

Раздел III

**ГНОСЕОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА  
СОГЛАСОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО  
И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

---

---

К гносеологическим основам механизма согласования федерального и регионального законодательства относятся принципы образования федерации, модели федерализма, модели механизма согласования законодательства, методы разграничения механизма согласования законодательства, способы разграничения компетенции российской федерации и ее субъектов.

Такое комплексное рассмотрение этих обстоятельств объясняется тем, что государственная целостность, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами, равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации, единство системы государственной власти, добровольность объединений наций и народностей, равноправие субъектов Российской Федерации относятся к основам принципа федеративного устройства, соответственно, механизму согласования федерального и регионального законодательства.

### **3.1. ПРИНЦИПЫ ОБРАЗОВАНИЯ ФЕДЕРАЦИИ**

Как известно, существует пять исходных принципов федерализма, на которых базируются существующие ныне федеративные государства. К ним относятся: 1) запрет на сецессию, то есть на отделение субъекта от Федерации, что гарантирует государству территориальную целостность; 2) запрет на одностороннее изменение статуса субъекта Федерации, так как иначе это затрагивает интересы других субъектов; 3) свободное передвижение людей, товаров и т. п. по всей Федерации, то есть внутренние границы не должны превращаться в

государственные; 4) верховенство федерального законодательства; 5) единство основ государственного строя.

Федеративные государства могут строиться на двух принципах: территориальном и национальном. В зависимости от того, какой принцип положен в основу федерации, и определяется правовой статус ее субъекта. **Территориальный принцип** построения федерации означает, что субъектами федерации являются определенные территории независимо от национальной принадлежности населения, там проживающего. **Национальный принцип** построения федерации предполагает наличие в рамках определенной территории наряду с другими титульной национальностью, которая дает название данной автономии.

### 3.2. МОДЕЛИ ФЕДЕРАЛИЗМА

По признаку вертикального федерализма, правового режима разделения государственной власти выделяются два типа федерализма: делегированный и децентрализованный федерализм.

При первом типе осуществляется делегирование основных составляющих системы разделения государственной власти снизу вверх, когда объединяющиеся суверенные государства управомочивают создаваемую ими центральную власть на осуществление определенного объема власти. Характерный способ для второго типа – децентрализация, то есть определение системы государственной власти сверху вниз на основе обращения либо с учетом мнений территорий, которым передается определенный объем государственной власти.

Важным критерием, отражающим особенности федерализма с точки зрения типа связей, являются характер и степень взаимосвязанности и взаимозависимости субъектов федеративных отношений в системе разделения государственной власти. Исходя из этого критерия выделяются два типа федерализма: дуалистический и кооперативный.

Федерализм, родиной которого является США, зародился как дуалистический. Его основа – строго фиксированное на конституционном уровне разделение функций и полномочий между центральной (союзной) властью и властями штатов.

Суть теории **дуалистического федерализма** – разделение власти в федеративном государстве таким образом, чтобы оба уровня

управления были независимыми друг от друга и обладали самостоятельным статусом, установленным в конституции. Концепция дуалистического федерализма строится на двойственности суверенитета в федерации: суверенитет федеративного образования и его членов.

Следует заметить, что модель, ориентированная на строгую фиксацию разделения власти между федерацией и ее субъектами, в прошлом и в настоящем в чистом виде не действовала и не действует ни в одной стране, так как не соответствует политическим реалиям. Только два способа размежевания власти – когда права поделены между федерацией и ее субъектами в виде фиксированного перечня либо в виде закрепления определенного круга вопросов за одной из сторон и предоставления другой всех остаточных полномочий – оказались недостаточными. Обнаружилось, что имеются сферы, в которых требуются кооперация (сотрудничество) и солидарная ответственность центра и составных частей федерации при осуществлении определенных социально значимых государственных функций. Модель федерализма, основанная на использовании системы таких отношений, получила наименование **кооперативного федерализма**.

При реализации модели кооперативного федерализма согласованная на конституционном уровне между федерацией и ее составными частями, государственная воля дополняется механизмом постоянного согласования позиций при решении вопросов разделения государственной власти и ответственности в текущем законодательстве, в процессе осуществления полномочий. Отсюда получают интенсивное развитие самые разнообразные организационно-правовые и политические формы кооперации. По этому критерию можно выделить три типа федерализма и соответственно три типа федеративных государств: симметричный, асимметричный, симметричный с элементами асимметрии.

Кроме того, различают **договорную** и **конституционную федерацию**. Основанием для такого различия является правовая основа федерации: договор или конституция. Конституционно-правовые признаки федерации обеспечивают сочетание государственного единства федерации, ее политико-территориальную целостность и политико-правовую самостоятельность ее субъектов.

**Идеальная федерация** – симметричное государство, где в основу устройства положено объединение субъектов федерации, однородных по природе и равных по статусу.

В настоящее время абсолютно симметричных федераций с юридической точки зрения фактически не существует. В мировой практике наблюдаются тенденции развития асимметрии в федеративных отношениях классически симметричных государств. Каждое федеративное государство может столкнуться с так называемыми объективными случаями **асимметрии** – необходимостью образования наряду с субъектами федерации, которые равноправны, федерального округа в рамках столицы государства, федеральных территорий, территорий с особым статусом на переходный период и т.д. К некоторым федерациям примыкают так называемые ассоциированные («свободно присоединившиеся») государства (Микронезия, Пуэрто-Рико и некоторые другие территории, большинство которых были подопечными территориями США по решению ООН после Второй мировой войны).

Большинство федеративных государств сегодня – это **симметричные федерации с элементами асимметрии**. В данном случае все субъекты федерации признаются однородными по природе и статусу (США, Германия, Австрия, Швейцария, Бразилия и другие), но конституция допускает из общего правила исключения, которые не касаются различий государственно-правовой природы субъектов федерации, а затрагивают лишь отдельные элементы статуса. Это именно исключение, а не правило, порождающее иную систему отношений, меняющую тип федерации как таковой.

Наименее удачная модель федерализма – **асимметричная федерация**. Конституция асимметричной федерации изначально укрепляет разнородность субъектов федерации по их природе и статусу.

Представляется важным проводить различие между симметричными федерациями и асимметричными государствами. Асимметричность федерации – это неравноправие территорий, признанных субъектами федерации. Асимметричность государства – это когда наряду с субъектами федерации составной частью государства являются территории с другим статусом.

**Абсолютная асимметрия** – это наличие разных по природе территориальных образований с разными правами и обязанностями. Так, Танзания характеризуется полной асимметрией по Конституции 1977 г. (в ее границах существуют два неравноправных субъекта – Танганьика и Занзибара). Почти во всех странах с асимметричной моделью федерализма либо со значительными элементами асимметрии

наблюдаются движения за реформирование федерации, связанное с повышением статуса ущемленных территорий до уровня субъектов федерации, за достижение равноправия субъектов федерации. Например, в США требования повышения статуса до уровня субъектов федерации выдвигались населением Гавайских островов. Именно путем преобразования территорий в субъекты федерации шло «размножение» Австралии, Канады и особенно США, где осваиваемые колонистами территории приобретали статус субъектов федерации.

### 3.3. МОДЕЛИ И МЕТОДЫ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Модели механизма** согласования законодательства базируются на моделях распределения полномочий по предметам совместного ведения

**Первая модель** состоит в закреплении за федеральными органами всех или почти всех полномочий в области правового регулирования, тогда как государственное управление, исполнительно-распорядительные полномочия распределяются между органами государственной власти Федерации и субъектов Федерации (с сохранением за федеральными органами ряда контрольных и надзорных полномочий).

**Вторая модель** состоит в том, что все полномочия, как в области правового регулирования, так и в области государственного управления распределяются между органами государственной власти Федерации и субъектов Федерации с тем, чтобы как можно более точно и детально разграничить полномочия по каждому предмету ведения.

**Третья модель** предполагает закрепление за федеральными органами возможности установления принципов, основ регулирования и контроля за соответствием этим принципам законодательных актов, принимаемых в субъектах Федерации, а все иные нормотворческие и исполнительные полномочия закрепляются за органами государственной власти субъектов Федерации.

**Методы разграничения** механизма согласования законодательства зависят от методов разграничения полномочий. Это объясняется следующими обстоятельствами.

**Во-первых**, практика законодательного регулирования предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов часто шла по

пути единообразного и во многом ошибочного распределения компетенции. Основным способом разграничения полномочий практически по любому предмету совместного ведения, независимо от его содержания, было максимальное закрепление полномочий по правовому регулированию предмета совместного ведения за федеральными органами государственной власти, в том числе за Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти. Предпосылки подобного распределения полномочий в области законодательного регулирования можно усмотреть как в традициях централизации российской государственности и соответствующем политическом мышлении, так и во вполне оправданном самом по себе стремлении защитить единое правовое пространство, единый уровень гарантий прав человека и гражданина на всей территории Федерации. Однако сам подход не всегда соответствует принципам федеративной государственности и подчас лишает субъекты Федерации возможности осуществлять законодательное регулирование целого ряда предметов совместного ведения, по которым было бы целесообразно осуществлять законодательное регулирование субъектов Федерации исходя из специфики конкретного субъекта.

**Во-вторых**, в качестве своего рода компенсации за перевес нормотворческой компетенции Федерация оставляла неоправданно большое число исполнительно-распорядительных полномочий, объективно требующих известной централизации, в ведении органов исполнительной власти субъектов Федерации. При этом даже в тех случаях, когда исполнительно-распорядительные функции по закону оставались в компетенции федеральных органов исполнительной власти, впоследствии широко практиковалась передача соответствующих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашениям. Однако такая передача не всегда сопровождалась передачей источников финансирования, вследствие чего по явилась существенная диспропорция между расходами бюджетов субъектов Федерации по реализации полномочий в сфере совместного ведения, прежде всего в социальной сфере, и доходными поступлениями в бюджеты субъектов Федерации. При этом если ряд республик путем заключения договоров и соглашений с федеральным Центром сумели повысить доходные статьи своих бюджетов, то в остальных субъектах Федерации данная диспропорция продолжала усиливаться. В этой связи высказывается пожелание, чтобы требо-

вания новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в отношении указанного вопроса неукоснительно выполнялись.

**В-третьих**, при отсутствии должной правовой и управленческой культуры, обеспечивающей неукоснительное следование органов государственной власти и должностных лиц нормам, определяющим их компетенцию, осуществлявшаяся до недавних пор широкомасштабная передача органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их должностным лицам большей части исполнительно-распорядительных полномочий по предметам совместного ведения в таких, например, областях, как природоохранная деятельность, выдача разрешений на пользование природными ресурсами, управление существенной частью объектов федеральной собственности, была не вполне верной и привела к утрате возможности оперативного контроля за осуществлением значительной части общегосударственных задач. Последующий контроль за их деятельностью не был в состоянии исправить недостатки, поскольку утрата природных ресурсов или разорение государственного предприятия в результате допущенных неправомерных действий или ошибок при принятии управленческого решения носят во многом невозвратимый характер.

**В-четвертых**, нормотворческие полномочия субъектов Российской Федерации максимально сужались федеральным законодателем даже по вопросам организации государственного управления в субъекте Федерации, которые в силу ст. 73 Конституции должны относиться к ведению субъектов Российской Федерации. Аналогичная тенденция имела место в отношении регулирования федеральными нормативными актами вопросов организации управления объектами государственной собственности, когда не учитывались соответствующие права субъектов Федерации по самостоятельному управлению своей собственностью. Сходная ситуация имеет место и по вопросам государственного регулирования социально значимых отраслей экономики, относимых Конституцией как к предметам совместного ведения, так и вовсе не обозначенные в Конституции и, следовательно, в соответствии со ст. 73, остающиеся в ведении субъектов Российской Федерации. К последним относятся, например, подготовка и реализация государственных программ поддержки на уровне субъекта Федерации развития сельского хозяйства, легкой и пищевой промыш-

ленности, коммунального хозяйства, бытовых и иных услуг, в том числе путем поддержки так называемого малого бизнеса.

**В-пятых**, возможно, под предлогом заботы о сохранении единства системы управления отраслью зачастую сознательно допускается затягивание процесса детального разграничения объектов государственной собственности (предприятий, природных объектов и других) на объекты федеральной собственности и объекты собственности субъектов Федерации. Допускается также ущемление прав субъектов Федерации на самостоятельное нормативное регулирование организации управления объектами своей собственности и законодательное определение полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации в областях совместного ведения вне рамок полномочий Федерации. Иными словами, проблема часто состоит не в отсутствии разграничения полномочий, а в уровне соответствия сложившегося законодательного разграничения полномочий конституционным принципам.

**В-шестых**, в зависимости от избранной модели разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации возникают и различные по своему типу противоречия между федеральными и региональными правовыми актами. Если в какой либо области управления законодательные полномочия почти целиком сосредоточены в руках федеральных властей (первая модель), то преобладают противоречия между нормами закона и актами органов исполнительной власти, принимаемыми в процессе исполнения законов, поскольку нормативными возможностями уточнения положений федеральных законов применительно к конкретным условиям региона в необходимых случаях законодательные органы субъектов Федерации не обладают.

### **3.4. РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪКТОВ КАК ОСНОВА МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Это объясняется тем, что **компетенция государственного органа** определяется через два ее элемента: предмет ведения и полномочия. Под компетенцией государственного органа понимается



совокупность его властных полномочий по определенным предметам ведения.

Компетенция и полномочия – свойства, присущие государственному органу, а не государству в целом.

**Разграничение предметов** ведения между федерацией и ее субъектами означает разделение сфер деятельности, в которых могут осуществлять свои полномочия а) федерация и б) субъекты федерации.

**Предметы ведения Российской Федерации** – это круг вопросов, отнесенных Конституцией Федерации РФ к исключительному ведению России как федерального центра.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся: а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением; б) федеративное устройство и территория Российской Федерации; в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств; г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти; д) федеральная государственная собственность и управление ею; е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки; з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития; и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе; к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации; м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых

веществ, наркотических средств и порядок их использования; н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; о) судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; п) федеральное коллизионное право; р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет; с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации; т) федеральная государственная служба.

Предметы ведения и полномочия субъектов федерации впервые были определены в Федеративном договоре, а затем в Конституции РФ и в федеральных законах, в конституциях и в законах субъектов федерации.

В действующем конституционном законодательстве общий принцип определения предметов ведения и полномочий республик в составе Российской Федерации сформулирован в ст. 73 Конституции РФ: «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».

Основной принцип разграничения – выделение трех сфер ведения: исключительного ведения Российской Федерации; совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; все иные вопросы отнесены к сфере ведения субъектов Российской Федерации.

**К области совместного ведения Федерации и субъектов Российской Федерации** относятся такие основные вопросы, как обеспечение соответствия нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции РФ и законам; обеспечение законности и правопорядка; установление общих принципов организации местного самоуправления; природопользование; здравоохранение; местные налоги и сборы и налоги и сборы субъектов Российской Федерации; подбор кадров судебных и право-охранительных органов; адвокату-

ра; нотариат; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, водное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды.

Между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации могут заключаться договоры о разграничении полномочий. Они должны не противоречить Конституции РФ и Федеративному договору и решать вопросы, не урегулированные в них.

**Исключительные полномочия республик** осуществляются их высшими органами государственной власти. Республики в составе Российской Федерации принимают, изменяют и дополняют Конституцию республики; осуществляют законодательную деятельность; контролируют соблюдение конституции и законов республики; решают вопросы своего государственного устройства; дают согласие на изменение границ республики; на основе общих принципов определяют систему органов законодательной, исполнительной, судебной власти на своей территории; устанавливают порядок их организации и деятельности; осуществляют правовое регулирование и организуют республиканскую государственную службу; учреждают государственные награды и почетные звания; определяют статус государственного языка; определяют и проводят в жизнь основные направления социально-экономической политики; регулируют условия хозяйственной деятельности на своей территории; распоряжаются своей государственной собственностью, природными ресурсами, кроме имеющих федеральное значение; устанавливают республиканский государственный бюджет, республиканские и местные налоги и сборы; формируют валютные фонды; контролируют деятельность финансово-кредитных учреждений; регулируют инвестиционную деятельность на своей территории, участвуют в регулировании денежного обращения; руководят республиканскими банками.

Закрепленные в конституциях исключительные полномочия республик не являются исчерпывающими. К предмету их ведения могут быть отнесены и иные полномочия, если это не противоречит Конституции РФ.