

ПРОБЛЕМЫ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ

Чертков А.Н.¹

ФОРМИРОВАНИЕ В РОССИИ СФЕРЫ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЁ СУБЪЕКТОВ

Отечественный опыт разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами, а также реализации совместной компетенции уже не так мал. Своеобразная модель разграничения предметов ведения с отдельными элементами выделения совместного ведения имела место еще в советский период. Однако Конституция СССР и РСФСР, в том числе Конституция СССР 1977 года и Конституция РСФСР 1978 года, не содержали института совместного ведения Союза и республик. Статья 73 Конституции СССР 1977 года определяла сферу ведения Союза Советских Социалистических Республик в виде открытого перечня, по которому допускалось решение всех вопросов общесоюзного значения, даже если они не указаны в данной статье. В.Е. Чиркин выделяет такое разграничение компетенции между Федерацией и её субъектами в отдельную модель. Сходные модели с разной степенью успеха закрепляли у себя ряд ориентированных на СССР стран, например ЧССР, Танзания и Эфиопия². Однако существенные государственные, правовые, культурные и иные различия СССР от Танзаниеи и Эфиопии едва ли позволяют провести полноценное сравнение с ними советской модели.

Главным недостатком советской модели В.Е. Чиркин обоснованно считает то обстоятельство, что определение «иных» вопросов федерального (общесоюзного) значения осуществляется самой Федерацией. Отсутствие пределов федеральной компетенции вело к излишней централизации осуществления государственной власти и фактическому лишению субъектов Федерации возможности самостоятельно решать насущные вопросы населения субъектов Федерации³.

Формально в СССР союзное законодательное регулирование ограничивалось обеспечением единства законодательного регулирования на всей территории СССР и установлением основ законодательства Союза ССР и союз-

ных республик. Фактически же Кодексы союзных республик, принятые в развитие основ законодательства СССР, мало чем отличались друг от друга и не отражали специфику каждой республики. Причины этого лежат за пределами предмета настоящего исследования.

Впервые четкое разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти

Российской Федерацией и ее субъектов имело место в Федеративном договоре. Преамбулы всех трех составляющих его договоров провозгласили необходимость качественного обновления федеративных отношений на основе добровольного и рационального распределения полномочий и их эффективного осуществления, а также провозгласили самостоятельное осуществление государственной власти органами всех субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации. Федеральные органы власти России не сверху, а вместе с органами власти ее составных частей попыталась разделить государственную власть и определить правила взаимодействия с ними на основании поиска согласия и сотрудничества. Такое разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами привело к созданию института совместного ведения.

О наличии такого явления, как совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов свидетельствует формиро-

вание механизма совместного осуществления ими государственной власти в России. Пункты 1 ст. I, II и III всех трех договоров Федеративного договора разграничили предметы ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, закрепив закрытый перечень предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения⁴ и отнеся все остальное к ведению субъектов Российской Федерации. В Российской Федерации был избран такой же способ разграничения предметов веде-

Главным недостатком советской модели В.Е. Чиркин обоснованно считает то обстоятельство, что определение «иных» вопросов федерального (общесоюзного) значения осуществляется самой Федерацией. Отсутствие пределов федеральной компетенции вело к излишней централизации осуществления государственной власти и фактическому лишению субъектов Федерации возможности самостоятельно решать насущные вопросы населения субъектов Федерации.

¹ Чертков Александр Николаевич — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

² См.: Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. — М., 1995. — С. 46—47.

³ Там же.

⁴ В Договоре с органами государственной власти краев, областей подпункт «м» пункта 1 статьи II наделил эти органы другими полномочиями, отнесенными Конституцией РФ к совместному ведению, однако статья 2 Протокола к этому договору исключила его действие для всех субъектов, подписавших Протокол.

ния, как в Нигерии (предметы ведения Федерации и предметы совместного ведения). Он представляется более предпочтительным, чем три перечня (предметы ведения Федерации, субъектов Федерации и предметы совместного ведения), как это имеет место в Индии. Отсутствие жесткого перечня предметов ведения субъектов Российской Федерации в большей мере отвечает демократическому характеру федеративной природы государства, так как позволяет отнести к ведению субъекта все остальные предметы ведения, не отнесенные к ведению Федерации и совместному ведению¹. Следует констатировать, что в российской модели «остаточные» предметы ведения распределяются децентрализованно. Признание полноты власти субъектов Российской Федерации вне пределов ведения Федерации и федеральных полномочий по предметам совместного ведения свидетельствует о существенной децентрализации российской модели вертикального разделения власти, характеризующей более высокий уровень демократии федерализма.

Таким образом, п. 1 ст. II всех трех договоров внедрили в систему федеративных отношений предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Пункты 2 ст. II и п. 3 ст. III договоров установили формы их реализации через совместное законотворчество и согласование деятельности. Кроме того, Федеративный договор предусмотрел организацию представительств субъектов Российской Федерации в центральных органах и создание координационных и совещательных структур. Все это свидетельствовало о начале развития в России собственного варианта подлинно федеративных отношений, совместного и взаимоответственного осуществления государственной власти федеральными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, основанного на разграничении предметов ведения и полномочий. Однако не все координационные и совещательные структуры оказались эффективными, а их работа не всегда давала положительные результаты. Со временем согласительные процедуры уступили место более четкому разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, что свидетельствует не о снижении демократичности российского федерализма, а об оптимизации реализации федеративных отношений в нашей стране исходя из реальных условий их осуществления.

Немаловажный аспект анализа модели разграничения компетенции в федеративном государстве связан с определением принципов и механизмов распределения государственной власти, которые положены в основу разграничения предметов ведения. По мнению автора, в основе российской модели разграничения предметов ведения было положено сочетание принципов субсидиарности и единства государственной власти. Именно наличие широкого перечня предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов позволяет органам государственной власти субъектов Российской Федерации принимать весомое участие в реализации государственной власти при решении важнейших вопросов в соответствующих субъектах Российской Федерации и предусматри-

вает их ответственность за реализацию собственных полномочий. Вместе с тем право федерального центра определять основные моменты правового регулирования предметов совместного ведения в сочетании с верховенством федерального законодательства дает возможность обеспечить единство государственной власти на всей территории Российской Федерации. Такое сочетание повышает эффективность осуществления государственной власти.

Таким образом, Федеративный договор в целом установил гибкую модель разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, в том числе определил перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Само разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов свидетельствовало о том, что Россия сделала важный и необходимый шаг в сторону децентрализации, демократизации и повышения эффективности осуществления государственной власти.

Действующая Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года, в целом включила модель федерализма, закрепленную в Федеративном договоре. Более того, Конституция РФ полнее определила принципы, на которых основывается российская модель федерализма, а именно, принципы государственной целостности России, единства системы государственной

власти, разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, верховенства федеральной Конституции и приоритета федерального законодательства по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения. Кроме того, в Конституции РФ предпринята попытка соединения этих принципов с преодолением асимметрии субъектов Российской Федерации, что выразилось в установлении принципа равноправия субъектов Российской Федерации, в том числе во взаимоотношениях с Российской Федерацией. Это раскрыло новые возможности партнерства Российской Федерации и ее субъектов, вывела их отношения на более высокий уровень справедливости.

Действительно, Конституция Российской Федерации в ч. 3 ст. 5 четко установила принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов как один из основных принципов ее федеративного устройства. Как и в Федеративном договоре, в Конституции РФ перечни предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения являются закрытыми. Они подлежат расширению (изменению) только в порядке, предусмотренном для внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. Создатели российской конституционной модели разграничения предметов ведения так же, как и в Федеративном договоре отказались от юридической

Немаловажный аспект анализа модели разграничения компетенции в федеративном государстве связан с определением принципов и механизмов распределения государственной власти, которые положены в основу разграничения предметов ведения.

¹ См.: Чиркин В.Е. Основы конституционного права. — М., 1996. — С. 129.

формализации перечня предметов ведения субъектов Федерации. В соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и федеральных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Вместе с тем законодательное выделение предметов совместного ведения субъектов Российской Федерации вполне допустимо и в условиях современной России даже необходимо. Следует, однако, учитывать, что установление закрытого перечня предметов ведения субъектов Российской Федерации в законодательстве недопустимо, поскольку это противоречит ст. 73 Конституции РФ.

Оценивая содержание ст. 71 — 73 Конституции РФ по сравнению с договором о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, делаем вывод, что объем компетенции данной группы субъектов Федерации немного сузился. Согласно Конституции РФ правовое регулирование интеллектуальной собственности обозначено как предмет ведения Российской Федерации (п. «о» ч. 1 ст. 71 Конституции Российской Федерации) в отличие от Федеративного договора, относившего данный вопрос к совместному ведению (пункт «и» п. 1 ст. II Договора). Пункт «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ включил в себя координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации в сферу совместного ведения, чего не было в договоре с республиками. Однако Конституция РФ расширила компетенцию краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Например, пункт «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ отнес административно-процессуальное законодательство к совместному ведению, тогда как п. «о» п. 1 ст. I соответствующего договора относил его к предметам ведения Российской Федерации. Пункт «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ определил кадры судебных и правоохранительных органов как предмет совместного ведения, а подпункт «д» п. 1 ст. I договора не содержал такое положение.

Вполне закономерно, что российская модель разграничения компетенции имеет определенные пределы децентрализации. Более того, после принятия Конституции РФ, в которой уже проявились определенные тенденции

к централизации по сравнению с Федеративным договором, обнаружилась необходимость концентрации осуществления ряда полномочий в сфере совместного ведения у федерального центра. Как известно из теории организации, сумма локальных оптимумов не дает общего оптимума. Это утверждение вполне применимо к оптимизации федеративных отношений, в том числе к регулированию в сфере совместного ведения. Вот почему нельзя воспринимать децентрализацию осуществления государственной власти как неизменно позитивный процесс. Децентрализация в разграничении полномочий не всегда будет оптимальной для государства, если осуществлять такое разграничение исходя из интересов не только отдельных субъектов, но и подчас, исходя из интересов большинства субъектов Российской Федерации в отдельности. Совокупность интересов большинства субъектов

Российской Федерации не всегда составляет главное направление интересов России. Ряд полномочий объективно должен быть закреплен за федеральным центром, который даже при наличии существенных недостатках в его работе способен обеспечить оптимум целого, т.е. интересы России как единого государства.

Работа по нахождению оптимального сочетания децентрализации и централизации при осуществлении государственной власти и по разграничению компетенции в российском федеративном государстве, конечно, не завершилась принятием Конституции РФ. Эта работа продолжается до сих пор. Важнейшей вехой в разграничении компетенции в

Российской Федерации и совершенствованию федеративных отношений в целом сыграл Федеральный закон № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Российской Федерации»¹, который ныне утратил силу. В настоящее время решение указанных вопросов еще более существенно продвинулось с принятием новой редакции 4 июля 2003 года Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², которая помимо вопросов основ организации государственной власти в субъектах Российской Федерации решает указанные выше вопросы. Вместе с тем нельзя недооценивать начальные этапы этой работы, прежде всего принятие Конституции РФ в 1993 году, от которых нас отделяют уже десять лет.

Работа по нахождению оптимального сочетания децентрализации и централизации при осуществлении государственной власти и по разграничению компетенции в российском федеративном государстве, конечно, не завершилась принятием Конституции РФ. Эта работа продолжается до сих пор.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3176.

² См.: Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 27 (ч. 2). — Ст. 2709.