

раза жизни малочисленных этнических общностей; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

2. Вопросы регулирования экономики, социального и культурного развития: разграничение государственной собственности; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; охрана памятников истории и культуры; координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение.

3. Вопросы экологии и экологической безопасности: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий.

4. Вопросы деятельности правоохранительных органов и функционирования правовой системы: кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

5. Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Если международный договор Российской Федерации затрагивает вопросы, отнесенные к ведению субъекта Российской Федерации, то требуется согласование с его органами власти. Субъекты вправе представлять Федерации рекомендации о заключении международных договоров.

Реализация сферы совместного ведения включает издание по указанным в ней предметам федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектами Федерации ²⁰⁴.

6.1.6. Модели 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.

²⁰⁴ Подробно см.: Козак Л. Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Ж-л российского права. — 2002. — № 5. — С. 3; См.: Хабриева Т. Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов // Федерализм. 2003. — № 2. — С. 6; Чертков А. Как работает механизм федерального законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Федерализм. — 2004. — № 4. — С. 69–86.

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 полномочий

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

В-пятых, 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.

6.1.7. Пути правового регулирования предметов совместного ведения

В настоящее время пути совершенствования правового регулирования предметов совместного ведения частично предусмотрены в Федеральном законе от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“». В частности, в нем предусмотрены два типа полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения²⁰⁵.

К первому типу относятся полномочия, осуществление которых финансируется из бюджета субъекта Российской Федерации. До принятия указанного федерального закона предполагалось, что перечень таких полномочий, предусмотренных федеральными законами, должен содержаться в Федеральном законе «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». При объединении данного федерального закона с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» соответствующий перечень вошел в последний. Данный перечень позволит не допустить возложения на субъекты Российской Федерации дополнительных расходов за счет их бюджетов.

Ко второму типу относятся полномочия, возлагаемые на органы власти субъектов Российской Федерации, но финансируемые в форме целевых субвенций из федерального бюджета и поэтому детально регулируемые федеральным законодателем. Федеральные органы государственной власти вправе контролировать их осуществление и в случае ненадлежащего исполнения этих полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации временно принимать их на себя²⁰⁶.

Для подтверждения сказанного следует привести отзыв на проект Федерального закона № 280525-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“» (в части обеспечения системности и согласованности законодательных норм, касающихся статуса

²⁰⁵ Для сравнения см. разд. 6, п. 6.1.6.

²⁰⁶ Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия: Научно-практическое пособие. — М., 1998. — С. 29; Чиркин В. Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество и субсидиарность // Государство и право. — 2002. — № 5. — С. 10; Карасев М. Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Ж-л российского права. — 2001. — № 9. — С. 41–42. Саленко А. В. Россия — унитарная Федерация: парадокс или реальность? // Правоведение. — 2001. — № 2. — С. 66; Кондрашев А. А. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Научно-практическое и информационное издание. Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 1. — С. 33–36; Кокотов А. И. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Ж-л российского права. — 2002. — № 8. — С. 30.