

**Максим Станиславович МАТЕЙКОВИЧ** –

проректор ТюмГУ,  
доктор юридических наук,  
профессор кафедры конституционного  
и муниципального права

**Владимир Николаевич ГРИШАУ** –

студент 5 курса  
Института государства и права ТюмГУ

УДК 342.24 (470+571)

**ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ  
ПРЕДМЕТОВ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ**

**АННОТАЦИЯ.** Возникновение сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов связано с необходимостью поиска более эффективных и демократичных форм реализации государственной власти. В статье рассматриваются мнения отечественных ученых относительно установления и существования сферы совместного ведения, ее специфические черты, правила разграничения полномочий по предметам совместного ведения.

The sphere of joint governing of the federation and its subjects emerged because of the necessity to search for more effective and democratic forms of State power realisation. The article deals with home scientists' approaches to the joint governing system, its specific features and rules of jurisdiction demarcation in the sphere.

В соответствии с частью 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации одним из принципов федеративного устройства России является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Следует заметить, что сфера совместного ведения Федерации и ее субъектов является новшеством для российской конституционной модели.

Одна из первых попыток закрепления совместного ведения была предпринята еще в проекте Союзного договора и союзных законах последних лет существования Союза Советских Социалистических Республик. Однако документом, положившим реальное начало формированию нового типа федеративных отношений, которые можно считать основой формирования российской модели кооперативного федерализма, стал Федеративный договор.

С подписанием Федеративного договора федеральные органы государственной власти России вместе с органами власти ее составных частей «попытались» разделить государственную власть и в какой-то степени определить правила согласованного взаимодействия. Именно этим документом определялись предметы совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. И именно эти предметы совместного ведения определили сущность современной российской конституционной модели совместного ведения и нашли свое отражение на конституционном уровне в 1993 г. Введение предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, наряду с предметами исключительного ведения Российской Федерации и предметами ведения субъектов Российской Федерации, установление форм реализации предметов совместного ведения, организация представительства субъектов федерации в федеральных органах государственной власти, создание координационных и совещательных структур свидетельствовало о начале развития в России собственного варианта федерализма, с учетом российской специфики.

Мнения ученых относительно установления и существования сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов разделились. Так, В. Е. Чиркин считает, что хотя государственная власть федерации и власть субъектов федерации имеют многие черты сходства, все же они являются разными видами власти. Поэтому «не следует устанавливать в федеральной конституции предметы совместного ведения федерации и ее субъектов». Отождествляя понятия «полномочия» и «предметы ведения» федерации и ее субъектов, автор утверждает, что они (предметы ведения и полномочия) не одинаковы по своей правовой природе и не должны смешиваться [1, с. 15]. Некоторые авторы критикуют содержание статьи 72 Конституции России, указывая на то, что данная статья содержит обширный перечень предметов совместного ведения, частично дублирует предыдущую статью Основного закона, носит слишком неконкретный характер, и тем самым, свидетельствует о неспособности законодателя разделить власть между Федерацией и ее субъектами [2, с. 103].

Думается, однако, что дублирование и неконкретное использование правовых формул возникает отнюдь не из-за неспособности разделить власть, а по причине некоторого нарушения правил юридической техники. Нельзя согласиться с утверждением, что предметы совместного ведения – это результат компромисса федеральных и региональных властей, не сумевших договориться на момент принятия федеральной Конституции по своим исключительным предметам ведения и что это «переходные положения» на неопределенный период времени [3, с. 8]. Можно ли вообще отказаться от предметов совместного ведения федерации и ее субъектов? Вряд ли. Появление сферы совместного ведения связано с развитием общественных отношений, современный уровень которых требует более эффективных и демократичных форм реализации государственной власти, основанных на тесном взаимодействии и солидарной ответственности государственных органов в центре и регионах. Следовательно, закрепленные статьей 72 Конституции Российской Федерации предметы совместного ведения не разрушают, даже наоборот, играют важнейшую системообразующую роль в существовании российского федеративного государства.

Мировая практика знает два способа структурирования предметов совместного ведения федерации и ее субъектов: 1) закрепление предметов ведения федерации и предметов совместного ведения федерации и ее субъектов и 2) определение исключительных предметов ведения федерации, предметов ведения субъектов и предметов совместного ведения.

Российская модель федерализма восприняла двухуровневый способ структурирования предметов ведения, где конституционно зафиксирован закрытый перечень предметов ведения Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации) и предметов совместного ведения (статья 72 Конституции Российской Федерации). В свою очередь, предметы ведения субъектов Российской Федерации – это вопросы, которые не отнесены к двум другим категориям предметов ведения. В соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации 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. Такой конституционный подход к формированию предметов ведения субъектов федерации в науке называется методом децентрализации.

По нашему мнению, такой двухуровневый способ разграничения предметов ведения является самым оптимальным, ибо отсутствие жесткого перечня предметов ведения субъектов федерации в большей мере отвечает демократическому характеру федеративной природы государства. Российская модель совместного ве-

дения несколько отличается от моделей, сформированных зарубежной практикой. В конституциях зарубежных государств, где используется институт совместного ведения, как правило, осуществляется не разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами, а совместной компетенции между ветвями государственной власти — законодательной и исполнительной. Так, в Конституции Австрии [4, с. 72] отдельно указываются полномочия федерации и земель в сфере законодательной и исполнительной деятельности, а также совместная пересекающаяся компетенция, когда по определенным вопросам федерация законодательствует, а земли осуществляют исполнительную деятельность. Аналогичные подходы используются в Конституции ФРГ.

Российская система предметов совместного ведения имеет так же, как минимум, две существенные особенности: 1) Конституция никак не ограничивает вмешательство федерального законодателя, который сам вправе определять объем своей компетенции; 2) федеральный законодатель не может полностью отстранить от принятия решений законодательные органы субъектов Федерации. Одновременно существуют общие и специальные правила разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в России. Общие правила устанавливаются Конституцией Российской Федерации, а специальные — федеральными законами и договорами о разграничении полномочий по предметам совместного ведения и соглашениями.

Так, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [5] устанавливал порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, основные принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий при заключении договоров и соглашений между государственными органами федерации и регионов. Участие Российской Федерации по предметам совместного ведения ограничивалось принятием федеральных законов, определяющих основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Российская Федерация также наделялась правом принятия федеральных законов, направленных на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти.

Субъектам Российской Федерации предоставлялось право не только детализировать основы (общие принципы) через принятие соответствующих нормативно-правовых актов, но и осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов по этим вопросам (так называемое право опережающего законодательства). При этом те субъекты Российской Федерации, которые использовали «право опережающего законодательства», после принятия соответствующего федерального закона должны были привести свои нормативно-правовые акты в соответствие с принятым федеральным законом. Указанным законом предусматривалось участие субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе.

В соответствии с Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» введены новые правила разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» [6]. Данный

закон стал одним из важнейших результатов работы Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Он представляет собой итог анализа более чем 200 действующих федеральных законов, определяющих механизмы разграничения полномочий между федеральным, региональным и в небольшой степени муниципальными уровнями власти. Основная его цель — в реализации новых принципиальных подходов к разграничению полномочий по предметам совместного ведения, вне зависимости от их отраслевой принадлежности, следование которым должно стать залогом полноценной реализации конституционных положений федеративного устройства Российской Федерации. Данный закон не только признает, но и подтверждает возможность разграничения только полномочий, а не предметов ведения. Так, согласно пункту 5 статьи 1 указанного закона разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и не противоречащими ей. К числу нововведений можно отнести установление двух типов полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Во-первых, это полномочия, осуществление которых финансируется из бюджета субъекта Российской Федерации. Перечень этих полномочий (41 позиция) приводится в пункте 2 статьи 26.3 и является закрытым. При этом субъекты регулируют «объем» осуществления соответствующих функций и сами же их финансируют. Однако допускается принятие по этим вопросам федерального закона. По нашему мнению, этот закон должен регулировать лишь основы (общие принципы) осуществления полномочий. Кроме того, закон предусматривает возможность субъектов принимать к своему ведению другие вопросы, если они не отнесены к ведению федерации и вопросам местного значения, осуществляя их финансирование за свой счет.

Во-вторых, существуют полномочия по предметам совместного ведения, реализуемые органами власти субъектов Федерации, но финансируемые в форме субвенций из федерального бюджета. Порядок и объем осуществления этих полномочий детально регулируются Российской Федерацией в федеральных законах. Федеральное финансирование означает право федеральных органов власти через соответствующие органы контролировать осуществление полномочий по предметам совместного ведения органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако внесенные изменения и дополнения в федеральный закон не определяют конкретный перечень полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, выделяя только полномочия субъектов. Главная цель регулирования указанных типов полномочий — исключить «нефинансируемые мандаты», возлагаемые на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, необходимо отметить, что формирование предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов имеет позитивное значение для развития российской федеративной государственности: позволяет повысить эффективность и демократичность осуществления государственной власти в нашей стране, максимально полно учитывать особенности субъектов Федерации и приближает центр принятия многих решений к жителям субъекта Федерации.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Чиркин В.Е. О публичной власти (постановка проблемы) // Государство и право. 2003. № 10. С. 8–15.
2. Лексин В., Швецов А. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений // Федерализм. 2003. № 2. С. 97–122.
3. Шахрай С. Актуальные проблемы российского федерализма // Власть. 1995. № 8. С. 5–10.
4. Федерация в зарубежных странах / Ответ. редактор Ковачев Д. А. М.: Юридическая литература, 1993. 112 с.
5. Собрание Законодательства Российской Федерации. 1999. №26. Ст. 3176.
6. Собрание Законодательства Российской Федерации. 2003. № 27 (часть II). Ст. 2709.

**Олеся Анатольевна КАПЕЛИСТАЯ** —  
аспирант кафедры административного  
и финансового права  
Института государства и права ТюмГУ

УДК 347.1

**ЮРИДИЧЕСКОЕ ЛИЦО: ЕГО СУЩНОСТЬ**

**АННОТАЦИЯ.** Статья посвящена проблемам определения сущности юридического лица с точки зрения легитимации его деятельности, а также значению понятия юридического лица для правовой науки в целом.

The author tackles the issue of the «body corporate» from the viewpoint of legitimacy of his or her activity, including the essence of its definition. Special attention is paid to the importance of this notion for jurisprudence.

Затрагивая тему регистрации юридических лиц, нельзя не коснуться вопроса о сущности самого юридического лица, его значении для правовой науки в целом, который тесно связан с вопросом о легитимации его деятельности, в частности, о государственной регистрации юридических лиц, так как теории происхождения и существования юридического лица основываются в том числе и на вопросах регистрации юридических лиц.

Ученые разработали множество теорий, объясняющих природу юридического лица, выявили его существенные признаки [1]. Однако исчерпывающий ответ на вопрос о том, что такое юридическое лицо, пока не найден.

Появившиеся в конце XIX в. теории о сущности юридического лица профессор Л. Л. Герваген разделил на четыре группы [2]. Принимая за основу его классификацию, можно выделить несколько направлений, по которым развивалось понятие юридического лица. Это теории фикции, теория целевого имущества, теории, не признающие самостоятельного значения юридического лица, и теории, отрицающие реальность юридического лица как субъекта права. Все вышеуказанные теории, зародившиеся в определенное время, существуют и до сих пор, однако наибольшее распространение получила теория фикции.

Теория фикции, или олицетворения, появилась в XII в. и существует до наших дней. Согласно этой теории, корпорация или союз есть совокупность отдельных людей, которая при помощи фикции как научного приема, то есть заведомо неверного предположения, рассматривается в качестве лица. Сущность теории фикции была кратко сформулирована римским папой Иннокентием IV в 1245 г.: юридическое лицо существует лишь в понятии и благодаря фикции, оно не одарено телом, а значит, не обладает волей и соответственно не может действовать самостоятельно, действуют только его члены.