

УДК 342.9

## МОРФОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДМЕТА СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ\*

С. Б. Аникин

Саратовская государственная академия права

Поступила в редакцию 16 января 2009 г.

**Аннотация:** анализируется международный опыт построения внутрифедеральных отношений между союзом и его субъектами. Особое внимание уделяется зарубежной практике распределения полномочий между федерацией и территориями по вопросам, находящимся в совместном ведении. На этой основе проводится сравнительно-правовой анализ практики административно-правового регулирования предмета совместного ведения в Российской Федерации. Автором на основании проведенного анализа формулируются предложения по повышению эффективности административно-правового регулирования предмета совместного ведения в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** внутрифедеральные отношения, распределение полномочий, федерация, административно-правовое регулирование.

**Abstract:** international experience of construction of intrafederal relations between the union and its subjects is analysed. The special attention is given to foreign practice of distribution of powers between federation and territories on the questions which are in joint conducting. On this basis the rather-legal analysis of practice of the administrative-legal regulation of subjects of joint conducting in the Russian Federation is carried out. On the basis of the spent analysis the author formulates offers on increase of efficiency of the administrative-legal regulation of subjects of joint conducting in the Russian Federation.

**Key words:** federal relations, distributing of plenary powers, federation, administrative and legal adjusting.

Федеративный тип государственно-территориального устройства утвердился во многих странах современного мира. В настоящее время существует примерно 30 федеративных государств — от самых крупных в лице Индии, США до сравнительно мелких, таких, как Швейцария, Австрия. К числу государств с федеративной формой государственно-территориального устройства относятся также Австралия, Аргентина, Бразилия, Канада, Мексика, ФРГ и др.

Федерация представляет собой союзное государство, состоящее из множества (как в России, США) или нескольких (Канада) государственных

---

\* Исследование проведено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 07-03-00455а).

ных образований, обладающих определенной степенью самостоятельности в тех или иных сферах общественной жизни. Федеративное устройство призвано обеспечить хозяйственное и политическое единство страны с большой территорией и разобщенными районами<sup>1</sup>.

Понятие «федеративное государство» не является совершенно новым и для российской государственности. Это обусловлено совокупностью целого ряда объективных обстоятельств. В первую очередь оно связано с существованием в XX столетии таких государственных образований, какими были СССР и РСФСР, правопреемницей которых выступает современная Россия. Категория «федеративное государство» является достаточно распространенной в силу конституционных положений и обладает широким спектром использования как в законодательстве, так и в юридической литературе. И соответственно научно-правовое исследование этого понятия в разные периоды истории Российского государства имело определенные особенности.

Международно-правовая практика выделяет два способа формирования федеративных государств. Первый классический, так называемый «по инициативе снизу», на основе федеративного договора представляет собой соглашение объединяющихся в федеративное государство территориальных общностей на передачу части своих полномочий образуемому ими центральному федеральному правительству (например, США, Швейцария). Однако в исторической действительности классический вариант не всегда применялся для оформления федерации. Очень часто федерация возникает в результате действий «сверху», когда некое государственное целое вступает в договорные отношения со своими частями — территориальными общностями, получающими статус государственных образований, т.е. субъектов федерации, и обретающих большую политическую и юридическую свободу, в том числе и право на нормотворчество. В этом случае возможно появление так называемых асимметричных федераций, в которых субъекты обладают неодинаковыми объемами прав и обязанностей по отношению к федеративному целому<sup>2</sup>.

Процессы формирования и развития федерализма как самостоятельной отрасли государствоведения и как формы территориальной организации государственных образований берут свое начало с конца XVIII в. и связаны в первую очередь с образованием Соединенных Штатов Америки, превращением Швейцарии из союза кантонов в объединенную федерацию, формированием из отдельных немецких государств Германской империи. При этом каждое новое федеративное государственное образование приносило в это общее направление федеративного строительства свои уникальные, своеобразные, новые для

---

<sup>1</sup> См.: Федерализм : энциклопедия. М., 2000. С. 551.

<sup>2</sup> См.: *Сергеевнин С. Л.* Теоретические основы регионального законодательства : правовые и социально-политические аспекты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 16.

других аналогичных государств черты<sup>3</sup>. Такие новые для юридической науки явления выступили в качестве основы научно-теоретических исследований проблем практической организации функционирования различных федеративных государств. Особенно много внимания этим проблемам уделялось немецкими учеными-юристами после образования Германской империи. Об этом, например, свидетельствуют труды выдающегося немецкого ученого-правоведа, профессора Гейдельбергского университета, основоположника немецкой социологии права, автора работ по философии права, истории политических учений, истории права, международному праву Г. Еллинека<sup>4</sup>.

Ранний этап исследования проблем федерализма характеризуется двумя основными направлениями. Во-первых, новые федеративные государственно-территориальные образования в подавляющем большинстве складывались из самостоятельных унитарных государств. Соответственно возникала объективная необходимость изучения переходных процессов трансформации унитарных государств в федеративные. Во-вторых, предметом научно-правового анализа выступали проблемы распределения полномочий между федерацией и ее субъектами, а также процессы децентрализации и федерализации. Исследовались политико-морфологические черты различных федеративных государств в сравнительно-правовой динамике с основными характеристиками унитарных государств.

Зарубежный прошлый и современный опыт федеративного строительства свидетельствует о том, что не только распределение властных полномочий между центром государственного образования и его составными частями является важнейшим политико-морфологическим признаком федеративного государства. История и практика государственного строительства показывают, что с такой необходимостью сталкиваются многие государства независимо от федеративной или унитарной формы государственно-территориального устройства. Первыми перед этой проблемой встали государственные образования с обширными территориальными владениями (Великобритания, Россия), а в дальнейшем и государства с относительно меньшими территориями (Австрия, Германия и др.). Перечисленные государства в течение XVII—XIX вв. в результате разного рода причин, преимущественно военно-политического характера, увеличивали свои территории за счет приграничных государств, включая их полностью или частично (Россия, Германия, Австрия). Великобритания имела в своем составе обширные территориальные владения далеко за своими пределами (Канада, Австралия, Южная Африка и др.).

С течением времени перед такими государствами наряду с проблемами взаимоотношений новых территорий и метрополии неизбежно

<sup>3</sup> См.: *Котляревский С. А.* Конституционное государство : опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1907. С. 56.

<sup>4</sup> См., например: *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 1908.

вставали проблемы единства правового регулирования на территории государства в сочетании с исторически сложившимися традициями на новых территориях. Характерным примером в данном отношении является Российская империя. Это связано с тем, что после присоединения к России Польши манифестами Екатерины II за отдельными областями были сохранены в полном объеме их прежние права, т.е. эти области вошли в состав Российской империи с юридическим наследием, которое они получили от своего исторического прошлого. Однако, гарантируя присоединяемым областям их прежний правопорядок, русская государственная власть столкнулась с проблемой разрозненности правового регулирования на данных территориях. Так как все отошедшие к России территории входили в состав Литовского Великого княжества, основным источником права был Литовский Статут (в редакции 1588 г.)<sup>5</sup>.

Русская юридическая мысль высоко оценивала процессы эволюционирования отношений между центром и составными частями государств, направленные на углубление общей тенденции автономизации окраинных территорий. В качестве положительных примеров такого рода политической деятельности приводились Великобритания в отношениях с Канадой и Австралией, Германия, предоставившая поэтапно в 1877 г. широкую автономию Эльзасу и Лотарингии, Австрия во взаимоотношениях с аннексированными Боснией и Герцеговиной. Одновременно подвергалась достаточно серьезной критике российская имперская политика обратного свойства относительно Финляндии<sup>6</sup>. П. М. Толстой по этому поводу замечал, что давно известно, что западноевропейский мир — нам не указка, что предопределенные нам пути развития — пути самобытные<sup>7</sup>.

Федеративная форма государственно-территориального устройства в качестве неотъемлемого условия его формирования и дальнейшего устойчивого и стабильного политического, экономического и социально-культурного развития как единого государственного образования предусматривает конституционно-правовое закрепление способа организации взаимоотношений федерации и ее субъектов.

Указанное важное обстоятельство не только являлось на ранних периодах формирования федеративных внутригосударственных связей и на современном этапе развития федеративной государственности предметом пристального внимания юристов-государствоведов, но и имеет непреходящее значение для практической организации государственного управления в условиях федеративного государства. Известный русский государствовед С. А. Котляревский писал: «К важнейшим осо-

---

<sup>5</sup> См.: *Пергамент М. Я., Нольде А. Э.* Свод местных законов западных губерний (проект). СПб., 1910. С. 3.

<sup>6</sup> См.: *Труды юридического общества С.-Петербур. ун-та.* СПб., 1912. Т. 4. С. 158—175.

<sup>7</sup> Там же. С. 169.

бенностям всякой государственной организации принадлежит распределение в ней власти между центром и периферией: эта власть бывает как бы собрана в одном фокусе, или, напротив, перераспределена по отдельным частям данного государства»<sup>8</sup>.

По нашему мнению, узловым морфологическим признаком федеративного государства наряду со способами централизации и децентрализации публичной власти выступает и такой важнейший элемент взаимоотношений центра и территорий, как основа распределения полномочий по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов. В данном случае речь идет о федеративных государствах, в конституциях которых в том или ином виде находит закрепление такой государственно-правовой институт, как совместное ведение (Швейцария, ФРГ, Австрия, Канада, Россия и др.). Как известно, в США институт совместного ведения отсутствует.

Анализ международно-правовой практики строительства внутрифедеративных отношений показывает, что подавляющее большинство федеративных государств подходит к решению проблемы реализации вопросов, отнесенных к совместному ведению федерации и союзных государств с позиций объединения управленческих усилий. Г. В. Ф. Гегель в «Философии права» писал: «Сущность государства нового времени состоит в том, что всеобщее связано в нем с полной свободой особенностями... Следовательно, всеобщее должно деятельно осуществлять, но вместе с тем субъективность должна обрести полное жизненное развитие. Лишь благодаря тому, что оба момента прибывают в своей силе, государство может быть рассмотрено как расчлененное и подлинно организованное»<sup>9</sup>. Таким образом, данный гегелевский посыл можно рассматривать и применительно к федеративным государствам в отношениях федерации и ее субъектов как ориентир на развитие особенностей составных частей федерации в организационном единстве всего государства.

Специфика реализации предмета совместного ведения в зарубежных федерациях проявляется в следующем. Во-первых, конституции федеративных государств не закрепляют в своих нормах в качестве основополагающего принципа построения внутрифедеративных взаимоотношений разграничение полномочий между федерацией и ее субъектами. Во-вторых, основные законы зарубежных государств переносят центр тяжести в реализации предмета совместного ведения на позитивное взаимодействие, на объединение управленческих усилий федерации и ее субъектов по данным вопросам. При этом каждое федеративное государство выстраивает свои собственные, особенные взаимоотношения такого рода.

<sup>8</sup> См.: Котляревский С. А. Указ. соч. С. 56.

<sup>9</sup> Гегель Г. В. Ф. Философия права / пер. с нем.; ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсесянц. М., 1990. С. 286—287.

Например, ст. 44 Конституции Швейцарии закрепляет конкретные принципы взаимодействия союза и кантонов при реализации предмета совместного ведения. К таким принципам относятся:

а) сотрудничество союза и кантонов и поддержка друг друга при выполнении совместных задач;

б) взаимный учет интересов союзом и кантонами, оказание друг другу административной и правовой поддержки;

в) переговорный и посреднический способы решения споров между кантонами или между кантонами и союзом.

Конституция Швейцарии, указывая конкретную сферу управления, одновременно оговаривает, к какой компетенции эта сфера относится (союза, кантонов или совместной) и что конкретно находится в компетенции каждого субъекта правового регулирования<sup>10</sup>.

Германский федерализм также делает главный акцент на объединении усилий федерации и земель в целях наилучшего решения вопросов государственного управления. Основной закон ФРГ<sup>11</sup> устанавливает и закрепляет совокупность публично-правовых механизмов, направленных на создание единой системы управления делами общества. Для этого используется ряд конституционных положений административно-правового характера прямого действия. Например, Конституция ФРГ закрепляет, что все германские коммерческие суда объединены в единый торговый флот (ст. 27), органы государственной власти федерации и земель оказывают друг другу взаимную правовую и межведомственную помощь (ст. 35). Кроме того, реализуются и методы косвенного управленческого воздействия, связанные с формированием единых основ государственного управления, в том числе и через использование в соответствующем соотношении на федеральном уровне кадрового потенциала земель. Конституционно закрепляется преимущественное привлечение к управлению в иных органах власти федерации сотрудников тех земель, в которых действуют эти органы.

Основной закон ФРГ содержит специальную главу, определяющую общие задачи федерации и земель, а также основные вопросы, по которым федерация участвует в выполнении совместно с землями задач, имеющих значение для всей федерации. Перечень таких вопросов является открытым, и он детализируется федеральным законом. Кроме того, федерация и земли могут на основании соглашений действовать сообща при планировании в сфере образования, а также при поддержке научно-исследовательских учреждений и проектов межрегионального значения.

Весь механизм федеративного государственного управления направлен не на разграничение полномочий субъектов управления, а на объ-

<sup>10</sup> См.: Конституция Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999 г. // URL : [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_3864861.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864861.htm) (2008. 10 сент.).

<sup>11</sup> См.: Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // URL : [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_3864861.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864861.htm) (2008. 10 сент.).

единение усилий федерации и земель в этом направлении, вплоть до применения федерального принуждения. Если земля не выполняет федеральные обязательства, возложенные на нее Основным законом или другим федеральным законом, федеральное правительство может с согласия бундесрата принять необходимые меры, чтобы путем принуждения со стороны федерации побудить землю к выполнению этих обязательств (ст. 37).

В Австрийской республике в соответствии с Федеральным конституционным законом от 10 ноября 1920 г. «Конституция Австрийской республики» (в ред. Федерального конституционного закона от 2 марта 1983 г. № 175)<sup>12</sup> сформирован многоступенчатый механизм концентрации совместных усилий федерации и земель при реализации совместного ведения. Функционирование этого механизма базируется на основе:

а) распределения законодательных и исполнительных функций между федерацией и землями. В соответствии со ст. 11 Конституции Австрии по вопросам, указанным в данной норме, принятие законодательства осуществляется федерацией, а исполнительная деятельность отнесена к компетенции земель (гражданство, профессиональные представительства, народное жилищное обеспечение, дорожная полиция, санитарно-гигиенические мероприятия и т.д.);

б) дифференциации законодательной функции между федерацией и землями по вопросам, перечисленным в ст. 12 Конституции Австрии, и возложения реализации исполнительных полномочий на земли. В соответствии с данной нормой к ведению федерации относится установление общих принципов законодательства, а к ведению земли — издание конкретизирующих законов и исполнительная деятельность (призрение бедных; демографическая политика, народные попечительские учреждения; социальное обеспечение материнства, младенчества и юношества; лечебные заведения и учреждения социального обеспечения; установление требований, предъявляемых с точки зрения нужд здравоохранения к курортам, а также курортным заведениям и учреждениям и т.д.).

Известно, что определенный опыт объединения государственно-управленческих усилий в условиях федеративного государства имелся в Советском государстве. Конституция СССР 1924 г. предусматривала в системе органов исполнительной власти формирование объединенных народных комиссариатов. И. В. Сталин выступал за увеличение количества объединенных наркоматов. При этом он предлагал, чтобы инициатива такого изменения шла от республик. В числе наркоматов, предлагаемых к переводу в объединенные, назывались народные комиссариаты просвещения, внутренних дел, юстиции, здравоохранения и

<sup>12</sup> См.: Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 г. «Конституция Австрийской республики» (в ред. Федерального конституционного закона от 2 марта 1983 г. № 175) // URL : [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_3864861.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864861.htm) (2008. 10 сент.).

социального обеспечения, т.е. такие, которые тесно связаны с национальными особенностями<sup>13</sup>.

В дальнейшем в соответствии с Конституциями СССР 1936 и 1977 гг. реализация вопросов совместного ведения возлагалась на союзно-республиканские министерства и государственные комитеты. Данные органы государственной власти осуществляли государственное руководство порученными им отраслями управления или межотраслевое управление, как правило, через соответствующие министерства, государственные комитеты, другие органы союзных республик и управляли непосредственно отдельными предприятиями и объединениями, находящимися в союзном подчинении<sup>14</sup>.

Совместное ведение федерации и субъектов РФ, закрепленное ст. 72 Конституции РФ, занимает особое место в системе государственного управления в Российской Федерации. Это опосредуется тем, что совместное ведение в системе государственного управления выступает в качестве многофункциональной, системообразующей категории. Совместное ведение не только аккумулирует интересы федерации и ее субъектов в единое целое на основе позитивного сотрудничества, но и содержит набор инструментария, необходимого для осуществления и реализации всего комплекса государственных функций федерального и регионального уровней.

В настоящее время при исследовании механизма реализации совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов учеными-юристами основной акцент делается на разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов РФ. В частности, И. А. Умнова обосновывает вывод о том, что «совместное ведение» предусматривает разделение государственной власти между федерацией и субъектами в определенных отраслях и сферах государственного управления и в качестве юридического инструментария такого разделения выступает принцип «конкуренции», разделение сфер правотворчества, разграничение компетенции, согласование законодательства и др. И ключевым вопросом юридического анализа предметов совместного ведения является их детализация через разграничение конкретных властных рычагов между Федерацией и ее субъектами<sup>15</sup>.

В значительной степени такое юридическое содержание разграничительного характера совместное ведение несет в себе изначально. Институт совместного ведения, как ни один другой государственно-правовой институт, зеркально отражает в себе все противоречия переходного периода, которые сопровождали подготовку проекта Конституции РФ 1993 г. Об этом упоминается и в юридической литера-

---

<sup>13</sup> См.: Чистяков О. И. Конституция СССР 1924 года : учеб. пособие. М., 2004.

<sup>14</sup> URL : [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_1491566.htm#sub\\_para\\_№\\_1600](http://www.constitution.garant.ru/DOC_1491566.htm#sub_para_№_1600) (2008. 1 окт.)

<sup>15</sup> См.: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма : учеб.-практ. пособие. М., 1998. С. 187.

туре<sup>16</sup>. По словам депутата Госдумы О. В. Морозова, при подготовке проекта новой Конституции РФ приходилось постоянно заключать компромиссы, в которых федеральный центр уступал больше, правда, ради обеспечения поддержки. В то же время все то, о чем не договорились субъекты федерации и федеративный центр, было отнесено к системе совместного ведения, что отражено в ст. 72 Конституции. Де-факто появилась единственная возможность разделить полномочия между федеральным центром и субъектами федерации: подписать двусторонние договоры<sup>17</sup>.

Федеративный договор, заложивший юридическую основу совместно ведения Российской Федерации и субъектов РФ, фактически объединил в себе три акта. Это договор о разграничении предметов ведения и полномочий между:

а) федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации;

б) федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

в) федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации<sup>18</sup>.

Непоследовательность в принятии и подписании Федеративного договора проявилась в том, что первоначально Федеративный договор о разграничении полномочий был подписан с республиками в составе Российской Федерации, а затем и с органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. Это в общем оправданно вызвало определенное недоумение в среде научной общественности<sup>19</sup>.

Противоречивость толкования совместного ведения изначально вытекала из положений, заложенных в Федеративном договоре, который, определяя предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, фактически разграничивал эти полномочия. Как известно, это впоследствии недостаточно конструктивно проявило себя в практике реализации данных положений. Возможно, целесообразнее было

<sup>16</sup> См.: *Шахрай С.* Актуальные проблемы российского федерализма // *Власть*. 1995. № 8. С. 8.

<sup>17</sup> См.: *Фадеева Т. М.* Евросоюз и Российская Федерация : две модели федерализма: АО / РАН ИНИОН. Отд. отеч. и зарубеж. истории. М., 2007. С. 66—67.

<sup>18</sup> См.: *Ильинский И. П., Крылов Б. С., Михалева Н. А.* Новое федеративное устройство России // *Государство и право*. 1992. № 11. С. 29; *Становление новой государственности России : Федеративный договор // Государство и право*. 1992. № 7. С. 3—19.

<sup>19</sup> См., например: *Козлов Ю. М.* Исполнительная власть : региональный уровень // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право*. 1993. № 1. С. 17.

бы на стадии подготовки проекта, в названии Федеративного договора в той или иной форме вести речь о порядке объединения усилий федерации и субъектов федерации по реализации полномочий, отнесенных к предметам совместного ведения.

Основной Закон Российской Федерации<sup>20</sup> в норме ч. 3 ст. 5 закрепляет разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерального и регионального уровней в качестве составной части основы федеративного устройства и государственной целостности Российской Федерации. Законодательство России, закрепляющее основные принципы построения взаимоотношений федерации и ее субъектов, в частности Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>21</sup> в качестве основы построения отношений закрепляет разграничение полномочий и предметов ведения между органами государственной власти федерального и регионального уровней.

Анализ законодательства Российской Федерации, судебной практики Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции, научной юридической литературы убедительно свидетельствует о том, что на

---

<sup>20</sup> См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. и доп. // Рос. газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 152; 2001. № 24. Ст. 2421; 2003. № 30. Ст. 3051; 2004. № 13. Ст. 1110; 2005. № 42. Ст. 4212; 2006. № 29. Ст. 3119; 2007. № 1, ч. 1. Ст. 1; 2007. № 36. Ст. 3745; Рос. газета. 2008. 31 дек.

<sup>21</sup> См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, в ред. федеральных законов от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ, от 8 февраля 2001 г. № 3-ФЗ, от 7 мая 2002 г. № 47-ФЗ, от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ, от 11 декабря 2002 г. № 169-ФЗ, от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, от 19 июня 2004 г. № 53-ФЗ, от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ, от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 203-ФЗ, от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ, от 12 июля 2006 г. № 106-ФЗ, от 18 июля 2006 г. № 111-ФЗ, от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ, от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ, от 19 июля 2007 г. № 133-ФЗ, от 21 июля 2007 г. № 191-ФЗ, от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ, от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ, от 8 ноября 2007 г. № 260-ФЗ, от 29 марта 2008 г. № 30-ФЗ, от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ, от 22 июля 2008 г. № 157-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 141-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 25 ноября 2008 г. № 221-ФЗ, от 3 декабря 2008 г. № 249-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792; 2002. № 30. Ст. 3024; 2002. № 50. Ст. 4930; 2003. № 27. Ст. 2709; 2004. № 25. Ст. 2484; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 1. Ст. 17, 25; 2005. № 30. Ст. 3104; 2006. № 23. Ст. 2380; 2006. № 29. Ст. 3124; 2006. № 30. Ст. 3287; 2006. № 31, ч. 1. Ст. 3427, 3452; 2007. № 30. Ст. 3747, 3805; 2007. № 43. Ст. 5084; 2007. № 46. Ст. 5556; 2008. № 13. Ст. 1186; 2008. № 29, ч. 1. Ст. 3418; 2008. № 30, ч. 1. Ст. 3597; 2008. № 30, ч. 2. Ст. 3616; 2008. № 48. Ст. 5516; 2008. № 49. Ст. 5747.

сегодняшний день разграничение полномочий и предметов ведения между органами государственной власти федерации и ее субъектов является одной из наиболее актуальных проблем научно-теоретического и узкоприкладного, практического характера. Учеными-юристами обоснованно отмечается, что «...разделение государственной власти по горизонтали на законодательную, исполнительную и судебную нашло свое отражение как в Конституции РФ, так и в правовой науке»<sup>22</sup>. И в то же время справедливым можно считать вывод о том, что отсутствие специальных норм, регулирующих порядок разделения исполнительной ветви власти по вертикали, и научных исследований по данной проблематике порождает множество проблем и неясностей в теории и практике разделения исполнительной власти не только по вертикали, но и по горизонтали<sup>23</sup>.

Практическая деятельность по разграничению полномочий и предметов ведения между федеральными и региональными органами государственной исполнительной власти, начавшаяся сразу после подписания Федеративного договора, принятия и вступления в силу Конституции РФ на сегодняшний день не только не завершена, но и не получила окончательного нормативного оформления. Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах»<sup>24</sup> определены приоритетные направления административной реформы. Одним из таких направлений является завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. При этом сроки завершения административной реформы продлены до 2010 г.<sup>25</sup>

Таким образом, современное состояние функционирования института совместного ведения в системе государственного управления делами общества можно охарактеризовать как находящееся в стадии становления и формирования. Основанием для такого вывода служит практическая реализация предмета совместного ведения в деятельности органов исполнительной власти. Президент Российской Федерации Д. А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г.<sup>26</sup> акцентировал внимание законодателей

<sup>22</sup> Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России : в 3 т. М., 2001. Т. 1. С. 319.

<sup>23</sup> См.: Волкова Л. П. Разграничение предметов ведения и полномочий в системе исполнительной власти / под ред. Н. М. Кониной. Саратов, 2007. С. 15.

<sup>24</sup> СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

<sup>25</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 28 марта 2008 г.) «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720; 2008. № 7. Ст. 633.

<sup>26</sup> См.: Послание Президента РФ Д. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // URL : <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml> (2008. 5 нояб.).

на двух аспектах совершенствования данного направления административно-правового регулирования общественных отношений. Во-первых, на необходимости формирования эффективной системы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти. Во-вторых, на полномасштабной реализации положений ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, устанавливающей единство системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов федерации.

Изложенное делает правомерным постановку вопроса о реальности перспективы окончательного разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ в рамках реализации предмета совместного ведения, очерченного в ст. 72 Конституции. Динамика развития и практика правового регулирования общественных отношений указывают как минимум на два системных противоречия, с которыми государственная власть будет неизбежно сталкиваться в этой деятельности.

Во-первых, разграничение полномочий по регулированию группы или конкретных отношений никогда не станет окончательным, так как общественная жизнь в своем бесконечном развитии будет вновь и вновь порождать новые отношения, для правового регулирования которых вновь и вновь будет необходимо прибегать к разграничению полномочий по их регулированию.

Во-вторых, построение системы государственного управления делами общества на основе разграничения полномочий ведет к формированию совокупности замкнутых управленческих систем. Под этими системами в данном случае понимается такой способ организации государственного гражданского управления в условиях федеративного государства, когда у нижестоящих звеньев публичной власти отсутствуют вертикальные и горизонтальные каналы управленческих связей, необходимые для решения как общефедеральных, так и региональных, в том числе и местных управленческих задач.

На сегодняшний день можно говорить о горизонтальных и вертикальных замкнутых властных управленческих системах. К горизонтальным замкнутым управленческим системам следует отнести российскую модель построения системы организации государственного управления на основе разделения власти (федеральный и региональный уровни, местное самоуправление). В системе служебных отношений горизонтальные замкнутые публично-властные системы образуют государственную гражданскую службу, военную и правоохранительную службу<sup>27</sup>, вертикальные — федеральную государственную гражданскую службу,

---

<sup>27</sup> О системе государственной службы Российской Федерации : Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ; в ред. федеральных законов от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ, от 6 июля 2006 г. № 105-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2003. № 46, ч. 1. Ст. 4437; 2006. № 29. Ст. 3123; 2007. № 49. Ст. 6070.

государственную гражданскую службу субъектов РФ<sup>28</sup>, муниципальную службу<sup>29</sup>.

По нашему мнению, теоретико-правовая конструкция, базирующаяся исключительно на сегментированности полномочий субъектов правового регулирования при реализации единого предмета совместного ведения, не позволяет учитывать целый ряд аспектов иного юридического содержания данного юридического феномена. Таковым является, например, объединение материальных, нормотворческих, организационных и других усилий для решения тех или иных вопросов, отнесенных к совместному ведению.

Г. В. Ф. Гегель, исследуя философско-правовую материю разделения властей, писал: «Власти в государстве должны, в самом деле, быть различены, но каждая должна в самой себе образовать целое и содержать в себе другие моменты. Говоря о различенной деятельности властей, не следует впадать в чудовищную ошибку, понимать это в том смысле, будто каждая власть должна пребывать для себя абстрактно, так как власти должны быть различены только как моменты понятия. Если же, напротив, различия пребывают абстрактно для себя, то совершенно ясно, что самостоятельности не могут составить единство, но должны породить борьбу, посредством которой будет либо распатано целое, либо единство будет восстановлено силой»<sup>30</sup>.

Данный гегелевский универсальный методологический вывод является наглядной иллюстрацией перспективы развития функционирования изолированных уровней правового регулирования.

В целом соглашаясь с мнением Л. П. Волковой о том, что наличие в системе исполнительной власти федерального и регионального компонента уже само по себе содержит благоприятные основы для столкновения федеральных и региональных интересов в борьбе за концентрацию властных полномочий<sup>31</sup>, необходимо учитывать, что «Государство есть организм, т.е. развитие идеи в свои различия... Этот организм

<sup>28</sup> О государственной гражданской службе в Российской Федерации : Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ; в ред. федеральных законов от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ, от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, от 12 апреля 2007 г. № 48-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ, от 29 марта 2008 г. № 30-ФЗ, от 23 апреля 2008 г. № 160-ФЗ, от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2006. № 6. Ст. 636; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 16. Ст. 1828; 2007. № 49. Ст. 6070; 2008. № 13. Ст. 1186; 2008. № 30, ч. 2. Ст. 3616; Рос. газета. 2008. 30 дек.

<sup>29</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации : Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, в ред. федеральных законов от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, 27 октября 2008 г. № 181-ФЗ, 27 октября 2008 г. № 182-ФЗ, 25 ноября 2008 г. № 219-ФЗ, 22 декабря 2008 г. № 267-ФЗ, 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; 2008. № 30, ч. 2. Ст. 3616; 2008. № 44. Ст. 4987; 2008. № 48. Ст. 5514; Рос. газета. 2008. 26 дек., 30 дек.

<sup>30</sup> См.: Гегель Г. В. Ф. Указ. соч. С. 310—311.

<sup>31</sup> См.: Волкова Л. П. Указ. соч. С. 20.

есть политический строй: он вечно исходит из государства, так же, как государство в свою очередь сохраняется благодаря ему...»<sup>32</sup>.

Анализ конституционных положений в европейских федерациях по вопросам организации административно-правового регулирования реализации предметов ведения союза и его членов свидетельствует о том, что каналы управленческого взаимодействия между субъектами правового регулирования являются важнейшим элементом единой системы государственного управления делами общества в целом. В каждом государстве каналы взаимодействия различны. В Австрии, например, по целому ряду вопросов ведения федерации на основании федеральных законов земли наделяются полномочиями на издание конкретизирующих постановлений. При этом исполнение данных конкретизирующих положений возлагается на федерацию и требует обязательного предварительного согласования с правительством соответствующей земли. По отдельным вопросам ведения федерация принимает законы, а земли осуществляют исполнительную деятельность<sup>33</sup>.

Основной закон ФРГ также предусматривает набор правового инструментария организации каналов управленческих связей между уровнями правового регулирования, не допуская изоляции управленческих систем, например использование федерацией в соответствующей пропорции служащих из всех земель<sup>34</sup>.

Характерной особенностью функционирования каналов управленческих связей между уровнями правового регулирования является то, что они формируются и реализуются в сфере исполнительной власти, набор этих средств формализованный, конституционно разнообразен и не является исчерпывающим.

Необходимо отметить, что Конституция РФ и федеральное законодательство содержат значительный объем нормативного материала, позволяющего говорить об основных направлениях объединения сил обоих субъектов правового регулирования — федерации и субъектов в этой сфере государственного управления. Во-первых, в соответствии с ч. 2, 3, 5 ст. 76 Конституции РФ совместное ведение выступает основой единого правового пространства в Российской Федерации. Во-вторых, ч. 2 ст. 77 Конституции РФ закрепляет совместное ведение в качестве фундамента единства и целостности системы исполнительной власти в Российской Федерации. В-третьих, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по взаимному соглашению вправе делегировать частично друг другу осуществление полномочий в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (ч. 2, 3 ст. 78 Конституции РФ). В-четвертых, в соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции РФ Президент РФ наделяется

---

<sup>32</sup> См.: Гегель Г. В. Ф. Указ. соч. С. 293.

<sup>33</sup> См.: URL : [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_3864861.htm#sub\\_para\\_N\\_1001](http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864861.htm#sub_para_N_1001) (2009. 6 янв.).

<sup>34</sup> См.: Там же.

правом использования согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Часть 2 данной конституционной нормы наделяет Президента РФ правом приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия их Основному Закону, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. В-пятых, Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии (п. «в» ст. 114 Конституции РФ), осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью (п. «е» ст. 114 Конституции РФ). При этом перечень полномочий Правительства РФ, указанный в ст. 114 Конституции РФ, является открытым, в том числе и по вопросам реализации предмета совместного ведения РФ и ее субъектов.

Существенным и реальным шагом к формированию каналов управленческих связей между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти являются внесенные Федеральным конституционным законом РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»<sup>35</sup> поправки в ст. 114 Конституции РФ. В соответствии с новой редакцией ст. 114 Конституции РФ Государственная Дума ФС РФ наделяется полномочиями не только заслушивать ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, но и принимать участие в формировании самих отчетов, ставя вопросы, по которым Правительство РФ обязано отчитываться. Данные изменения в Конституцию РФ были внесены в рамках реализации инициатив Президента РФ Д. А. Медведева, изложенных в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г.<sup>36</sup> Так как «юридическое оформление политических предположений и инициатив — процесс необратимый и в то же самое время самый ответственный»<sup>37</sup>, очевидно, что впоследствии будут подготовлены и внесены аналогичные соответствующие изменения в основные законы субъектов РФ.

Однако коренным образом данные изменения не отразятся на основах реализации предмета совместного ведения Российской Федерации

<sup>35</sup> Рос. газета. 2008. 31 дек.

<sup>36</sup> URL : <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml> (2008. 5 нояб.)

<sup>37</sup> Стариков Ю. Н. Предисловие // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 16 : Административная реформа в России : политико-правовое и управленческое измерение. Воронеж, 2004. С. 5.

и ее субъектов. Здесь необходим кардинальный переход от дорогостоящей, сложной, не имеющей четких правовых и временных границ процедуры непрерывного разграничения полномочий по предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов к объединению управленческих усилий данных субъектов правового регулирования в этом направлении. Решение указанной проблемы возможно путем разработки и принятия Федерального закона «О принципах и формах взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ по реализации предмета совместного ведения», а также конкретизации этих принципов и форм в соглашениях о взаимодействии Российской Федерации и конкретного субъекта РФ по данному предмету правового регулирования.

*Саратовская государственная академия права*

*Аникин С. Б., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права*

*Saratov State Academy of Law*

*Anikin S. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Administrative and Municipal Law Chair*