

Н. А. Курганов

**О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ
И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ
И СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ**

В статье анализируется законодательство Российской Федерации, которое закрепляет разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере государственной гражданской службы. Автор анализирует различные модели разграничения полномочий, определяя модель, присущую Российской Федерации, а также рассматривает сведения из Конституции РФ и других нормативных правовых актов по данному вопросу.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, дуализм, кооперация, компетенции, полномочия, предмет ведения, исключительное ведение, совместное ведение.

N. A. Kurganov

**ABOUT THE DELIMITATION OF MATTERS
OF AUTHORITY AND POWERS BETWEEN THE RUSSIAN FEDERATION
AND ITS CONSTITUENT ENTITIES IN THE SPHERE OF PUBLIC CIVIL SERVICE**

The article focuses on the legislation of the Russian Federation that enshrines the delimitation of matters of authority and powers between the Russian Federation and its constituent entities in the sphere of public civil service. The author analyzes various models of delimitation of powers determining a model that is typical for the Russian Federation and considers data from the RF Constitution and other regulatory legal acts related to this issue.

Keywords: public civil service, dualism, cooperation, competences, powers, matter of authority, exceptional authority, joint authority.

Федеративная форма правления государством утвердилась во многих странах, различных по своим размерам, численности населения и другим критериям. Федеративное устройство призвано обеспечить хозяйственное и политическое единство стран с большой территорией и разобщенными районами [1, с. 551]. Актуальным вопросом для государств, имеющих федеративную форму правления, является проблема разграничения компетенции и полномочий между федеральным центром и его субъектами. Она затрагивает различные институты государства и рассматривается разными отраслями права. Государственная гражданская служба РФ не является исключением. Постараемся ответить на вопрос: как закреплено в законодательстве разграничение предмета ведения и компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере государственной гражданской службы?

Первая статья Конституции РФ утверждает, что Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления [2]. Каждый из закрепленных признаков в совокупности позволяет выделить сущностную характеристику всего государства и механизма его функционирования. Признак федерализма подразумевает под собой разграничение власти между федеральным центром и субъектами федерации. Для решения проблемы дифференциации властных отношений между центром и регионами в мировой практике существуют две разные модели разграничения полномочий: дуализм и кооперация [3, с. 82].

При дуалистическом способе существует два уровня управления: федеральный и региональный. Таким образом, при дуализме есть модель, которая подразумевает закрепление в Конституции вопросов исключительной компетенции федерации, а компетенции субъекта

определяются по остаточному принципу (ст. 3 Конституции Швейцарии). Существует модель, в которой в статьях Конституции закрепляются и компетенция федерации, и компетенция субъекта, при этом остаточная компетенция закреплена за федерацией (ст. 91, 92 Конституции Канады).

Кооперация, как и дуалистический способ, имеет две модели. Первая заключается в конституционном закреплении трех отдельных компетенций: федерации, субъектов и совместной (ст. 20—26 Конституции Бразилии). Вторая модель закрепляет компетенцию федерации и совместную компетенцию (ст. 129—159 Конституции Пакистана).

Российская Федерация избрала для себя модель кооперативного федерализма, а именно «двухуровневый способ конституционного разграничения предметов ведения» (предметы ведения федерации и предметы совместного ведения), и, по мнению И. А. Умновой, такой способ является «более предпочтительным, чем трехчленная классификация» [4, с. 22]. Также следует отметить следующие: «в мировой практике конституционного регулирования используются два метода распределения власти „в остатке“: децентрализации и централизации» [5, с. 89]. При децентрализации компетенция, не принадлежащая федерации и не отнесенная к их совместному ведению, находится у субъектов федерации. При централизации происходит обратное: компетенция остается у федерации.

В правовом государстве невозможно разделение компетенций между федерацией и ее субъектами без нормативного закрепления. В Российской Федерации подобное разделение закреплено в Конституции. Ст. 71 Конституции РФ закрепляет вопросы, отнесенные к исключительному ведению РФ, ст. 72 определяет вопросы, отнесенные к совместному ведению РФ и субъектов РФ, и ст. 73 фиксирует «остаточный принцип», по которому 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.

Следует отметить, что закрепленный в Конституции РФ вариант разграничения предметов ведения и полномочий подвергается

критике прежде всего за свою неспособность четко и ясно провести разграничение между компетенцией федерального центра и регионов. В связи с этим существуют различные точки зрения. Так, например, последовательно отстаивается позиция «политического торга»: все полномочия, которые становились предметом спора или которые ни одна из сторон не хотела передавать другой, «сбрасывались» в общую корзину, называемую «совместными предметами ведения» [6, с. 16]. Противоположенным суждением является определение сферы совместного ведения как результата компромисса между федеральной и региональной властью, не сумевшей на момент принятия Конституции окончательно договориться по своим исключительным полномочиям. Это своего рода «переходные положения», рассчитанные на неопределенный временной период [4, с. 22]. Так или иначе проблемная область существует и она определена.

Разграничение полномочий между федерацией и ее субъектами неизбежно затрагивает вопросы государственной гражданской службы. Это обосновано закреплением в Конституции РФ принципа народовластия, согласно которому народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. Исполнение государственным органом своих полномочий возможно только через работу государственных гражданских служащих. В соответствии с п. «т» ст. 71 Конституции РФ компетенция в области федеральной государственной службы отнесена к предмету исключительного ведения федерации. Однако о государственной службе субъектов РФ ничего не сказано не только в ст. 71, но и в ст. 72 Конституции РФ. Отсутствие прямого упоминания о государственной службе в Конституции привело к наличию в юридической науке различных подходов.

Часть 1. ст. 72 Конституции РФ включает в себя три основных пункта — «к», «л» и «н» — которые, по мнению ряда исследователей, обосновывают совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ относительно полномочий в области государственной службы субъектов РФ. Эта позиция имеет своих сторонников и противников.

Итак, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

«к» — административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

«л» — кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат;

«н» — установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления [7].

Основным в п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ для нашего исследования является указание на совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам административного и трудового законодательства. Во-первых, деятельность государственных гражданских служащих является трудовой профессиональной деятельностью, что составляет предмет трудового права. Во-вторых, государственная служба является служебной деятельностью по обеспечению исполнения полномочий государственных лиц, что является предметом административного права. Так как административное и трудовое право находятся в сфере совместного ведения РФ и ее субъектов, то и государственная гражданская служба субъектов РФ должна быть отнесена к совместному ведению. Такая позиция достаточно спорна. Трудовые отношения в сфере государственной службы носят публичный характер, потому что работодателем выступает особый субъект — государственный орган. Предмет административного права составляют общественные отношения, связанные с государственным управлением, в большей степени либо по поводу реализации исполнительной власти, либо по поводу создания системы органов государственной исполнительной власти [8]. Также в настоящее время государственная служба обретает свой собственный предмет и вполне может претендовать на самостоятельную отрасль права, названную «служебным правом».

Совместное ведение кадровой политики в судебных и правоохранительных органах, безусловно, может отнести государственную гражданскую службу субъекта к совместному ведению РФ и субъектов РФ юридически. Однако

следует принять во внимание тот факт, что сотрудники судебных и правоохранительных органов в большинстве своем состоят на федеральной службе. Часть 8 ст. 25 Закона «О полиции» [9] устанавливает, что только федеральные государственные гражданские служащие могут замещать отдельные должности в полиции. Аналогичная ситуация и в других правоохранительных органах. Что же касается судебных органов, то числу гражданских государственных служащих субъекта РФ можно отнести только сотрудников аппаратов мировых судей. Кроме того, в п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ не упоминается о том, в чем ведении находятся вопросы, связанные с определением кадровой политики в законодательных и исполнительных органах власти субъекта РФ. Таким образом, п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ не может в полной мере быть основанием для отнесения государственной гражданской службы субъекта РФ в целом к совместному ведению РФ и субъектов РФ [10, с. 80].

Сторонники отнесения государственной службы субъектов РФ к предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ, как уже было отмечено, также ссылаются на п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. В соответствии с данной нормой установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления — предмет совместного ведения. Однако, как подчеркивает Т. В. Баранник, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не включил в предмет регулирования государственную службу субъектов РФ [11, с. 146]. Данное обстоятельство, на наш взгляд, свидетельствует о том, что п. «н» ст. 72 Конституции РФ также не позволяет отнести государственную гражданскую службу субъектов РФ к совместному ведению.

Таким образом, анализ положений ст. 72 Конституции не позволяет сформулировать однозначный вывод о том, что государственная гражданская служба субъектов РФ — это предмет совместного ведения РФ и субъектов РФ.

На наш взгляд, главным доводом отнесения государственной службы субъектов РФ к предметам совместного ведения является п. 2. ст.

4. Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ

«О системе государственной службы Российской Федерации» [12], в котором закреплено, что правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Следует также отметить, что организация государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации отнесена к ведению субъекта РФ.

Статья 73 Конституции закрепляет, что субъекты РФ обладают всей полнотой власти, если предметы ведения не отнесены к исключительной компетенции Федерации или совместному ведению. При отсутствии в Конституции РФ указания на закрепление предмета ведения государственной службой субъекта РФ можно считать, что в действие вступает именно эта статья. Безусловно, такая позиция не находит подтверждения на практике, в противном случае целая совокупность нормативных правовых актов как федеральных, так и региональных вступила бы в противоречие с Конституцией, что невозможно. Однако прямое указание на компетенцию по этому вопросу закрепить необходимо.

Таким образом, разграничение полномочий в сфере государственной службы РФ является вопросом проблемным, остро стоящим и дискуссионным. На основе проведенного исследования сформулируем следующие выводы.

1. Российский федерализм представляет собой форму кооперативного федерализма при использовании принципа децентрализации как метода распределения властных полномочий «в остатке».

2. Разграничение полномочий между федерацией и ее субъектами затрагивает вопросы государственной гражданской службы: в ведении Российской Федерации находится федеральная государственная служба; прямого упоминания

в статьях 71 и 72 Конституции РФ о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации нет. При отсутствии прямого указания в Конституции РФ данный институт должен быть отнесен по «остаточному

принципу» к компетенции субъекта Российской Федерации.

3. По мнению ряда исследователей, содержание пунктов «к», «л», «н» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ служит основанием для отнесения государственной службы субъектов Российской Федерации к совместному ведению. Однако указанных аргументов, на наш взгляд, недостаточно как при теоретическом обосновании, так и с учетом практики применения действующего законодательства.

4. Часть 4 ст. 2 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» закрепляет, что правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а организация государственной гражданской службы субъекта РФ отдана субъектам Российской Федерации.

5. Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации отнесена федеральным законом к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ, однако представляется целесообразным закрепить данное положение и в ст. 72 Конституции РФ.

Список библиографических ссылок

1. Федерализм: энциклопедия. М.: Изд-во МГУ, 2000.
2. Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1993.
3. Морозова А. С. Проблемы конституционно-правового регулирования сферы совместного ведения Российской Федерации и субъектов // Ленинградский юридический журн. 2008. № 3. С. 82—95.
4. Умнова И. А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал рос. права. 1999. № 11. С. 22—35.
5. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма: учеб.-практ. пособие. М.: Дело, 1998.
6. Лысенко В. Н. Развитие Федерации и Конституции России: (конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений) // Гос-во и право. 1997. № 8. С. 14—20.
7. Комментарии к Федеральному закону «О гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А. Ф. Ноздрачев [и др.]. М.: МЦФЭР, 2005.
8. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008.
9. О полиции: федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
10. Абезин Д. А., Михнева С. В. Правовое регулирование деятельности и юридическое положение государственных и муниципальных служащих в Российской Федерации: региональный аспект: моногр. Волгоград: Изд-во ГОУ ВПО «ВАГС», 2005.
11. Баранник Т. В. О разграничении полномочий в области государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации // Журнал рос. права. 2008. № 11. С. 146—152.
12. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.