

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Л.В. Андриченко

СОВРЕМЕННАЯ МОДЕЛЬ И МЕХАНИЗМ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассмотрены современные тенденции разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, дана оценка выработанных критериев, способов, принципов и механизмов разграничения предметов ведения и полномочий, нашедших свое воплощение в федеративной практике. Сделана попытка выявить проблемы, препятствующие дальнейшему развитию федеративных начал в осуществлении государственного управления.

Ключевые слова: федерация, субъекты, Российская Федерация, органы государственной власти, принцип субсидиарности, децентрализация, разграничение полномочий, централизация, законодательство, полномочия.

Качество государственного управления в масштабе федеративного государства в целом и составляющих его системах является прямым отображением избранного подхода к разграничению предметов ведения и полномочий. Оценка выработанных критериев, способов и механизмов разграничения предметов ведения и полномочий, основанных на принципе конституционного единства государственной власти, нашедших свое воплощение в федеративной практике Российского государства, свидетельствует о наличии достаточно оригинальной модели разграничения компетенции¹ между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В то же время идет постоянное развитие

этой модели, ее «отшлифовка», в том числе за счет наполнения новыми элементами установленного механизма разграничения полномочий.

Основой для распределения компетенции служит разграничение предметов ведения – решение этих вопросов имманентно присуще всем федерациям; сама федеративная государственность привносит механизмы такого размежевания в свою организационную структуру. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, «в федерациях предметы ведения государства как такового распределяются первоначально между собственно федеральным уровнем и уровнем его составных частей – земель, штатов, республик, областей и др. Это первичное распределение служит основой для формирования компетенции разных властей и их внутренних уровней»². Подтверждением данного тезиса является то, что в конституциях большинства федеративных государств даются развернутые перечни предметов ведения, относящихся к тому или иному уровню власти. В мировой практике существует несколько способов разграничения предметов ведения между федерацией и субъектами федерации; схематически их можно выразить следующим образом:

¹ Не вдаваясь в полемику по определению понятия «компетенция», отметим лишь, что в данном случае мы придерживаемся позиции Ю.А. Тихомирова, который рассматривает ее как возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел, относя к элементам компетенции нормативно установленные цели, предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, властные полномочия, а в качестве сопутствующего элемента – ответственность за неисполнение полномочий // Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2005. Юринформцентр. С. 55–56.

² См.: Тихомиров Ю.А. Указ.соч. С. 113.

Статья подготовлена при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

- 1) установление только предметов ведения федерации (Швейцария, Эфиопия). Все остальные вопросы относятся к ведению субъектов федерации;
- 2) установление предметов ведения федерации и предметов исключительного ведения субъектов федерации (Канада);
- 3) установление предметов ведения федерации, предметов совместного ведения федерации и субъектов, предметов исключительного ведения субъектов федерации (Австрия, Индия, Бразилия);
- 4) установление предметов ведения федерации и субъектов федерации при ограничении компетенции субъектов федерации (США);
- 5) установление предметов ведения федерации и предметов совместного ведения федерации и ее субъектов, при этом вопросы, не включенные в указанные предметы, относятся к ведению субъектов федерации (Россия, Пакистан);
- 6) разграничение компетенции путем установления запретов для субъектов федерации (Мексика)³.

Каждый из названных способов имеет как свои достоинства, так и свои недостатки⁴. При этом реализация указанных способов обуславливает построение различных моделей конституционного оформления компетенции⁵. Выбор той или иной модели предопределен, как правило, сочетанием целого ряда политических и экономических факторов. Недостатки соответствующей модели нередко восполняются законодательными решениями, а также организационными механизмами взаимодействия федеральных и региональных властей.

В Российской Федерации исходные, базовые положения, касающиеся разграничения предметов ведения, также заложены непосредственно в Конституции РФ (ст. 71-73). Благодаря этому выделяются сферы государственного управления, требующие единых подходов к правовому регулированию на всей территории государства, и сферы, где необходим учет особенностей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Все принципиальные коллизии по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий также решаются через призму, прежде всего, конституционных

установлений. При этом, в отличие от конституций некоторых зарубежных федераций, которые сохраняют возможность пересмотра соотношения предметов ведения федерации и ее субъектов по решению федеральных органов⁶, российская Конституция в этом плане является более жесткой – она не оставляет возможности для перераспределения соответствующих предметов ведения.

Нельзя не отметить, что установленные в Конституции РФ перечни предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации носят исключительный, закрытый характер. Это также свидетельствует об использовании более жесткой модели разграничения предметов ведения в российской Конституции⁷. Соответствующие нормы не могут предаваться ревизии иначе как в порядке внесения поправок в Конституцию РФ.

К числу несомненных «плюсов» такой модели относится то, что данный подход снижает возможности для абсолютизации права федерального законодателя, расширения поля для конфронтации между Федерацией и ее субъектами, сохраняет определенную стабильность в системе федеративных отношений. Если же говорить о «минусах» данной модели, то главное заключается в том, что она не обеспечивает гибкости в разграничении предметов ведения, которые не могут меняться применительно ко всем или отдельным субъектам Федерации (что иногда имеет значение, особенно в рамках асимметричной федерации, к числу которых можно в определенной мере отнести и Российскую

³ В рамках данных способов можно выделить отдельные вариации, обусловленные конституционными особенностями развития тех или иных федераций.

⁴ Подробно об этом см.: Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. – Новосибирск, 2009. С. 443–445.

⁵ Безусловно, любая модель имеет упрощенный характер, она никогда не бывает полностью идентичной реальному объекту, являясь лишь его имитацией, с разной степенью приближения отражающей реально существующий объект.

⁶ Так, согласно Конституции Швейцарии 1999 г. (ст. 42) федерация может принимать на себя регулирование задач, требующих единого подхода на всей территории страны. Таким образом, органы государственной власти федерации самостоятельно решают, какая компетенция необходима федерации в каждом конкретном случае, что позволяет им расширять или сужать рамки компетенции федерации. Подобные примеры расширения компетенции федерации за счет компетенции ее субъектов имеют место и в других федерациях. Например, по Конституции ФРГ (ст. 91-а) «Федерация участвует в выполнении задач земель, если эти задачи имеют значение для всей национальной общности и участие Федерации требуется для улучшения условий жизни»; в соответствии с Конституцией Индии при регламентации отношений между Союзом и Штатами (ч. XI) устанавливается, что Парламент имеет право издавать законы, касающиеся любого вопроса, в отношении любой части территории Индии, «независимо от того, что такой вопрос является вопросом, указанным в Перечне вопросов, отнесенных к компетенции Штатов» (ст. 246 ч. 4).

⁷ См.: Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. – М., 2004. С. 407. Нельзя не согласиться с автором в том, что российская модель в этом отношении более строго следует сущности федеративного государства.

Федерацию), либо, например, в отдельные периоды, связанные с наличием исключительных условий.

Конституционная модель Российской Федерации, не раскрывая содержание предметов ведения субъектов Федерации⁸, по сути, не обеспечивает в полной мере разделения круга вопросов, которые решает государство в целом, и вопросов, по которым решения правомочны принимать субъекты Федерации. Отсюда, она не определяет сферу самостоятельной ответственности субъектов Федерации, ту «арену действий», где бы в полной мере проявлялись их законодательные прерогативы, обеспечивалось главенство их действий и решений.

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

Так, в статье 11 Конституции РФ устанавливается, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Как видим, Конституция РФ в данной статье называет два вида правовых актов, выступающих в качестве формы правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий: непосредственно саму Конституцию, Федеративный договор и иные договоры. Таким образом, Конституция и договор, согласно названной статье, выступают элементами механизма правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий в рамках федеративного государства.

В то же время, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, толкование положений ст. 11 Конституции РФ должно осуществляться в органическом единстве с положениями ст. 76 Основного Закона, устанавливающей пределы законодательного регулирования Федерации и субъектов Федерации, что позволяет расширять нормативно-правовые формы разграничения полномочий по предметам совместного ведения также на основании федеральных законов. Однако следует еще раз подчеркнуть, такое толкование содержания Конституции РФ было выведено исключительно с помощью правовой позиции Конституционного Суда РФ⁹; напрямую же данная

форма правового регулирования в Конституции РФ не называется, что, как представляется, является не вполне оправданным¹⁰.

Помимо статьи 11, вопросы правового регулирования разграничения полномочий затрагиваются и в ст. 78 Конституции России. Данная статья, в частности, устанавливает право взаимной передачи полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе соглашений. Однако речь в данном случае идет уже о предоставлении возможности повторного перераспределения уже разграниченных полномочий посредством соглашений, а не о первичном учредительном их распределении. При этом соглашения не могут решаться вопросы пересмотра предметов ведения, предметом их регулирования могут быть только полномочия. Особенностью соглашений является также и то, что они могут использоваться только между органами исполнительной власти, которые могут распоряжаться частью своих полномочий. Всю совокупность полномочий ни один орган передавать не вправе, поскольку это фактически привело бы к прекращению его деятельности, а значит – и самого существования.

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

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

⁸ Поскольку определяет их по так называемому «остаточному принципу».

⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

¹⁰ Возникают вопросы и по поводу закрепления в названной статье в качестве правовой формы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами договоров, о чем более подробно будет сказано далее в данной главе.

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

Достаточно противоречивым, с точки зрения принципов федеративного устройства Российского государства, представляется отнесение только к ведению Федерации вопросов судостроительства и прокуратуры (п. «о» ст. 71), учитывая, что самой Конституцией РФ отдельные вопросы организации судебной и прокурорской систем выведены из исключительного ведения Федерации: например, кадры судебных органов находятся в совместном ведении Федерации и субъектов Федерации (п. «л» ч. 1 ст. 72). В организацию деятельности Прокуратуры Российской Федерации, что следует из норм самой Конституции, субъекты Федерации также вовлечены самым непосредственным образом. Согласно ч. 3 ст. 129 Конституции России прокуроры субъектов Федерации назначаются на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с субъектами Федерации.

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

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

Помимо отмеченных факторов, механизм разграничения полномочий в Российской Федерации осложняется наличием отдельных элементов «разностатусности» субъектов Российской Федерации, что не может не приводить к некоторым внутренним метаморфозам при применении принципа равноправия субъектов Российской Федерации, установленного в ст. 5 Конституции РФ¹¹.

¹¹ Имеются в виду, прежде всего, особенности в правовом статусе республик, а также автономных округов, действующих в составе краев и областей.

Наличие подобных концептуальных и юридико-технических недоработок, отсутствие в Конституции РФ по вопросу разграничения предметов ведения и полномочий четких и ясных положений, устанавливающих конкретные фиксированные принципы разграничения полномочий¹², – все это обусловило необходимость развития законодательной основы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Современная законодательная модель разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации начала формироваться лишь в 2003 году, то есть практически через 10 лет после принятия российской Конституции. Ее становление связано с действием Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹³ (далее – Федеральный закон № 95-ФЗ 2003 г.), обеспечившего закрепление базовых основ современного разграничения полномочий. Благодаря принятию данного акта, в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁴ более четко были урегулированы формы и процедуры разграничения полномочий, принципы дополнительной корректировки уровня их реализации, порядок их финансирования и взаимодействия федеральных и региональных органов в процессе их реализации, – то есть, определены именно те вопросы, которые и составляют на сегодняшний день механизм разграничения полномочий.

Первоначальная концепция разграничения полномочий, заданная Федеральным законом № 95-ФЗ 2003 г., со временем в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» претерпела ряд изменений, связанных с расширением подходов к определению способов регламентации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, основные, базовые

¹² В частности, речь идет об отсутствии конституционно закрепленных гарантий увязки механизма разграничения полномочий с системой межбюджетного регулирования и децентрализацией расходов.

¹³ См.: СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

¹⁴ См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

принципы разграничения компетенции Федерации и её субъектов сохранились. Именно на их основе осуществляется разграничение полномочий в отраслевых федеральных законах в настоящее время.

Принятие Федерального закона № 95-ФЗ 2003 г. послужило тому, что в механизме разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации с этого времени именно закон стал играть основополагающую роль, оттеснив на второй план договорной способ разграничения полномочий. Роль договоров, как регуляторов разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами, если не снизилась, то, во всяком случае, резко сократилась. Согласно установленному Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ порядку заключения договоров между Федерацией и субъектами Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, договоры, действовавшие на день вступления в силу указанного Федерального закона, должны были подлежать утверждению федеральным законом в течение двух лет с даты вступления в силу данного Закона. Не утвержденные договоры прекращали свое действие по истечении установленного двухлетнего срока, то есть фактически с 9 июля 2005 г. В результате все ранее действовавшие договоры прекратили свое действие.

Что касается принятия новых договоров о разграничении полномочий, то теперь это возможно только в порядке и случаях, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.7). Оно допускается только в случае, если это обусловлено особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий. В Федеральном законе закрепляются условия, порядок заключения договоров, сроки их действия и порядок продления, основания и порядок досрочного расторжения; регулируются права и обязанности сторон в договоре. Так, установлен предельный срок действия договоров о разграничении полномочий – 10 лет, определены допустимые основания его досрочного расторжения – по взаимному согласию сторон и в одностороннем порядке на основании вступившего в силу решения федерального суда о признании нарушения одной из сторон условий договора. Существенно усилены позиции законодательных органов государственной власти, прежде всего федерального уровня, в договорном процессе: проект договора подлежит согласованию и одобрению со стороны законодательного органа государственной власти субъекта РФ и утвержде-

нию федеральным законом, что обеспечило придание договору о разграничении полномочий юридической силы федерального закона. Как видим, установленная процедура заключения договора о разграничении полномочий (утверждение его федеральным законом) во многом напоминает процедуру заключения и ратификации международного (межгосударственного) договора Российской Федерации.

Несмотря на корректировку института договорно-го разграничения полномочий, целый ряд ключевых вопросов остался не решенным. Недосказанности Федерального закона, а также использование в нем размытых и неясных положений, касающихся заключения договоров, не позволили сделать процедуру заключения договора о разграничении полномочий прозрачной и понятной для ее участников¹⁵.

Прежде всего, это касается наименования указанных договоров. В статье 11 Конституции РФ данные договоры определяются как договоры о разграничении предметов ведения и полномочий. Это подразумевает, что указанными договорами могут разграничиваться как предметы ведения, так и полномочия. В то же время, в положениях статьи 3 (ч. 1) Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» ясно указано, что договорами о разграничении полномочий (под которыми понимаются договоры о разграничении предметов ведения и полномочий) не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее – предметы совместного ведения), а также предметы ведения субъектов Российской Федерации. Таким образом, в части разграничения предметов ведения действие договоров носит ограниченный характер.

Имеются вопросы и в отношении оснований заключения договоров. Согласно Федеральному закону такими основаниями выступают региональные особенности, которые определяют необходимость в ином разграничении полномочий применительно к конкретному субъекту Федерации и, соответственно, требуют в отношении него пересмотра установленного разграничения полномочий по предметам совместного ведения. Но при этом федеральный законодатель не раскрывает понятие «иное разграничение полномочий» и

¹⁵ См.: Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. – СПС КонсультантПлюс.

не определяет критерии оценки достаточности оснований для заключения договора.

Стоит обратить внимание и на тот факт, что Федеральным законом были приравнены по юридической силе договоры о разграничении полномочий и федеральные законы. Это вносит некоторую путаницу в установленное федеральной Конституцией соотношение нормативных правовых актов: согласно Основному Закону Конституция РФ и федеральные законы обладают верховенством на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4). Однако договор устанавливает изъятия из общего порядка разграничения полномочий, фактически являясь своего рода формой изменения норм федеральных законов в отношении конкретного субъекта Федерации. Отсюда – договор должен иметь приоритет перед федеральным законом; в противном случае любой последующий федеральный закон о разграничении полномочий может отменить действие данного договора¹⁶.

Федеральный законодатель предоставил субъектам РФ, не являющимся стороной договора о разграничении полномочий, право знакомиться с проектом договора и вносить свои замечания и предложения, однако не определил срок, форму и порядок представления замечаний и предложений субъектами Федерации, не установил порядок их рассмотрения и учета федеральными органами, то есть не определил механизм реализации этого права и его гарантии.

Сегодня на практике действует только один такой договор – Договор от 26 июня 2007 года «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан»¹⁷. Однако ратификация Договора от 26 июня 2007 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» не привела к пересмотру существующих предметов ведения и полномочий. Таким образом, данный договор не нарушил принципов, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части ре-

гламентации принятия соответствующих договоров. Его принятие не привело и к существенному расширению практики заключения подобных договоров с другими субъектами Российской Федерации. В то же время, в связи с заключением данного Договора нельзя не обратить внимания на некоторые моменты.

Принятие Договора с Республикой Татарстан не было оговорено конкретными региональными особенностями; в Договоре имеется только общая фраза о том, что Договор заключается «исходя из исторических, культурных, экономических, экологических и иных особенностей Республики Татарстан». Однако подобными особенностями обладает практически каждый субъект Федерации. В связи с этим очевидно, что конкретные региональные особенности, обусловившие заключение договора, должны были быть отражены в его тексте, чего в Договоре между Российской Федерацией и Республикой Татарстан сделано не было. Более того, исходя из текста Федерального закона, должна быть четко отражена связь между существующими объективными особенностями субъекта Федерации и необходимостью изменения в отношении него законодательных норм путем заключения с ним договора, однако этого в Договоре с Республикой Татарстан сделано не было¹⁸.

Вызывает некоторое недоумение и содержание статьи 1 указанного Договора, в которой устанавливается, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан осуществляется Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и данным Договором. Таким образом, из числа актов, которыми регламентируются вопросы разграничения полномочий в отношении Республики Татарстан, исключаются Федеративный договор, федеральные законы, в том числе и Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также законы Республики Татарстан. Вероятнее всего, Стороны Договора пошли по пути повторения (хотя и в несколько видоизмененном виде) статьи 11 (части 3) Конституции страны. Однако поскольку такой договор должен заключаться в целях установления иного регулирования полномочий, чем это установлено федеральным законом, то подобная регламентация в данном случае представляется неоправданно

¹⁶ См.: Хабриева Т.Я., Сивицкий В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 12. С. 12.

¹⁷ Следует отметить, что принятие названного Договора не было оговорено конкретными региональными особенностями, как этого требует Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

¹⁸ См.: Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. – СПС КонсультантПлюс.

зауженной. Федеральные законы в части определения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации продолжают действовать и в отношении органов государственной власти Республики Татарстан, так как принятым Договором не установлены какие-либо конкретные изъятия из этих полномочий.

В Договоре между Российской Федерацией и Республикой Татарстан имеются и другие неясные положения, которые можно трактовать по-разному. Так, в соответствии со ст. 2 названного Договора Республике Татарстан предоставлено право заключать межправительственные соглашения о совместном решении вопросов, связанных с экономическими, экологическими, культурными и иными особенностями Республики. Тем самым решение вопросов, входящих в предмет договорного регулирования, перенесено на межправительственный уровень, а открытый перечень особенностей и абстрактная формулировка предмета соглашений позволяют их содержанию и количеству расширяться до бесконечности. Вместе с тем согласно статье 78 (ч. 2 и 3) федеральной Конституции единственно допустимой правовой формой взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ являются соглашения о взаимной передаче осуществления части (законодательно установленных) полномочий.

И наконец, Договор предоставляет Республике право устанавливать дополнительное требование к кандидатам на замещение должности высшего должностного лица Республики Татарстан – владение государственными языками Республики Татарстан, то есть русским и татарским. Тогда как федеральная Конституция (ч. 2 ст. 19) гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от языка; запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признаку языковой принадлежности. Вопрос о праве республик на введение языкового ценза ранее был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ применительно к Республике Башкортостан: Суд в своем Постановлении от 27 апреля 1998 г. № 12-П признал, что реализация избирательных прав граждан в ходе избирательного процесса должна быть обеспечена «вне зависимости от требований к знанию языка». Тем не менее, право устанавливать требование к кандидату на должность Президента Республики о знании им государственного языка, установленного в Республике, воспроизведено в Договоре с Татарстаном, который утвержден федеральным законом.

Таким образом, федеральному законодателю на сегодняшний день пока так и не удалось в полной мере выработать механизм, препятствующий использованию договора в качестве инструмента присвоения отдельными субъектами Федерации льгот и привилегий; минимизировать допустимые основания заключения

договоров; предусмотреть гарантии защиты прав и интересов иных субъектов, не являющихся стороной в договоре. Вопрос, связанный с регламентацией договоров, еще может встать на повестку дня, поскольку конституционные и законодательные нормы относительно данных договоров до конца не согласованы. Половинчатость и недосказанность норм Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» способствует этому.

В то же время, как уже отмечалось, договорное изменение предметов ведения и полномочий представляет собой, скорее, не учредительную, а технико-юридическую процедуру, направленную на перераспределение уже установленной компетенции (полномочий, но не предметов ведения) в отношении конкретного субъекта Федерации. Разграничение же есть, прежде всего, уточнение универсальной границы между полномочиями органов власти разного уровня, и эта граница должна устанавливаться Конституцией РФ и федеральным законом.

Следует отметить, что возможность разграничения предметов ведения посредством договоров между Федерацией и субъектами Федерации, предусмотренная Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 11), на сегодняшний день практически не имеет аналогов в других федеративных государствах. Конституциями отдельных стран (Австрия, Германия) предусматривается возможность заключения соглашений между федерацией и субъектами федерации «по вопросам своей компетенции», которые, однако, носят координационный характер, или направлены на обеспечение сотрудничества при осуществлении полномочий, но по ним не может быть скорректировано содержание предметов ведения. В любом случае, нельзя не согласиться с тем, что договорное «право» может быть эффективно только при наличии следующих предпосылок: правовой характер государственности, подразумевающий уважительное отношение субъектов правоотношений к нормам права, в том числе выраженным в актах договорного характера, высокий уровень правовой культуры общества в целом; наличие в государстве и обществе устойчивой тенденции к солидарности и сотрудничеству, отсутствие непримиримой политической конфронтации; стремление к децентрализации власти и ресурсов; наличие элементов асимметрии в социально-экономическом развитии территорий¹⁹.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

¹⁹ См.: Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. – Новосибирск: Наука, 2009. С 443.

Российской Федерации» регламентируется и порядок заключения соглашений между органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов, предусмотренных в Конституции РФ (ст. 78, ч. 2 и ч. 3), о чем уже говорилось ранее. Согласно Закону такие соглашения по своему содержанию и форме отличаются от договоров между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ о разграничении полномочий²⁰.

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

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

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

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

Следует отметить, что в настоящее время соглашения, как способ передачи друг другу федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации своих полномочий, оказался явно недостаточно задействованным на прак-

тике²¹. Во многом это обусловлено тем, что длительное время оставался без должной регламентации порядок заключения соответствующих соглашений²². Кроме того, практику развития этих соглашений в определенной мере сдерживает названное выше установление Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.8), согласно которому «соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации». Доказать, что те или иные полномочия не могут относиться ко всем субъектам Российской Федерации, бывает, подчас, достаточно трудно, и это приводит к тому, что легче вообще отказаться от заключения соглашений, даже когда они и выгодны для обеих сторон.

Однако такой подход был оправдан в ситуации, когда требовалось усилить роль закона в разграничении полномочий, поскольку именно он позволял «скрепить» слабые федеративные связи, существовавшие в 1990-е и начале 2000-х годов. При повышении ответственности федеральных органов исполнительной власти за осуществление надлежащего контроля за реализацией федеральных полномочий, в том числе переданных субъектам Российской Федерации на основе соглашений, такой способ регулирования порядка реализации полномочий мог бы стать дополнительным эффективным инструментом в решении указанных вопросов. В этом случае в основу заключения соглашений будут положены не только, например, фактические диспропорции социально-экономического развития, не позволяющие в равной мере передать отдельные полномочия всем субъектам Российской Федерации,

²¹ В основном на сегодняшний день соглашения используются для оформления передачи полномочий в сфере чрезвычайных ситуаций, здравоохранения, образования.

²² Принятое 1 марта 2004 г. постановление Правительства РФ № 117 (с изм. 09.07.2004 г.) «О порядке подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения» было признано утратившим юридическую силу постановлением Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 494 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Новое постановление, регламентирующее порядок заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, Правительство РФ утвердило только 8 декабря 2008 г.

²⁰ См. об этом: Хабриева Т.Я. Комментарий к статье 78 Конституции Российской Федерации // Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. С. 833.

но и в ряде случаев, – заинтересованность самих субъектов Российской Федерации в выполнении некоторых федеральных полномочий на своей территории, если на это согласны федеральные органы. Безусловно, это не приведет к массовому распространению соглашений. Однако это будет свидетельством усиления доверия к органам власти субъектов Российской Федерации со стороны федеральных властей. К тому же, это не изменит направления усиления государственности в нашей стране, которое, как все мы понимаем, должно происходить другими путями и в иных пределах, чем это делается в унитарном государстве.

В целом, заключение подобных соглашений могло бы оказать существенную помощь для перераспределения полномочий в современных условиях в целях более гибкого влияния на различные сферы социально-экономического развития в субъектах Федерации²³. Его использование особенно актуально в условиях структурного обновления экономики и социальной сферы, когда требуется более оперативное перераспределение полномочий в связи с возникновением особых ситуаций в отдельных регионах. При этом согласительный механизм, используемый для передачи исполнительных полномочий, не нарушает принципов федеративного устройства государства.

Безусловно, основную роль в разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации играет федеральный закон.

За последние десять лет законодателем была проделана действительно масштабная работа, благодаря которой удалось сформировать достаточно разветвленную систему разграничения полномочий, позволяющую находить определенное соотношение между централизацией и децентрализацией. Это стабилизировало систему федеративных отношений, перевело их на путь эволюционного, поступательного развития. На основе нормативно закрепленного механизма разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации фактически сформирована система государственного управления, опирающаяся на современные механизмы стратегического планирования и управления по результатам, действующая в увязке с механизмами принятия бюджетных решений, в первую очередь в рамках программно-целевого подхода.

²³ См.: Хабриева Т.Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: перспективы договорного регулирования // Россия на пути реформ: федеративный и региональный аспекты. Кн. 1. Саратов, 2003. С. 81–98.

Главная цель – обеспечение единой системы управления страной, хоть и во многом за счет сглаживания различий между субъектами Федерации, в основном была достигнута. Сложившаяся модель разграничения полномочий оказалась в целом достаточно жизнеспособной, в том числе в условиях нестабильности мировой системы финансово-экономического развития. Хотя, безусловно, в кризисных условиях объективно возрастает роль федеральных органов власти в экономической и социальной сферах жизни страны, что предусмотрено действующим российским законодательством²⁴. Вместе с тем, в условиях относительной социальной и экономической стабильности сложившаяся модель разграничения полномочий обеспечивает достаточно устойчивое развитие.

В то же время, несмотря на масштабы произведенных изменений, пока нельзя констатировать, что разграничение полномочий в рамках установленных в законодательстве требований состоялось и что основные необходимые правовые решения приняты.

Во-первых, хотя в целом уже в основном завершена задача приведения в соответствие с базовым федеральным законом в области разграничения полномочий²⁵ отраслевых федеральных законов, устанавливающих разграничение полномочий в конкретной сфере общественных отношений, к сожалению, приходится констатировать, что еще сохраняются отдельные сферы отношений, где такое разграничение еще не произведено либо произведено явно недостаточно, в связи с чем требуется дальнейшая работа по разграничению полномочий. В частности, все еще отсутствует четкое разграничение полномочий в миграционной сфере; не решены в полной мере вопросы разграничения полномочий в сфере экологического контроля и некоторых других сферах.

Во-вторых, в ряде сфер совместного ведения, хотя разграничение полномочий, казалось бы, состоялось, по-прежнему сохраняется дублирование полномочий между различными уровнями осуществления публичной власти, что недопустимо исходя из целей федеративной реформы, либо разграничение осуществлено во многом формально, без четкой конкретизации полномочий, учета возможностей региональных органов власти, что также

²⁴ См., например: Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375; Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; др.

²⁵ Речь идет о Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

не может привести к успеху в деле разграничения полномочий²⁶.

В-третьих, некоторые виды полномочий, объективно вытекающие из содержания федерального законодательства, на сегодняшний день вообще не отнесены ни к одному из уровней осуществления публичной власти²⁷. В результате этого должный правовой режим защиты установленных прав будет либо отсутствовать, либо окажется неэффективным.

Все это свидетельствует о недостатках системного подхода к разграничению полномочий между органами власти различных территориальных уровней.

Разграничение полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации не должно приводить к нарушению других принципов федеративного устройства, установленных в Конституции РФ (ст. 5), в том числе принципа единства системы государственной власти. В то же время характер федеративного государства не позволяет свести принцип единства системы государственной власти только к иерархическому соподчинению различных уровней власти единому центру. Безусловно, главная цель такого единства – формирование системы государственной власти, обеспечивающей единство экономического и правового пространства на всей территории государства. Однако особенность развития федеративного государства требует, чтобы достижение указанной цели осуществлялось при условии наделения субъектов федерации определенной самостоятельностью не только в образовании и деятельности своих органов законодательной, исполнительной и судебной власти, но также и в проведении собственной политики в социальной и экономической сферах в пределах предметов ведения субъектов Федерации и утвержденного для них объема полномочий в рамках их совместного с Федерацией ведения.

К сожалению, устойчивой тенденцией современного этапа развития федеративных отношений в России является постепенное вытеснение права субъектов Федерации федеральным правом по предметам совместного ведения. Параллельно происходит не-

уклонное сужение сферы собственного правового регулирования субъектов Федерации за счет расширения практики вторжения в нее федерального законодателя. В результате начала централизации и децентрализации в системе федеративных отношений смещаются в сторону явного усиления в них централизации.

Одним из проявлений названного процесса является сохраняющееся широкое использование принципа деконцентрации полномочий, что ведет к созданию значительного количества территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на территории субъектов Российской Федерации. Кроме того, это проявляется также и в различных формах взаимодействия органов исполнительной власти по вертикали, строящихся, прежде всего, на началах субординации и координации при реализации полномочий. При этом нельзя не отметить фактическое отсутствие публичных согласительных процедур; да и самого порядка проведения таких согласительных процедур на сегодняшний день не установлено²⁸.

Нельзя не признать, что тенденция к централизации характерна не только для Российской Федерации, она относится к числу достаточно распространенных мировых практик. Сравнительный анализ показывает, что для большинства современных федераций характерна усиливающаяся централизация функций государственной власти, нежели их децентрализация²⁹. При этом главным вопросом как в российской, так и в зарубежной юридической науке в области федерализма остается обеспечение условий развития внутреннего потенциала регионов, в том числе посредством федерального права с сохранением гарантий автономии в рамках целостного союза³⁰.

Избранный федеральным законодателем механизм разграничения полномочий отличается некоторой излишней громоздкостью и сложностью процедуры. Изменения в разграничении полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации осуществляются путем параллельного внесения изменений как в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государ-

²⁶ См. об этом подробно: Андриченко Л.В., Постников А.Е. Проблемы разграничения законодательных полномочий в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов России // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 8.

²⁷ Речь идет, например, о полномочиях в сфере оказания государственной поддержки соотечественникам – участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, которые в настоящее время на уровне федерального закона прямо не отнесены ни к одному из уровней осуществления власти в Российской Федерации.

²⁸ Все вопросы при координации действий территориальных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации решаются, как правило, руководителями федеральных органов исполнительной власти – см.: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5311.

²⁹ Ким Ю.В. Федеративный режим. М., 2007. С. 72.

³⁰ Mick C. Probleme des Foederalismus in Russland // Osteuropa. 1994. № 44. Heft 7. S. 620.

ственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 2 статьи 26.3), так и в отраслевой федеральный закон, соответствующий характеру и содержанию полномочия. При этом расширение объема полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, содержащихся в данном перечне, не имеет каких-либо формальных законодательных ограничений.

Однако на сегодня перечень полномочий субъектов Федерации по предметам совместного ведения, реализуемых органами государственной власти субъектов Федерации самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Федерации, установленный в названном выше Законе, уже не играет той роли, которую он играл при его принятии в 2003 году, когда на его основе осуществлялась, по существу, вся работа по систематизации законодательства (как федерального, так и регионального) в сфере разграничения полномочий, и когда этот перечень был сбалансирован с объемом материально-финансовых ресурсов. Отсутствие необходимой увязки закрепляемых полномочий с обязательностью увеличения объема материально-финансовых ресурсов обуславливают чисто техническую роль данного перечня. Указанный перечень представляет собой своеобразный свод, реестр полномочий, закрепленных одновременно как в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», так и в отраслевом федеральном законодательстве по предметам совместного ведения. Сегодня он, по сути, имеет значение только для того, чтобы субъекты Федерации в обобщенном виде представляли, за что они несут ответственность. Никаких ограничений для бесконечного расширения полномочий субъектов Российской Федерации, если эти полномочия касаются предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе с точки зрения финансового критерия, названный Закон не устанавливает.³¹

Но, если это так, то представляется, что данный перечень, который постоянно расширяется, вряд ли обязательно сохранять в дальнейшем в рамках указанного Федерального закона. Думается, что в нем необходимо и достаточно закрепить лишь общие требования к федеральным законам, устанавливающим разграничение полномочий.³² При этом важно, чтобы все виды полно-

мочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в отраслевом федеральном законодательстве были четко идентифицированы, прежде всего, в зависимости от порядка финансирования этих полномочий, контроля за их реализацией, а также ответственности за их выполнение; определена возможность передачи их осуществления органам местного самоуправления.

Сохраняющиеся проблемы в разграничении полномочий нередко обусловлены нарушениями отдельных используемых в рамках установленного механизма технологий разграничения либо вызваны ошибками в отнесении полномочий к тому или иному уровню осуществления власти (передача излишнего объема полномочий либо, напротив, передача чрезмерно ограниченного объема полномочий, не позволяющих эффективно обеспечивать реализацию возложенных на соответствующие органы функций, др.). Зачастую представленные проблемы свидетельствуют о недостатках в проведении мониторинга федерального законодательства по вопросам разграничения полномочий, прежде всего со стороны федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление соответствующей сферой общественных отношений.

При определении полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, в федеральном законодательстве в настоящее время не всегда выдерживается единый способ их закрепления. Как следствие, в законодательстве субъектов Федерации, касающемся определения полномочий, также не всегда имеется четкость в закреплении полномочий: полномочия нередко определяются суммарно, без их группировки на виды. Это, в свою очередь, приводит к институциональным проблемам уже на уровне правоприменения, когда важно, чтобы все полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации были четко идентифицированы, прежде всего, в зависимости от порядка их финансирования, контроля за реализацией, а также ответственности за их выполнение; определена возможность передачи их осуществления органам местного самоуправления. Это еще раз подчеркивает необходимость более четкого закрепления в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» общих требований как к федеральным законам, устанавливающим разграничение полномочий, так и к законам субъектов Федерации по закреплению соответствующих полномочий.

Кроме того, целесообразна также и дополнительная проработка вопроса о закреплении в Федеральном законе «Об общих принципах организации зако-

³¹ См. об этом подробно: Андриченко Л.В., Валентей С.А. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе // Федерализм. 2008. № 4. С. 31–53.

³² Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-экономических преобразований. – М.: Наука, 2013. С. 110–111, другие.

нодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» механизма, препятствующего внесению необоснованных изменений в федеральное законодательство по вопросам разграничения полномочий. Одним из вариантов решения названной проблемы могло бы стать включение дополнительных процедур в механизм принятия федеральных законов, предметом регулирования которых являются непосредственно вопросы совершенствования разграничения полномочий по предметам совместного ведения, которые должны быть закреплены как в ст. 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», так и в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Несмотря на то что указанные федеральные законы не подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации согласно ст. 106 Конституции РФ, необходимо учитывать, что разграничение полномочий – это центральный вопрос федеративных отношений. Поэтому по данным проектам федеральных законов следует обязательно проводить парламентские слушания, обсуждения в субъектах Федерации и согласование с субъектами Федерации, для чего необходимо предоставлять субъектам Федерации дополнительное время для обсуждения и согласования, учитывая специфику этих законов, затрагивающих интересы многих отраслевых и функциональных органов управления на уровне субъектов Федерации. Подобные федеральные законы целесообразно также обязательно рассматривать на заседаниях Совета Федерации, что требуется отразить в его Регламенте.

Развитию законодательства в сфере разграничения полномочий будет способствовать более активная методическая поддержка органов государственной власти субъектов Федерации со стороны федеральных органов в части реализации на уровне субъектов Федерации федеральных законов по вопросам разграничения и передачи полномочий органам государственной власти субъектов Федерации. Особенно это касается методического обеспечения реализации передаваемых полномочий федеральными органами исполнительной власти, проведения консультаций, обучения и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Поэтому пакет программ методического обеспечения деятельности органов государственной власти субъектов Федерации в связи с вновь передаваемыми им государственными полномочиями (по каждому из этих полномочий) должен готовиться параллельно с подготовкой проекта федерального закона о разграничении полномочий соответствующим федеральным органом исполнительной власти, по

профилю деятельности которого осуществляется такая передача полномочий.

В последние годы на федеральном уровне наметилась тенденция широкого использования в ряде сфер совместного ведения механизма передачи органам государственной власти субъектов Федерации федеральных полномочий с одновременной передачей субвенций из федерального бюджета, а также разрешением последующей передачи этих полномочий на муниципальный уровень. Нельзя не признать, что в целом это достаточно гибкий механизм перераспределения полномочий, который при сохранении жесткого контроля со стороны федерального центра позволяет увеличить оперативность принятия решений, сократить расходы на их обеспечение.

В то же время данный способ ведет к усилению административной опеки со стороны федеральных органов над органами власти субъектов Федерации. К тому же осуществление таких полномочий на основе субвенций не способствует укреплению налогового потенциала субъектов Федерации. Нельзя не учитывать также, что нормативы отчислений из федерального бюджета на осуществление передаваемых полномочий далеко не соразмерны тем расходам, которые затрачиваются на их реализацию. Поэтому большинство передаваемых полномочий являются затратными для субъектов Федерации, что экономически не стимулирует органы государственной власти субъектов Федерации к их эффективному исполнению. Подчас такая передача, которая в отдельных случаях становится, как уже отмечалось, двойной (субъекты Федерации передают переданные им федеральные полномочия органам местного самоуправления), является наглядной иллюстрацией того, что полномочия были закреплены без надлежащего учета принципа subsidiarity.

Установленный механизм передачи осуществления полномочий от органов власти вышестоящего территориального уровня органам власти нижестоящих территориальных уровней на практике приводит к доминированию целевых трансфертов в системе межбюджетных отношений, их дробности. При значительном количестве делегированных полномочий, сопровождаемом передачей большого объема субвенций, он не оставляет субъектам Федерации необходимых финансовых возможностей для проведения собственной политики, реализации собственных целей. Отсутствие учёта региональных особенностей и связанных с ними приоритетов в свою очередь также снижает эффективность федеральных трансфертов, ведет к неэффективному расходованию бюджетных средств.

На сегодняшний день единственно возможной правовой формой наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными полномочиями для их осуществления на

региональном уровне является федеральный закон. Вместе с тем, предлагается расширить перечень нормативных правовых актов, посредством которых будет осуществляться такое наделение, за счет указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации. Кроме того, предлагается также перейти от обеспечения реализации этих полномочий за счет определения объема субвенций по каждому передаваемому полномочию к выплате в бюджеты субъектов Российской Федерации единой субвенции на реализацию всех передаваемых полномочий.

Расширение правовых форм, посредством которых будет возможно перераспределение полномочий при их осуществлении, может привести к повышению оперативности в принятии решений о передаче осуществления части полномочий в целях их исполнения субъектами Российской Федерации. При этом переход от субвенций, имеющих узкую целевую направленность, к блочным, широкоцелевым трансфертам даст более широкий простор субъектам РФ при обеспечении учета особенностей регионального развития. Объединение всех передаваемых субъекту Российской Федерации субвенций в единую субвенцию будет способствовать повышению стабильности и предсказуемости межбюджетных отношений, повысит заинтересованность органов государственной власти субъекта Российской Федерации в их более эффективном распределении на реализацию каждого переданного полномочия исходя из интересов населения субъекта Федерации.

Учитывая, что процесс разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации нередко сопровождается проявлением конфликтных, спорных ситуаций, важным инструментом механизма разграничения полномочий являются досудебные и судебные способы разрешения разногласий. Наличие таких способов обеспечивает согласование интересов и четкое взаимодействие федеральных и региональных структур.

К числу подобных досудебных способов относятся, прежде всего, согласительные процедуры. Использование согласительных процедур в досудебном порядке возможно, когда стороны готовы к выработке взаимосогласованного решения с помощью паритетных, направленных на достижение компромисса процедур и средств. Конституцией Российской Федерации в отношении споров о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и её субъектов предусмотрено право Президента Российской Федерации на использование согласительных процедур (ч. 1 ст. 85). В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

В то же время, на сегодняшний день отсутствуют законодательные механизмы реализации соответствующих согласительных процедур, в рамках которых были бы выработаны общие основы и единые стандарты для их применения между различными органами государственной власти в соответствии с характером и содержанием споров о компетенции. Это свидетельствует о недостаточности существующих элементов механизма конституционно-правового регулирования досудебных процедур разрешения споров о компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти.

В свое время в целях совершенствования правового регулирования согласительных процедур Государственной Думой был принят федеральный закон «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Но он был несовершенен и Совет Федерации 2 июля 1997 г. отклонил его. Вряд ли на сегодняшний день реальным является принятие такого отдельного федерального закона. Более целесообразным представляется вести речь о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако поскольку в настоящее время отсутствует не только законодательная, но и методическая база по согласительным процедурам, по крайней мере, развитию последней следовало бы дать импульс. Расширение практики применения согласительных процедур способствует предотвращению излишне одностороннего подхода в практику решения вопроса о разграничении полномочий, может сэкономить императивный потенциал, не вызывать резкими действиями возможных конфликтов в субъектах Российской Федерации, воспринять интересные нормативные решения, нередко имеющиеся в законодательстве субъектов Российской Федерации, для совершенствования федерального законодательства. В результате согласительных процедур возможно нахождение компромиссных правовых конструкций, позволяющих субъектам Федерации решать стоящие перед ними задачи, не вступая при этом в противоречие с федеральным законодательством. Если бы согласительные процедуры были бы действительно эффективными, осуществлялись бы с привлечением квалифицированных специалистов, то во многих случаях исчезла бы потребность в последующем применении Российской Федерацией императивных мер (хотя бы и опосредованных судебной процедурой).

Особую роль в механизме разграничения полномочий играет Конституционный Суд Российской Федерации. Реализуя свое конституционное полномочие

(ч. 3 ст. 125), Конституционный Суд РФ решает многие споры о компетенции и, тем самым, устанавливает права и обязанности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации как участников соответствующих правоотношений.³³ Реализуя эту задачу и не допуская развития конфликтов до антагонистических противоречий, Конституционный Суд РФ выполняет такую важную миссию, как стабилизация конституционного строя, обеспечение действия конституционных принципов федеративного государства, укрепление его правовой системы.

Говоря о перспективах развития современной модели разграничения полномочий, нельзя не отметить, что они во многом связываются с развитием кооперации Российской Федерации и ее субъектов и более широкого применения субсидиарного принципа при реализации совместной компетенции, естественно, при сохранении верховенства федеральной Конституции и федерального законодательства. Следует учитывать, что даже при всей скрупулезности работы по разграничению полномочий в рамках предметов совместного ведения практически все предусмотреть трудно, если не сказать – невозможно. В связи с этим возникает вопрос – а столь ли уж необходимо принятие все новых и новых законов в попытке разграничить предметы совместного ведения, и насколько такой бесконечный дежурный перечень полномочий является перспективным для развития федерализма в России?

Следует согласиться с тем, что, по сути, идея совместного ведения, установленная в Конституции, – означает не делить общее дело, а делать общее дело, что предполагает, скорее, сотрудничество, а не размежевание³⁴. Представляется, что идею разграничения

полномочий по предметам совместного ведения нельзя абсолютизировать, делать из нее мерило ценности федерализма. Чтобы обеспечить динамику развития законодательства, иногда необходимо шире использовать возможности опережающего регулирования со стороны субъектов Российской Федерации.

Развитие опережающего регулирования вполне укладывается в рамки существующей конституционной модели, что подтверждают и решения Конституционного Суда РФ, который указывает, что Конституция РФ не препятствует субъектам Федерации до издания федеральных законов осуществлять собственное правовое регулирование по предметам их совместного с Российской Федерацией ведения, однако принятый в опережающем порядке акт субъекта Российской Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним. На это же указывают и нормы Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 3).

В последние годы – все меньше примеров такого опережающего регулирования, разве что в сфере государственной поддержки инновационной деятельности. Во многом – это следствие активного развития достаточно детализированного по своему содержанию федерального законодательства, которое практически не оставляет «люфта» субъектам Федерации. Между тем, наличие опережающего регулирования – нередко залог дальнейшего успешного регулирования на федеральном уровне. Апробированная в субъекте Российской Федерации модель регламентации отношений позволяет вовремя устранить те недостатки, которые выявились в ходе действия закона субъекта Российской Федерации по соответствующему предмету регулирования. Более того, федеральный законодатель может иногда и вовсе отказаться от принятия федерального закона, если практика регламентации соответствующих отношений на региональном уровне окажется более успешной и достаточной.

Разумеется, речь не идет о сохранении статус-кво существующей системы разграничения и отказе от дальнейшего разграничения полномочий, в том числе в тех сферах, где оно уже осуществлено. Такой отказ невозможен. Речь идет о том, что в некоторых сферах достаточно, чтобы разграничение в федеральном законе имело только общие контуры, дальнейшее – «добиралось» за счет других механизмов. Нельзя бесконечно делить «общий пирог», это приведет только к абсолютизации самого процесса, за которым будет не видно реальных дел. В любом случае мы никогда не избежим споров и конфликтов в связи с разграничением полномочий, поэтому аргументы, что дополнитель-

³³ На сегодняшний день во многих исследованиях систематизированы основные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, определяющие конституционно-правовые принципы регулирования споров о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. См., например: Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28–29 октября 2011 г.) / Под ред. В.Д. Зорькина. - М.: Норма, 2012; Цатурян Т.В. Конституционно-правовое регулирование согласительных процедур разрешения споров о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право. – М., 2009; др.

³⁴ См.: Городилов А.А., Губин Ю.И., Соколов А.Н. Федерализм в России – состояние, проблемы, перспективы развития. Калининград, 2010. С. 69–71.

ное разграничение позволит их устранить, – нередко беспочвенны. Бесконечное разграничение приводит к конкуренции самой власти, реализуемой на двух уровнях, а не к конкуренции возможностей, имеющихся у двух уровней власти. И если первая приводит к спорам и конфликтам, то вторая – к тому, чтобы лучше, качественнее и оптимальнее юридизировать эту сферу общественных отношений и на практике полнее реализовать имеющиеся возможности.

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

Данный принцип субсидиарности, получивший первоначальное распространение в сфере межгосударственных отношений Европейского Союза, а также в некоторых зарубежных странах (например, сейчас он активно внедряется в Германии, Швейцарии, Бельгии, ряде других федераций), исходит из того, что если у более низкого уровня власти достаточно возможностей для выполнения тех или иных функций, он может их осуществлять, при этом Федерация может устанавливать только общие принципы их осуществления, прежде всего, в тех случаях, когда это затрагивает интересы граждан. В отношении Российской Федерации и ее субъектов предпосылки и условия применения принципа субсидиарности пока не разработаны, однако это придется сделать. Обратим внимание, что такой подход приведет и к снижению количества дублирующих актов в субъектах Российской Федерации, которые реально не работают.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны активнее принимать

на себя те полномочия, которые не разграничены, не отнесены ни к одному уровню осуществления публичной власти, но в их реализации существует объективная потребность. Если что-то лучше получается у субъектов Российской Федерации и не затрагивает коренные интересы Федерации (оборона, безопасность, охрана прав граждан и др.), то Федерация не должна препятствовать реализации соответствующих полномочий и стремиться быстрее унифицировать их осуществление.

Подобный подход в полной мере соответствует и нормам ст. 73 Конституции РФ, согласно которым «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». Нередко в литературе одни ученые отмечают, что положения указанной статьи определяют «остаточную компетенцию» субъектов Российской Федерации, другие – их «исключительную» компетенцию, хотя на практике принципиальных различий между указанными определениями не существует. Обратим внимание, что такая же модель на сегодняшний день предусмотрена и для муниципалитетов – для них это так называемые «ничьи» полномочия, которые они принимают к своему осуществлению. Однако для субъектов Российской Федерации рассматриваемая модель стала доступной благодаря именно конституционным, а не законодательным установлениям; кроме того, ее реализация органами государственной власти субъектов Российской Федерации не требует в каждом конкретном случае принятия специального федерального законодательства, она заложена в самой идее так называемого «опережающего» регулирования.

Библиографический список:

1. Mick C. Probleme des Foederalismus in Russland // Osteuropa. 1994. № 44. Heft 7. S. 620.
2. Андриченко Л.В., Постников А.Е. Проблемы разграничения законодательных полномочий в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов России // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 8.
3. Андриченко Л.В., Валентей С.А. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе // Федерализм. 2008. № 4. С. 31–52.
4. Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. – Новосибирск, 2009.
5. Городилов А.А., Губин Ю.И., Соколов А.Н. Федерализм в России-состояние, проблемы, перспективы развития. Калининград, 2010. С. 69–71.
6. Ким Ю.В. Федеративный режим. М., 2007. С. 72.
7. Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / Под ред. В.Д. Зорькина.-М.: Норма, 2012;
8. Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. – М., 2004. С. 407.

9. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2005. Юринформцентр.
10. Хабриева Т.Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: перспективы договорного регулирования // Россия на пути реформ: федеративный и региональный аспекты. Кн. 1. Саратов, 2003. С. 81–98.
11. Хабриева Т.Я., Сивицкий В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 12. С.7–16.
12. Хабриева Т.Я. Комментарий к статье 78 Конституции Российской Федерации // Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. С. 833.
13. Цатурян Т.В. Конституционно-правовое регулирование согласительных процедур разрешения споров о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право. – М., 2009; др.
14. Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-экономических преобразований. – М.: Наука, 2013. С. 110–111, другие.
15. Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. – СПС КонсультантПлюс.

References (transliteration):

1. Andrighen L.V., Postnikov A.E. Problemy razgranicheniya zakonodatel'nykh polnomochii v sfere zashchity iskonnoi srede obitaniya i traditsionnogo obraza zhizni korennykh malochislennykh narodov Rossii // Zhurnal rossiiskogo prava. 2008. № 5. S. 8.
2. Andrighen L.V., Valentei S.A. Problemy razgranicheniya polnomochii mezhdur federal'nymi organami gosudarstvennoi vlasti i organami gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii na sovremennom etape // Federalizm. 2008. № 4. S. 31–53.
3. Gligich-Zolotareva M.V. Teoriya i praktika federalizma: sistemnyi podkhod. – Novosibirsk, 2009.
4. Gorodilov A.A., Gubin Yu.I., Sokolov A.N. Federalizm v Rossii-sostoyanie, problemy, perspektivy razvitiya. Kaliningrad, 2010. S. 69–71.
5. Kim Yu.V. Federativnyi rezhim. M., 2007. S. 72.
6. Konstitutsionnyi kontrol': doktrina i praktika: materialy mezhdunarodnoi konferentsii, posvyashchennoi 20-letiyu Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii (Sankt-Peterburg, 28–29 oktyabrya 2011 g.) / Pod red. V.D. Zor'kina. – M.: Norma, 2012;
7. Konyukhova I.A. Sovremennyy rossiiskii federalizm i mirovoi opyt: Itogi stanovleniya i perspektivy razvitiya. – M., 2004. S. 407.
8. Tikhomirov Yu.A. Teoriya kompetentsii. – M., 2005. Yurinformatsentr.
9. Khabrieva T.Ya. Razgranichenie predmetov vedeniya i polnomochii mezhdur Rossiiskoi Federatsiei i ee sub"ektami: perspektivy dogovornogo regulirovaniya // Rossiya na puti reform: federativnyi i regional'nyi aspekty. Kn. 1. Saratov, 2003. S. 81–98.
10. Khabrieva T.Ya., Sivitskii V.A. Federal'noe Sobranie v 2003 godu: vklad zakonodatelei v razvitie rossiiskogo federalizma i mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossiiskogo prava. 2003. № 12. S. 12.
11. Khabrieva T.Ya. Kommentarii k stat'ya 78 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii // Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii (postateinyi) / L.V. Andrighen, S.A. Bogolyubov, N.S. Bondar' i dr.; pod red. V.D. Zor'kina. 2-e izd., peresmotrennoe. M.: Norma, Infra-M, 2011. S. 833.
12. Tsaturyan T.V. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie soglasitel'nykh protsedur razresheniya sporov o kompetentsii mezhdur organami gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii i sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. Avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk po spetsial'nosti 12.00.02 – konstitutsionnoe pravo, munitsipal'noe pravo. – M., 2009; dr.
13. Shakhrai S.M. O Konstitutsii: Osnovnoi zakon kak instrument pravovykh i sotsial'no-ekonomicheskikh preobrazovaniy. – M.: Nauka, 2013. S. 110–111, drugie.
14. Shashkova E.M. Dogovory o razgranichenii polnomochii mezhdur organami gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii i ee sub"ektov: zabvenie ili reanimatsiya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2008. № 3. – SPS Konsul'tantPlyus.