

КОМПЕТЕНЦИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК УЧАСТНИКА ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА, ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ*

© 2016 Колесова Ольга Николаевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения
экономической деятельности

Самарский государственный экономический университет

443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141

E-mail: kolesovolga@yandex.ru

Анализируются мнения советских и российских ученых относительно природы понятия “компетенция”, приводится авторское определение понятия “компетенция управляющего субъекта”, исследуется соотношение понятий “компетенция”, “полномочия”, “предметы ведения”, исходя из положений Конституции РФ и земельного законодательства. Выводятся признаки компетенции управляющего субъекта в сфере земельных отношений, и каждый признак характеризуется во взаимосвязи с другими признаками.

Ключевые слова: компетенция, субъект Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, земельные отношения, предметы ведения, полномочия, функции государственного управления.

Слово “компетенция” происходит от латинского “competentia” (ведение, способность, принадлежность по праву) и имеет два прочно вошедших в обиход значения: а) круг вопросов, в котором данное лицо или лица обладают познаниями (ведает что-то) и б) круг полномочий (прав и обязанностей ведать “чем-то”)¹.

В отечественной юридической литературе разработкой понятия “компетенция” занимались ряд ученых советской школы. Особое место занимают работы Ю.А. Тихомирова, Б.М. Лазарева, И.Л. Бачило, Ц.А. Ямпольской, Д.Н. Бахрах, которые рассматривали компетенцию исключительно через призму административно-властных отношений. Такой взгляд на проблему начал складываться еще в конце XIX - начале XX в. в работах Н.М. Коркунова, Б.Н. Чичерина и др.

В современном понимании, компетенция характеризует властные органы управления и является публично-правовой категорией. Компетенция является характеристикой субъекта публичных отношений, причем такого субъекта, который наделен властными функциями. Необходимо также учитывать, что одно и то же лицо (например, субъект РФ) может вступать как в гражданские, так и в административные отношения. Однако в этих разных по своему характеру отно-

шениях данное лицо выступает в различных качествах. Так, Ю.А. Тихомиров разделяет субъектов частного права, обладающих правоспособностью и выступающих в этих случаях, прежде всего, как юридические лица, и субъектов публичного права, наделенных компетенцией². Правоспособность и дееспособность у юридических лиц возникают одновременно в полном объеме и в своей совокупности составляют правосубъектность. Таким образом, дееспособность юридических лиц совпадает с их правосубъектностью. Правосубъектность же лиц, наделенных властными полномочиями, проявляется в их компетенции, которая служит основной характеристикой субъекта публично-властных отношений.

Однако подходы к определению понятия компетенции в научной литературе не столь уж однозначны. Анализ нормативных актов и правовой литературы показывает, что конкурирующими понятиями, зачастую употребляемыми как синоним компетенции, являются понятия “полномочия” и “функции”. Некоторые авторы даже пытаются выразить понятие “компетенция” через “полномочия” или, по крайней мере, включают в понятие “компетенция” властные полномочия или обязанности, наряду с правами и подведомственностью (кругом дел). Также в правовой литературе устойчивым является представление, что органы управления могут осуществлять функции управления только в рамках своей компетенции. Таким образом, соотношение понятий “функции”

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ. Проект № 16-13-63006 “Субъекты РФ в системе земельных отношений: история и современность (на примере Самарской области)”.

и “компетенция” не имеет ясно выраженных правовых критериев. Такая неопределенность в правовой теории отражается и на законотворческой деятельности.

В первые годы советского государства чаще применялось понятие “предметы ведения” съезда Советов, ЦИК, под которым понимались вопросы, подлежащие их разрешению. Кроме Конституции РСФСР 1918 г., оно использовалось в первых нормативных актах, определяющих статус Советов народных депутатов. В последующих нормативных актах шире применяются понятия “права”, “компетенция” (в Конституции СССР 1936 г.), “полномочия” (в Конституции СССР 1977 г.). Эта линия сохраняется и в дальнейшем, хотя бросается в глаза произвольное использование этих понятий без выяснения связи отражаемых ими субъектов.

В современном законодательстве так же эти правовые категории не только не нашли легального определения, но и ясного разграничения, что порождает множество двусмысленностей и неопределенностей. О том, что проблема определения сущности многих публично-правовых понятий стоит действительно остро, свидетельствует то, что она попадала в сферу внимания многих современных ученых, например С.В. Нарутто³, Е.В. Белоусова⁴.

Недостатки юридической техники проявляются уже на уровне Основного закона. Конституция РФ оперирует понятиями “предметы ведения” или “в ведении” (ст. 5; 11; 71; 72; 73; 76; 77; 101; 102; 103; 104; 125), полномочия (ст. ст. 5; 11; 12; 73; 77; 78; 79; 82; 92; 95; 98; 99; 109; 114; 116; 117; 121; 128; 129; 132; 137), при этом в ряде случаев данные понятия используются вместе: “предметы ведения и полномочия”. В то же время понятие “компетенция” используется только однажды - в п. 3 ст. 125, где устанавливается, что Конституционный Суд РФ разрешает некоторые споры о компетенции. Таким образом, в Конституции не прямо указывается на чью-то компетенцию, а лишь признается это понятие как юридически значимое. Так же только один раз в Конституции используется понятие “функция” (п. 2 ст. 75). Приходится констатировать, что Основной закон не дает нам почву для прояснения вопроса о соотношения этих понятий. Справедливо высказывается по этому вопросу Х.А. Тхабисимов: “Конституционные нормы носят предельно общий характер и, соответственно, не га-

рантируют реализацию оптимальной модели разграничения компетенции”⁵.

Анализ законов, содержащих земельно-правовые нормы, подтверждает вышеприведенные выводы. Так, в Земельном кодексе Российской Федерации (ЗК РФ)⁶, в равной степени применяются выражения “пределы компетенции” и “пределы полномочий”. В ст. 16 Федерального закона “О мелиорации земель”⁷, которая определяет полномочия органов местного самоуправления в области мелиорации земель, устанавливается, что некоторые из таких полномочий органы местного самоуправления осуществляют в пределах своей компетенции. Возникает вопрос: какие пределы шире - пределы компетенции или пределы полномочий? Если они совпадают, то было бы целесообразнее прийти к терминологическому единству в различных нормативных актах.

Рассмотрим, как данное понятие и сходные с ним применяются в земельном законодательстве. ЗК РФ также оперирует понятием “полномочия”. Статьи 9-11 посвящены определению полномочий, соответственно, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области земельных отношений, а также основанию и порядку передачи полномочий. В то же время содержание ст. 39.2 ЗК РФ указывает на то, что ст. 9-11 устанавливается компетенция указанных субъектов. Из этого можно сделать вывод, что компетенция есть совокупность установленных законом полномочий.

Однако такой подход представляется слишком узким и не соответствует современным достижениям юридической мысли. Требуется определение компетенции, которое выражается в таком понимании ее субъектов, когда они взаимодействуют между собой в процессе выполнения государственных, региональных и иных задач.

В целях ликвидации подобных проблем необходимо совершенствовать законотворческую технику. В этом смысле очень точно и емко замечено Ю.А. Тихомировым: “В рамках концепции закона важен “набор понятий”, которые предполагается использовать. Это, прежде всего, научно-юридические понятия, выработанные правовой наукой и необходимые для правильного построения закона. Их недооценка и игнорирование ведут к ошибкам и юридическим противоречиям”⁸. Несомненно, что одним из таких понятий, которое необходимо выработать, четко опреде-

лить и единообразно применять, является “компетенция”.

Для того чтобы дать определение такому правовому явлению, как “компетенция”, необходимо рассмотреть его структуру, т.е. выявить и описать элементы компетенции. Четкое разграничение элементов, составляющих компетенцию, а также выявление их взаимосвязи являются очень важными для понимания ее сущности, поскольку только единство всех элементов может дать наиболее исчерпывающее представление о компетенции субъекта.

По данному вопросу в юридической литературе пока не выработалось устоявшегося мнения. Ю.А. Тихомиров выделяет два элемента компетенции: предметы ведения (конкретные объекты деятельности) и определенные полномочия как легальную меру воздействия⁹. Эта позиция не вызывает сомнений, и, конечно же, полномочия являются центральным элементом компетенции.

Необходимо отметить, что основной, центральной составляющей полномочий является обязанность. Это отличает властного субъекта от всех иных субъектов отношений. Частные лица наделяются правомочиями. И хотя праву частного лица корреспондирует его же обязанность, неразрывно связанная с правом, исходным все же является право. В то же время именно обязанности формируют правовой статус субъекта публичных отношений, а правами он наделяется с целью обеспечения выполнения им своих обязанностей.

Виды полномочий при реализации функций государственного управления в сфере земельных отношений можно выделить из содержания Положения “О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии” (далее - Положение о Росреестре), утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457¹⁰. Из анализа данного нормативного акта можно сделать вывод, что в основном полномочия делятся на два вида: “осуществляет” (п. 5.1) и “организует” (п. 5.2). Данные пункты Положения имеют множество подпунктов, которые конкретизируют, что именно Росреестр осуществляет и что организует. Кроме того, Росреестр наделяется полномочиями, в соответствии с которыми он может создавать, обеспечивать, проводить, обращаться, оказывать поддержку, организовывать и участвовать в организации, ут-

верждать, руководить. Правовое содержание полномочий раскрывается через наделение соответствующего субъекта правами, что нашло свое воплощение в Положении (п. 6).

Таким образом, компетенция представляет собой неразрывный комплекс прав и обязанностей, которыми располагает и которые осуществляет субъект публичных отношений. Однако компетенция не исчерпывается набором полномочий.

Еще одним элементом компетенции являются предметы ведения, так как это именно те вопросы или сферы общественной жизни, в которых субъект отношений наделен полномочиями. Без описания предметов ведения мы не получим точной и ясной картины о компетенции лица, в частности о пределах его полномочий. Предметы ведения имеют юридическую природу, так как закрепляются нормативно. Прежде всего, это понятие нашло конституционное закрепление. “Предметы ведения”, как определяется большинством исследователей, - это сферы отношений. Таким образом, определить предметы ведения - значит выделить те сферы общественных отношений, в рамках которых осуществляется распределение компетенции. Данное исследование направлено на определение компетенции субъекта РФ в земельных отношениях, соответственно, земельные отношения являются предметами ведения.

Для федеративных государств характерно распределение предметов ведения между различными уровнями государственной власти, в связи с чем они делятся на виды по способам распределения. В конституционной практике различных федеративных государств используются различные модели сочетания четырех элементов: исключительные полномочия федерации; исключительные полномочия ее субъектов; совместная или конкурирующая компетенция (хотя в некоторых странах эти понятия рассматриваются как неодинаковые); остаточные полномочия, не охваченные по разным причинам ни одним из направлений. В Российской Федерации применяется одна из таких моделей: устанавливаются две сферы предметов ведения: исключительные полномочия федерации и совместные полномочия федерации и ее субъектов. Вопросы, не вошедшие ни в тот, ни в другой перечень (остаточные полномочия) в России передаются в ведение субъектов Федерации. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ земельное законодательство, а также вопросы владения, пользования и распоря-

жения земель находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ.

Оценка ученых российской конституционной модели совместного ведения неоднозначна. Она колеблется от признания ст. 72 Конституции РФ как нового слова в мировой практике федерализма¹¹ до полного неприятия, когда указанная статья расценивается как свидетельство неспособности законодателя разделить власть между Федерацией и ее субъектами. В качестве недостатка предметов совместного ведения иногда указывается на дублирование некоторых вопросов в перечне круга предметов ведения РФ и предметов совместного ведения¹², а также на невозможность определения по остаточному принципу вопросов исключительного ведения субъекта РФ¹³.

При разграничении предметов ведения речь идет, прежде всего, о законодательстве: кому принадлежит право издавать законы, регулирующие отношения в той или иной области. По вопросам совместного ведения могут издаваться законы и иные нормативные акты как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов. В то же время набор полномочий у каждого субъекта государственно-властных отношений будет свой, исключительный. В этом смысле можно говорить о совместном ведении, но не о совместной компетенции, так как предмет ведения является только одним элементом компетенции¹⁴ (иной точке зрения придерживается С.Ю. Биджева)¹⁵.

Понятие «ведение» в Конституции относится только к процессу законотворчества. Это вытекает из смысла ст. 76 Конституции РФ, в соответствии с п. 2 которой по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. При этом в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в РФ, действует федеральный закон.

В то же время п. 2 ст. 77 Конституции определяет, что в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. В соответствии со ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти не только могут создавать свои

территориальные органы и назначать своих должностных лиц, но и по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти также могут передавать им осуществление части своих полномочий. Таким образом, Конституция допускает совместное ведение органов исполнительной власти по вопросам как исключительного ведения РФ, так и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Из сказанного можно сделать вывод, что необходимо различать совместное ведение при осуществлении законотворческой (нормотворческой) функции государства и совместное ведение при осуществлении исполнительной деятельности государства.

Следовательно, функции являются одним из элементов компетенции. Большинство ученых, ранее исследовавших проблему компетенции, не включают в ее состав публичные функции. Однако в правовом государстве, идеи которого лежат в основе государственного строительства современной России, предполагается, что вся деятельность государства должна быть основана на правовых нормах, в том числе именно правовые нормы должны определять функции государства.

Государство, как управляющая система, обладает суверенитетом и выполняет публичные функции. В настоящее время в общей теории государства и права под государственной функцией понимаются и цели, которые ставит государство, и средства, которые применяются им для достижения этих целей, и формы властных актов¹⁶. Функция по отношению к полномочиям управляющего субъекта выступает как цель. Одну и ту же функцию могут осуществлять различные государственные органы. Полномочия - это те конкретные средства, которые вправе и обязан использовать управленческий орган в определенной области отношений. Полномочия конкретны и должны быть исключительными, для того чтобы не создавать оснований для вторжения в чужую компетенцию. Вместе с тем единство функций призвано обеспечить единство власти, ее целостность и ответственность. Несмотря на то, что компетенция распределяется между различ-

ными уровнями власти, а по горизонтали - между различными органами одного уровня, такое дробление должно быть взаимосвязанным и направленным на осуществление единых управленческих целей. Компетенция органов государственного управления очерчивается, таким образом, путем указания на управленческие функции, которые возложены на тот или иной орган применительно к той или иной сфере жизни общества, к тем или иным управляемым объектам. Вот почему первым этапом деятельности по определению компетенции органов управления служит «выявление необходимых в данный период времени для государства функций, с помощью которых должно с наилучшим результатом осуществлять государственное управление, поиски оптимальных вариантов распределения этих функций между органами...»¹⁷.

В то же время функции, как связующие цели властного воздействия, ограничиваются предметами ведения, т.е. теми сферами общественных отношений, на которые эти властные воздействия направлены.

Необходимо также отметить, что элементом компетенции выступают не любые функции, а именно публичные функции управляющего субъекта, т.е. такие, которые проявляются в отношениях власти и подчинения. В то же время управляющий субъект может вступать и в иные отношения, например имущественные, в целях удовлетворения собственных нужд. Действия, которые он будет осуществлять в этом случае, не носят характера публичных функций управляющего субъекта, а значит, не могут входить в его компетенцию.

Таким образом, мы можем выделить следующие элементы компетенции: 1) предметы ведения; 2) функциональные цели; 3) полномочия (как проявления публичной функции).

Учитывая вышесказанное, на наш взгляд, можно дать следующее определение: компетенция - это легально закрепленные полномочия субъекта управленческой деятельности по осуществлению им публичных функций в определенной сфере общественных отношений.

Итак, применительно к теме исследования можно сделать вывод, что целью работы выступает выявление легально закрепленных полномочий субъекта РФ по осуществлению им функций государственного регулирования в сфере земельных отношений.

Данное определение позволяет выделить основные признаки компетенции: 1) компетенция характеризует объем властных полномочий субъекта отношений; 2) имеет государственно-властную природу; 3) всегда является исключительной; 4) строго определена, следовательно ограничена, имеет свои пределы; 5) неразрывна (едина); 6) имеет нормативную природу.

Все признаки компетенции взаимосвязаны и вытекают один из другого. Совокупность признаков характеризует общие и особенные черты сущности оригинального правового явления, каковым выступает компетенция. В то же время каждый признак имеет свое содержание, которое необходимо раскрыть.

Во-первых, компетенция является характеристикой субъекта правоотношений. В теории права выработан термин «правосубъектность» для того, чтобы определить, какими качествами должно обладать лицо, чтобы быть субъектом правоотношений. Представление о гражданской правосубъектности связывается с наличием у лица таких качеств, как правоспособность и дееспособность. Правосубъектность же участника публичных отношений определяется его компетенцией. Таким образом, именно компетенция характеризует субъекта управленческих, административных отношений и очерчивает круг его возможного и должного поведения.

Из первого признака закономерно вытекает второй. Так как компетенцией наделяются субъекты отношений, в которых участники находятся не в равноправном положении, а в положении власти и подчинения, важно учитывать, что компетенцией наделяются только субъекты - носители власти. Именно компетенция определяет степень, формы и пределы участия субъектов, наделенных властными полномочиями в осуществлении функций государственного управления.

В-третьих, компетенция всегда является исключительной. Компетенции различных субъектов могут пересекаться или совпадать в отдельных элементах, например при выполнении общих функций, или могут быть сходными полномочия, например при осуществлении нормативного регулирования. Однако это не означает, что компетенции полностью совпадают, так как они характеризуются только совокупностью всех элементов. Каждый субъект управленческих отношений должен иметь строго определенную компетенцию. Государственное управление строится на

принципе организационной обособленности и разграничения полномочий¹⁸.

Вместе с тем компетенция указывает на то, что лицо, обладающее ею, является только частью общей системы управления, вписано в эту систему и строго ограничено в своей деятельности. Ограниченность, строгая определенность компетенции - ее четвертое свойство. Современное государственное устройство Российской Федерации базируется на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ). В то же время государство обладает внутренним суверенитетом, который является единым и неделимым. Принцип разделения властей уже изначально определяет то направление деятельности, в которой орган, представляющий соответствующую ветвь власти, наделяется компетенцией: законотворческая деятельность, правоприменительная (исполнительная) или судебная. По мнению Ю.А. Смирнова, несмотря на вертикальное разделение властей, в соответствии со ст. 5 Конституции РФ федеративное устройство России основано на ее государственной целостности¹⁹. Совокупная компетенция органов государства должна охватывать все правомочия, необходимые для осуществления государственных функций, а различные органы не должны предписывать при одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающие правила поведения.

Особенным также является способ закрепления компетенции, вызванный ее публично-правовой природой. Большинство исследователей подчеркивают, что для органов государственной власти не подходит известный правовой принцип “дозволено все, что не запрещено законом”, который действует в гражданских отношениях и в большей степени характеризует правосубъектность частных лиц. В сфере управления же должны применяться разрешительный порядок и определение исключительной компетенции управляющего субъекта. Исчерпывающий перечень прав и обязанностей, “можно только то, что прямо разрешено законом” - вот принцип, создающий строго законную основу для административного усмотрения.

Еще одним важным свойством компетенции является ее неразрывность. Это свойство также вытекает из предыдущих и связано с ними. Входящие в состав компетенции правомочия указывают на то, что субъект не только вправе, но и

обязан осуществлять возложенные на него функции. Он не может, в отличие от субъекта гражданских отношений, оставить на свое усмотрение осуществлять или нет свои права. Б.М. Лазарев отмечал: “Так как компетенция органа управления устанавливается государством путем издания юридических норм, она предстает перед нами не только как явление “государственно-властное”, но и юридическое. Орган вправе и обязан выполнять ту деятельность, которая на него возложена государством. Он не должен ни уклоняться от реализации своей компетенции, ни выходить за ее пределы”²⁰. Поэтому очень остро встает вопрос юридической ответственности управляющего субъекта за неисполнение своих обязанностей, т.е., по сути, за нереализацию своей компетенции.

Определяющим свойством компетенции является ее нормативная природа. Устанавливают компетенцию правовые нормы, только они служат источниками тех прав и обязанностей, которые присущи субъекту управленческой деятельности. Компетенция субъекта РФ нормативно закрепляется в законах, более конкретно состав и пределы полномочий могут детализироваться в подзаконных нормативных актах. Компетенция субъекта РФ как государственного образования определяется, прежде всего, Конституцией РФ. Конституционные нормы закрепляют предметы ведения РФ, предметы совместного ведения РФ и ее субъектов, предметы ведения субъектов Федерации, а также общие принципы взаимодействия федеральных органов государственной власти, государственных органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Развивает и конкретизирует конституционные положения Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”²¹. Исходя из общих принципов, установленных данным законом, компетенция субъекта Российской Федерации в области земельных отношений детализируется и содержательно определяется в земельном законодательстве, которое в соответствии со ст. 72 Конституции РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Таким образом, нормативная природа компетенции субъекта РФ в области земельных отношений проявляется как на уровне Российской Федерации в целом, так и на уровне субъекта РФ.

- ¹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва, 1972. С. 11.
- ² Тихомиров Ю.А. Споры о компетенции // Право и экономика. 2002. № 2. С. 5.
- ³ Нарутто С.В. Принцип конституционности разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в судебной практике // Право и политика. 2012. № 9. С. 1471-1478.
- ⁴ Белоусова Е.В. О соотношении категорий “компетенция”, “полномочия” и “предметы ведения” в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 124-131.
- ⁵ Тхабисимов Х.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как конституционный принцип российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 23.
- ⁶ Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
- ⁷ О мелиорации земель : федер. закон от 10 янв. 1996 г. № 4-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.
- ⁸ Тихомиров Ю.А. О правилах законодательной техники // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 76.
- ⁹ Тихомиров Ю.А. Основные черты компетенции представительных органов власти // Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР : сб. тр. ВЮЗИ. 1966. Т. VIII. С. 7.
- ¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2009. № 25. Ст. 3052.
- ¹¹ Умнова И.А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 22.
- ¹² Шахрай С. Актуальные проблемы российского федерализма // Власть. 1995. № 8. С. 8.
- ¹³ Стивен Л., Солоник С. Федерация и регионы России: договорной процесс // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1995/1996. № 4 (13) / № 1 (14). С. 40.
- ¹⁴ Барциц Н.И. Правовое пространство в России. Москва, 2000. С. 80.
- ¹⁵ Биджева С.Ю. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 1.
- ¹⁶ Алексеев Н. Русский народ и государство. Москва, 1998. С. 550.
- ¹⁷ Ямпольская Ц.А. О новых методах исследования аппарата государственного управления // Правовые проблемы науки управления : сборник. Москва, 1966. С. 35.
- ¹⁸ Боголюбов С.А. Земельное право : учеб. для бакалавров. 5-е изд., перераб. и доп. Москва, 2013. С. 137.
- ¹⁹ Смирнов Ю.А. Правовые проблемы вертикального разделения властей // Актуальные проблемы правоведения. Вестник института права СГЭА. 2002. № 3. С. 9.
- ²⁰ Лазарев Б.М. Указ. соч. С. 19.
- ²¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Поступила в редакцию 05.07.2016 г.