное управление федеральные автострады и другие федеральные шоссе дороги дальнего сообщения, находящиеся на территории этой земли. Интересным является факт, что рассматриваемая статья Основного закона

²⁸См.: «Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Отв. ред. Б.А. Страшун». М.: Издательство НОРМА, 2006. с 502.

использует схему т.н. обратного делегирования полномочий, в соответствии с которой субъект Федерации передает исполнение конкретного полномочия Федерации. Несмотря на то, что земли осуществляют управление федеральными автострадами и другими федеральными шоссейными дорогами дальнего сообщения по поручению Федерации, право передать управление указанными объектами Федерации является выражением воли самих субъектов. Это положение интересно еще и тем, что в нем речь не идет об изъятии полномочия, и инициатива передать полномочие для исполнения Федерацией принадлежит субъекту Федерации, а сама процедура подобной передачи носит полностью добровольный характер.

Что касается финансирования переданных полномочий, ему посвящена весьма лаконичная статья 104-а Основного закона ФРГ, которая прописывает во втором пункте следующее: если земли действуют по поручению Федерации, то на последнюю возлагаются расходы по этой деятельности. Это положение имеет отношение и к осуществлению субъектами Федерации отдельных федеральных полномочий, которые также финансируются из федерального бюджета.

В США Большая часть исключительных прав Союза определяется полномочиями Конгресса США в следующих сферах: финансовой (право устанавливать и взимать федеральные налоги и иные сборы единообразно на всей территории США, определять размер государственных федеральных расходов, от имени США делать займы и выплачивать долги, производить денежную эмиссию, регулировать стоимость валюты США, устанавливать ответственность за подделку государственных ценных бумаг и монет); в области экономики и культуры (право Конгресса принимать единообразные законы по вопросам о банкротстве, регулировать коммерческие отношения с иностранными государствами и между отдельными штатами, создавать почтовые службы, содействовать развитию науки и полезных ремесел, устанавливать единицы мер и весов, регулировать патентное и авторское право); в сфере внешней политики, обороны и безопасности (право Конгресса объявлять войну, формировать и содержать армию и военно-морской флот, издавать правила по их организации и управлению ими, создавать милицию для обеспечения правопорядка, подавления мятежей и отражения вторжений); в сфере определения правового положения человека и гражданина (полномочия Конгресса по регулированию порядка натурализации иностранцев и апатридов); в сфере судебной власти (право учреждать федеральные суды, кроме Верховного суда США).

Перечень полномочий Конгресса США (а, следовательно, федеральных полномочий) можно было бы считать закрытым, если бы не положение раздела 8 статьи 1 Конституции США, которое устанавливает право Конгресса США издавать все законы, которые будут необходимы для осуществления как вышеуказанных прав, так и всех других прав, которыми настоящая Конституция наделяет Правительство Соединенных Штатов, его департаменты или должностных лиц. На основе указанной нормы можно говорить о т.н. подразумеваемой компетенции Конгресса (следовательно, компетенции Федерации).

Полномочия штатов как субъектов Федерации носят остаточный характер. Это означает, что любые отношения, которые не урегулированы федеральным законодательством, должны быть урегулированы законодательством штатов по принципу их остаточной компетенции, производной от компетенции федеральных органов власти. Среди остаточных полномочий штатов, наиболее важны регулирование и проведение выборов, в том числе в большой мере федеральных, регулирование внутриштатной торговли, установление системы политико-административного деления и органов местного самоуправления, судебной системы штата, организация здравоохранения, охрана общественного порядка, принятие, изменение и отмена конституции и законов соответствующего штата.

Разграничение компетенции между Союзом и штатами, как мы видим, осуществляется путем конституционного закрепления исключительных полномочий Федерации и остаточных полномочий субъектов Федерации. В указанной модели

разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами нет места для делегирования исполнения отдельных федеральных полномочий органам государственной власти субъектов Федерации, потому что федеральная компетенция является исключительной, т.е. полномочия, принадлежащие по конституции федерации, не могут быть переданы на другой уровень. В то же время, полномочия субъектов можно назвать весьма обширными, они (субъекты) проявляют полную самостоятельность во всех вопросах, которые не входят в сферу исключительной компетенции Федерации.

При такой расстановке полномочий федеральное делегирование просто-напросто не нужно. Ведь полномочия, входящие в сферу исключительной компетенции Федерации, исполняются ей самостоятельно, а все остальные полномочия составляют сферу компетенции субъектов Федерации, то есть штатов. Вероятно, делегирование федеральных полномочий и возможно при указанной модели разграничения полномочий, однако нужно помнить одну особенность американского федерализма: разграничение компетенции между Союзом и штатами дополняется целой системой конституционных запретов в отношении как Федерации, так и ее субъектов. В соответствии с этой системой запретов штаты не могут заключать международные договоры, вступать в международные организации, выдавать свидетельства на каперство и репрессалии, производить денежную эмиссию, содержать войска или военные корабли в мирное время, а также вступать в военные действия, за исключением случаев вторжения в штат или существования неотвратимой опасности такого вторжения, облагать импорт и экспорт таможенными сборами и пошлинами. Кроме того, как и Союз, штаты не вправе издавать билли об опале, жаловать дворянские титулы, приостанавливать действие хабеас корпус²⁹. В отношении иных полномочий запретов не существует, значит, в принципе, они могут быть исполнены органами власти субъектов Федерации. Можно предположить, что это положение будет распространяться и на делегированные полномочия, однако напрямую Конституция США ни слова не говорит о делегировании федеральных полномочий органам власти субъектов Федерации (штатов).

Заметим, что опыт американского государственного строительства демонстрирует нам особый вариант делегирования полномочий: т.н. «горизонтальное делегирование», в соответствии с которым происходит передача полномочий между различными ветвями власти, но при этом на одном уровне власти: федеральном или уровне субъектов Федерации.

В некоторых случаях происходит размытие полномочий между органами власти, принадлежащими к различным горизонтальным ветвям. Таким образом, может сложиться ситуация, при которой, к примеру, органы исполнительной власти будут осуществлять законодательную функцию. Несмотря на то, что почти все органы исполнительной власти наделены правом издавать нормативно-правовые акты (например, указы президента или постановления правительства) – эти акты сами по себе непосредственно не регулируют общественные отношения, а служат во исполнение уже имеющихся в государстве законов. Тем не менее, иногда органы исполнительной власти получают право непосредственного осуществления законотворчества. Это право (обычно) не присуще им изначально, оно появляется в силу передачи органам исполнительной власти возможности проявлять законодательную инициативу по ряду вопросов. Логично, что органом, передающим указанное полномочие, является непосредственный обладатель права законодательной инициативы, т.е. орган государственной власти, чьей функцией является законотворчество.

Справедливости ради отметим, что органам исполнительной власти делегируются не только законодательные полномочия, но и некоторые полномочия судебной власти.

Конституция США предоставляет полномочия на издание правовых актов Конгрессу. Анализ истории ее принятия на Филадельфийском конвенте свидетельствует о

²⁹ Там же С. 144

том, что отцы-основатели нации не имели в виду наделить исполнительную власть нормотворческими полномочиями. Несмотря на все это, административные учреждения с самого начала их функционирования издавали нормативные акты. Не имея таких прав в силу Конституции, сначала Президент и департаменты, а затем и независимые ведомства получили их от Конгресса. Административное нормотворчество в США получило особенно широкий размах в современную эпоху, когда объем деятельности государства и ее сложность возросли в огромной степени. В конце XIX в. Конгресс уже не мог справиться с лавиной дел, которая обрушилась на него, и был вынужден во все большем объеме передавать полномочия на издание нормативных актов президенту и другим административным органам.

О производном характере административного нормотворчества свидетельствует также контроль над ним со стороны легислатуры, которая обычно бдительно следит за тем, чтобы исполнительная власть не выходила за пределы предоставленных ей полномочий. Поэтому, если президент или какое-либо иное должностное лицо издает нормативный акт без достаточного основания, конгрессмены могут выдвинуть обвинение в превышении администрацией предоставленных ей полномочий и потребовать аннулирования акта.

Имеет ли Конгресс право делегировать администрации свои нормотворческие полномочия? Конституция США прямо нигде такой возможности не предусматривает. Не рассматривалось делегирование как само собой разумеющееся и во время ее создания. На чем же оно основывается? Обычно ссылаются на последний абзац раздела 8 ст. 1 Конституции, согласно которому Конгресс в рамках компетенции федерации имеет право на издание любых законов (laws). Таким образом, американские ученые делают вывод о том, что Конгресс имеет право издавать законы, делегирующие администрации полномочия на издание нормативных актов не только по вопросам внутренней организации учреждений и порядку их работы, но и по вопросам, отнесенным к его ведению, т. е. по торговле, тарифам, налогам и т. д. В данном случае речь как раз и идет о том, о чем я упоминал выше: органы исполнительной власти получают законодательную самостоятельность по урегулированию отдельных общественных отношений, то есть они, фактически, осуществляют законодательную функцию, изначально принадлежащую другой ветви власти – законодательной. Издавая нормативные акты, административное учреждение фактически осуществляет ту власть, которую должна осуществлять легислатура, т. е. законодательствует. Верховный суд в 1908 г. в решении по делу *Prentis v. AtlanticCoastLineCo.* фактически признал законодательный характер деятельности администрации, заявив, что «установление тарифной ставки - это издание предписания на будущее и, следовательно, оно является по своей природе действием законодательным, а не судебным». Законодательный характер нормотворческой деятельности администрации официально признан в параграфе 557 пятого раздела Свода законов, который указывает, что административный нормативный акт означает заявление учреждения, предназначенное сформулировать закон (law).

Делегирование администрации законодательных полномочий противоречит доктрине разделения властей, а также другой доктрине, которой до сих пор придерживается американская система представительной демократии, - «*delegatus non potest delegare*» («делегат не может делегировать»). Применительно к полномочиям Конгресса эта последняя доктрина означает, что американский народ, который согласно преамбуле Конституции является ее создателем, не уполномочил Конгресс делегировать свои полномочия³⁰.

В штатах конституционных оснований для административного нормотворчества имеется не больше, чем на уровне Федерации, поскольку конституции штатов обычно

³⁰ Административное право зарубежных стран.: Учебное пособие. / Под редакцией доктора юридических наук, профессора Козырина А.Н. - М.:Издательство "СПАРК", 1996. С. 18.

имеют "распределительную оговорку", в соответствии с которой одной власти прямо запрещается осуществлять функции двух других.

Таким образом, вопреки доктрине разделения властей и доктрине "delegatus non potest delegare", а также, несмотря на точный смысл конституций, легислатуры делегировали администрации обширные нормотворческие полномочия. Со свойственной им гибкостью и прагматизмом американцы наполнили свои конституции содержанием, которое не вытекает из их буквального смысла. Такой процесс был вызван потребностями времени и свидетельствовал о невозможности осуществления власти строго в рамках жесткого разделения полномочий между законодательной и исполнительной властями³¹.

Быть или не быть административному нормотворчеству, во многом зависело от судов. И суды в целом ряде решений по делам, в которых оспаривалась конституционность делегирования администрации законодательных полномочий, санкционировали подобную практику. Первое такое решение Верховного суда США относится к 1813г. Суд считает делегирование конституционным, если в делегирующем законе указаны четкие границы (стандарты), в которых должна протекать нормотворческая деятельность администрации. При наличии подобных стандартов передача нормотворческих полномочий не рассматривается в качестве полной, окончательной как отказ законодательного органа от этих полномочий.

По мере расширения делегирования административным учреждениям нормотворческих полномочий усилилась дискреционная власть администрации. Так, Законом о междуштатной торговле 1887г. Конгресс передал Комиссии междуштатной торговли свои полномочия по установлению максимальных ставок оплаты железнодорожных перевозок, если комиссия найдет, что ставки являются «неправильными или неразумными». Закон 1887г. называли образцом делегации, так как он содержал четкие указания в отношении круга товаров, клиентуры, порядка его исполнения и ставил тем самым деятельность комиссии в определенные рамки. Положения закона были настолько детализированы, что для приспособления его к изменяющимся условиям едва ли не каждая сессия Конгресса принимала к нему поправки. Подобная регламентация нормотворчества этого ведомства, а также других учреждений не могла не сковывать их. Поэтому в последующих законах требования, предъявляемые Конгрессом к административным актам, становились все более туманными и расплывчатыми, и бюрократии предоставлялись все большие дискреционные полномочия, т. е. свобода усмотрения.

Так, в самой общей форме сформулированы правила, которыми в соответствии с Законом о связи 1934г. должно руководствоваться другое независимое ведомство - Федеральная комиссия связи. Такими правилами являются «публичный интерес, удобство или необходимость». Единственным ограничением деятельности комиссии служит запрет введения цензуры радиопередач или издания предписаний, ограничивающих свободу слова на радиовещании. На практике «публичный интерес», которым обычно должны руководствоваться учреждения, во многих случаях служит маскировкой регулирования в интересах регулируемых. Как правило, вновь созданное учреждение ревностно берется за работу, принимает нередко крутые меры по отношению к некоторым корпорациям. Но впоследствии, «достигнув зрелости», оно утихомиривается, налаживает сотрудничество с предпринимателями и все больше склонно принимать за «публичный интерес» интересы корпораций, деятельность которых призвано контролировать.

Администрация часто предпочитает уклониться от издания предписаний, вместо этого она рассматривает конкретные дела и выносит по ним решения. Во многих случаях она не заинтересована связывать себе руки на будущее своими собственными предписаниями.

³¹ Там же.

Вместе с тем и в XX в. Конгресс нередко принимает делегирующие законы, содержащие подробные инструкции для администрации в отношении издаваемых ими актов. Таким является, в частности, трудовое законодательство, которое содержит четкие стандарты для Национального совета по трудовым отношениям, как в отношении разрешения отдельных споров, так и по вопросу издания нормативных актов. Детальная регламентация трудовых отношений вызвана, несомненно, их чрезвычайной важностью. Конгресс не хочет предоставить совету чрезмерные дискреционные полномочия, с тем, чтобы он не впал в ту или иную крайность и не нарушил установившуюся систему взаимоотношений между предпринимателями и рабочими.

Верховный суд только два раза (в 1935 г.) признал делегирующий закон неконституционным. В обоих случаях речь шла об отдельных статьях Закона о восстановлении национальной промышленности 1933 г., которые предоставили Президенту полномочия регулировать операции с нефтью и нефтепродуктами, а также утверждать кодексы честной конкуренции для торговли или промышленности. Такие действия могли иметь своим следствием предоставление некоторых гарантий для рабочих и служащих в вопросах рабочего времени, оплаты труда и коллективных договоров, а также защиту интересов покупателей, что не устраивало предпринимателей. Большинство членов суда признало делегированные полномочия «чрезмерными и неограниченными». Вынося решения по этим двум делам, суд руководствовался интересами консервативной части предпринимателей, которая выступала против «нового курса» Президента Рузвельта, знаменовавшего собой существенное усиление государственного регулирования экономики. В дальнейшем суд изменил свою позицию, так как политика активного вмешательства государства в экономическую жизнь получила широкую поддержку, и состав суда изменился.

Суды нередко признают конституционными делегирующие законы, которые не содержат никаких ограничений для администрации в осуществлении ею делегированных полномочий. В таких случаях судьи обычно говорят, что такие ограничения подразумеваются, или же они могут быть найдены в других законах, составляющих вместе с рассматриваемым очевидную однородную группу, и т. д.

В рамках борьбы с «большим» правительством во второй половине 70-х - начале 80-х годов, государство начало принимать меры против чрезмерной регламентации предпринимательской деятельности. В частности, серьезным средством сдерживания лавины предписаний стал анализ «стоимость - выгода». В 1981 г. президент Рейган сделал обязательным применение этого анализа в департаментах и других органах, непосредственно ему подчиненных, при подготовке «значительных» регулирующих актов. Учреждения обязаны направлять предварительные и окончательные варианты таких актов в Административно-бюджетное управление в целях уменьшения числа и объема требований учреждений о предоставлении им предпринимателями информации и отчетов.

Административный нормативный акт, как заявил Верховный суд США в решении по делу *United States v. Howard* (1957 г.), имеет силу закона. Нарушение его влечет за собой привлечение нарушителя к ответственности. Сама администрация, однако, не вправе устанавливать наказание. Оно устанавливается законодательством в делегирующем законе. Силу закона фактически имеют интерпретирующие акты. Строго формально они не обязательны, но на практике эти акты поставлены на один уровень с нормативными. Частные лица и организации предпочитают обычно подчиниться административному толкованию, так как оно выражает позицию учреждения. Суды в большинстве случаев учитывают административную интерпретацию.

Осуществив краткий обзор особенностей отношений между органами государственной власти в США, мы видим, что в данном государстве отсутствие вертикального делегирования полномочий объясняется спецификой модели разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации,

однако само по себе такое делегирование полномочий не запрещено законом, и фактически, оно осуществляться может. В то же время, США активно практикует горизонтальное делегирование, при котором часть функций и полномочий органа одной ветви власти передается для исполнения органами, принадлежащими к другой ветви власти. Горизонтальное делегирование принципиально отличается от вертикального характером передаваемых полномочий, системой органов, которые вовлечены в этот процесс, а также степенью зависимости от формы государственного устройства: так вертикальное делегирование полномочий характерно в большей мере для федеративного государства, а горизонтальное используется в равной мере, как в федерациях, так и в унитарных государствах.

В Бельгии федерализм принципиально отличается по своей модели от федерализма в двух вышерассмотренных странах. Главной отличительной чертой федерализма в Бельгии является разделение субъектов этой Федерации на две группы. Статья 1 бельгийской Конституции гласит: Бельгия является федеративным государством, состоящим из сообществ и регионов. В соответствии со статьями 2 и 3 Конституции Бельгии, Бельгия включает три сообщества: Французское, Фламандское и Германоязычное и три региона: Валлонский, Фламандский, Брюссельский. Подобное разделение субъектов Федерации на две группы вызвано тем, что одни субъекты наделяются полномочиями, привязанными к конкретной территории, главным образом, в сфере экономики (регионы), а другие – в сфере культуры, образования, а также по вопросам, жизненно важным для населения, но не связанным с конкретной территорией (сообщества). Таким образом, критерием подобного деления субъектов Федерации на две группы является не территориальный признак или численность населения, а материальное содержание предоставляемых им полномочий.

Раздел первый четвертой главы Конституции Бельгии говорит об органах государственной власти в сообществах и регионах как в субъектах Федерации. Органами государственной власти в них являются советы и правительства, независимо от вида субъекта Федерации. Раздел второй этой же главы говорит о компетенции вышеуказанных органов, точнее, в разделе речь идет о компетенции самих субъектов, т.к. подраздел первый и второй второго раздела четвертой главы Конституции Бельгии именуется соответственно компетенция сообществ и компетенция регионов. Круг вопросов, составляющих компетенцию Французского и Фламандского сообществ, совпадает и определен в статье 127 Конституции Бельгии следующим образом: Советы Французского сообщества и Фламандского сообщества регулируют декретом: 1) вопросы культуры; 2) образование, за исключением: а) определения начала и окончания обязательного школьного обучения; б) минимальных требований к выдаче дипломов; в) пенсионного режима для работников образования; 3) сотрудничество между сообществами, а также международное сотрудничество, включая заключение договоров по вопросам, указанным в пунктах 1 и 2. Закон, принятый большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4 (закон должен быть принят большинством голосов в каждой лингвистической группе каждой из палат, при условии, что присутствует большинство каждой группы, и общее число поданных голосов в обеих лингвистических группах достигает двух третей принявших участие в голосовании – прим. мои, Ф.Л.) фиксирует вопросы культуры, указанные в пункте 1, и формы сотрудничества, указанные в пункте 3, а также способы заключения договоров, указанных в пункте 3.

Эти декреты имеют силу закона соответственно в регионе французского языка и регионе нидерландского языка, а также в отношении учреждений двуязычного региона Брюссель-столица, характер деятельности которых определяет их принадлежность исключительно к тому или другому сообществу³².

³² Статья 127 Конституции Бельгии

Статья 128 Конституции Бельгии предусматривает возможность советов Французского и Фламандского сообществ регулировать декретом в пределах своих полномочий, персонализированные вопросы, а также в рамках этих вопросов сотрудничество между сообществами и международное сотрудничество, включая заключение договоров.

Статья 129 бельгийской Конституции устанавливает полномочия вышеназванных сообществ по регулированию декретом (декретами) использование языков в административных вопросах; обучении в заведениях, созданных, дотируемых или признанных публичными властями; социальных отношениях между работодателем и персоналом, а также в актах и документах предприятий, действующих на основании закона и регламентов.

Статья 130 Конституции Бельгии говорит о компетенции Совета Германоязычного сообщества. В соответствии с ней Совет Германоязычного сообщества регулирует декретом: 1) вопросы культуры;

2) персонализированные дела; 3) образование в пределах, установленных пунктами 1 и 3 параграфа 1 статьи 127; 4) сотрудничество между коммунами, а также международное сотрудничество, включая заключение договоров по вопросам, указанным в пунктах 1, 2 и 3; 5) употребление языков при обучении в учреждениях, создаваемых, субсидируемых или признанных публичными властями.

Закон определяет вопросы культуры и вопросы персонализированного характера, указанные в пунктах 1 и 2, а также формы сотрудничества, указанные в пункте 4, и порядок заключения этих договоров. Эти декреты имеют силу закона в регионе немецкого языка.

Что касается компетенции регионов, Конституция Бельгии содержит весьма лаконичную статью 134, содержащую отсылочную норму, которая гласит: Законы, принятые во исполнение статьи 39, определяют юридическую силу норм, которые органы, созданные на основании этих законов, принимают по определенным вопросам.

Они могут предоставлять этим органам право издавать декреты, имеющие силу закона, по вопросам и способом, которые они определяют.

Статья 39, в свою очередь, гласит: Закон наделяет региональные представительные органы регламентарной компетенцией по определенным предметам ведения и согласно порядку, ими установленному, за исключением вопросов, указанных в статьях 30, 127-129³³. Статья 30 говорит о регулировании употребления в Бельгии языков, а статьи 127-129 уже были рассмотрены мной выше, полномочия, предусмотренные этими статьями, составляют компетенцию Советов сообществ.

Переходя от краткого рассмотрения полномочий субъектов Федерации непосредственно к вопросу о делегировании федеральных полномочий, нужно иметь в виду, что Конституция Бельгии непосредственно не упоминает делегирования федеральных полномочий. В ней есть одна статья, предусматривающая право сообщества делегировать отдельные полномочия автономным органам³⁴ (решение принимается двумя третями голосов и имеет форму декрета), и еще одна статья, предусматривающая осуществление делегированных полномочий коллегиями, являющимися органами согласования и координации между двумя сообществами (по всей видимости, Французским и Фламандским, хотя в статье они не названы). Больше Конституция Бельгии не упоминает делегирование полномочий, а это свидетельствует о том, что существует специальный закон, посвященный данной проблематике. Это Конституционный закон от 13 июля 2001 года «О передаче отдельных полномочий регионам и сообществам».

Начиная с 1988 года, в Бельгии был предпринят целый ряд попыток упростить технику передачи полномочий от федерации ее субъектам, путем объединения

³³ Статья 39 Конституции Бельгии.

³⁴ Речь идет о статье 24 Конституции Бельгии.

полномочий в крупные однородные комплексы с целью проведения более четкого разграничения федеральных полномочий и полномочий сообществ и регионов. В отдельных сферах были достигнуты положительные результаты (защита подрастающего поколения, окружающая среда, снабжение различными видами энергии, дорожное строительство, транспорт, административный контроль регионов за деятельностью провинций, муниципалитетов и агломераций).

В других сферах (полиция, охрана труда, страхование и др.) проблему пересечения полномочий различных уровней власти решить при помощи делегирования полномочий не удалось.

Делегирование федеральных полномочий не так обширно в Бельгийском государстве. Дело в том, что в отличие от классических моделей построения федерации, для которых характерно придание компетенции субъектам остаточного характера, бельгийский федерализм, наоборот исходит из первичности компетенции субъектов федерации, а компетенция самой федерации представляется остаточной. Самое интересное здесь – расхождение между текстом Основного Закона и конституционной реальностью, т.к. статья 35 Конституции Бельгии прописывает как раз, что Федерация имеет компетенцию, которая закреплена в Конституции и законах, принятых на ее основании, а сообщества и регионы имеют остаточную компетенцию, производную от федеральной. Чем объясняется подобное расхождение и как оно возможно? Все просто: указанная статья Конституции Бельгии не вступила в силу, для ее вступления в силу предстоит разработать механизм первичности и конституционной закреплённости федеральных полномочий. Ведь Конституция упоминает лишь полномочия субъектов в разделе о компетенции, а о конкретных полномочиях Федерации там нет ни слова.

Я полагаю, что в указанной ситуации именно субъекты Федерации могут делегировать полномочия, а Федерация будет вовлечена в механизм их исполнения, то есть воплотится идея обратного делегирования, о которой я уже писал выше. Возможности для прямого (традиционного) делегирования по-прежнему есть и будут, несмотря на фактически остаточный характер компетенции Федерации. Если же статья 35 Конституции Бельгии все-таки вступит в силу, делегирование приобретет большую актуальность. Если только возникнет потребность в федеральном делегировании полномочий, оно незамедлительно себя проявит. К тому же, в рассматриваемой мной стране существует действующий закон «О передаче отдельных полномочий регионам и сообществам», а это значит, что подобная передача полномочий не только существует, а находит применение в практике государственного строительства Бельгии.

Проведя анализ отдельных нормативно-правовых актов, имеющих федеральное значение в отечественном законодательстве и в некоторых зарубежных законах, а также исследовав природу отдельных федеративных договоров, мы ознакомились с интересным явлением, именуемым делегирование полномочий, которое нашло применение в отношениях между федеральным центром и субъектами федерации. Подчеркну, что рассматривая делегирование полномочий как процесс возложения исполнения отдельных федеральных полномочий на органы государственной власти субъектов федерации, нужно не забывать, что само по себе делегированное полномочие не перераспределяется в пользу субъекта федерации, а продолжает нести федеральный характер. От субъекта федерации требуется только лишь четкое и правильное соблюдение ряда требований, связанных с исполнением полномочий, а также, в некоторых случаях, и софинансирование делегированного полномочия. Можно сделать вывод, что субъект, которому было делегировано то или иное полномочие, оказывается включенным в сложный механизм его (полномочия) реализации, что, разумеется, порождает возникновение у данного субъекта позитивной ответственности за исполняемое полномочие и негативной ответственности в случае несоблюдения или ненадлежащего соблюдения предъявляемых требований к исполнению полномочия.

Делегирование полномочий в федеративном государстве может быть развито или недостаточно развито, но в любом федеративном государстве оно в большей или меньшей степени проявляется. В последнее время законодатель стремится расширить возможности делегирования полномочий. Это достигается, в первую очередь, путем расширения федеральной компетенции. Логично, что чем больший спектр отношений будет регулироваться федеральным законодательством, тем больше тот потенциальный круг полномочий, которые могут быть делегированы субъектам федерации. Очевидно, что тенденция к расширению федеральной компетенции существует и прогрессирует. С одной стороны, это имеет побочный эффект, выражающийся в сужении сферы компетенции субъектов федерации, но, с другой стороны, создание новых возможностей для делегирования федеральных полномочий позволит разрешать конфликты, возникающие в сфере разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами.

Список источников.

I) Нормативные правовые акты РФ

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ //СЗ РФ 18.10.1999, N 42, ст. 5005.
3. Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999 N 119-ФЗ//СЗ РФ 28.06.1999, N 26, ст. 3176.
4. Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 29 июля 2000 г. N 106-ФЗ//СЗ РФ 31.07.2000.N 31,
5. Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ//РГ-Федеральный выпуск №3667 от 30 декабря 2004.
6. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ//СЗ РФ 05.06.2006, N 23, ст. 2381.
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ//СЗ РФ 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 16.
8. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ//СЗ РФ 11.12.2006, N 50, ст. 5278.
9. Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 21 марта 1996 г. №370//СЗ РФ. 1996. № 12.
10. Закон РСФСР «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 г. № 1032-1//СЗ РФ N 17, 22.04.1996, ст. 1915.

II) Нормативные правовые акты зарубежных государств

1. Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г.
2. Конституция США от 17 сентября 1787 г.
3. Конституция ФРГ от 23 мая 1949 г.

4. Конституционный Закон Бельгии от 13 июля 2001 года «О передаче отдельных полномочий регионам и сообществам».

III) Международные нормативно-правовые акты

1. Европейская хартия местного самоуправления. Ратифицирована 11 апреля 1998 г. Российской Федерацией.

IV) Судебная практика

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 года №1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации (абз.6 пункта 4 мотивировочной части). СЗРФ 1998. №3. Ст.429.

V) Научная литература

1. Busch A. Das oft geanderte Grundgesetz// Demokratie in Ost und West. Frankfurt. M., 1999

2. Автономов А. С. Принцип субсидиарности и российский федерализм. <http://federalmcart.ksu.ru/conference/konfer3/avtonomov.htm>

3. Административное право зарубежных стран.: Учебное пособие. / Под редакцией доктора юридических наук, профессора А.Н.Козырина - М.:Издательство "СПАРК", 1996

4. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран. Учебное пособие. М., Юристъ. 2004

5. Варламова Н.В. Конституционная модель российского федерализма. <http://www.ilpp.ru/9678746846>

6. Васильева Т. Разрешение правовых коллизий между федерацией и субъектами федерации//Конституционное право: восточноевропейское обозрение 2002 №1(38) 2002

7. Глигич-Золотарева М. Конституция России о федеративном устройстве: былое и думы // Федерализм. 2003. № 2.

8. Гриценко Е. Универсальные европейские стандарты местного самоуправления в российской правовой системе// Сравнительное конституционное обозрение 2005 №3 (52)

9. Дамдинов Б. Д. Государственный суверенитет в системе принципов федеративного устройства: некоторые проблемы теории и практики // Сиб. юрид. вестн. 2003. № 4.

10. Игнатьюк Н. А. Спровоцированное изменение законодательства о полномочиях органов исполнительной власти в РФ // Федерализм. 2005. № 2

11. Исаков В. И. «Малая» Конституция России. http://www.nasledie.ru/oboz/03_04/3_02.htm

12. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. - М.: Норма, 2001

13. Козак Д. Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5

14. Козак Д.Н. Федеральная реформа – новый этап в гармонизации российского законодательства. В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003

15. Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Журнал российского права. 2002. № 8; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 2000

16. Кондрашев А.А. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1.

17. Конституционное право. Учебник / Под общ.ред. Козлова А.Е. М., 1996.

18. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М., 2004
19. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М., 1972
20. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основные концепции, конституционная модель, практика). М., 1999.
21. Ливеровский А. А. Актуальные проблемы федеративного устройства России. - СПб., Изд-во С. Петерб. ун-та, 2001
22. Страшун Б.А. «Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть» Издательство НОРМА. Москва, 2006
23. Сыродоев, Н. А. О разграничении полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов /Н. А. Сыродоев.//Правоведение. -1995. - № 3.
22. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. – М., 2001
24. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма; Дело; 2000 г.
25. Хабриева Т. Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2004. № 8
26. Хабриева Т. Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. – М., 2003
27. Черепанов В. Разграничивать или делегировать? (О разграничении полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов) // Сравнительное конституционное обозрение. - М.: Институт права и публичной политики 2007. № 1 (58)
28. Чернов С. Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб, Изд-во Юридический центр Пресс, 2004
29. Чиркин С.В. Современное федеративное государство М.: Издательство МНИМП – 1997