МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, 2004, № 11, с. 23–34

РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ВЛАСТИ: МИРОВОЙ ОПЫТ

© 2004 г. Р. Туровский

Ключевая характеристика федеративного государства – это баланс отношений между двумя основными уровнями власти – общенациональным и региональным. Этот баланс определяет степень автономии субъектов, их политико-ресурсную базу и одновременно уровень децентрализации государства. Изменения баланса позволяют говорить о динамике ситуации, о том, в какую сторону меняется баланс. Важнейшим качеством баланса отношений "центр – регионы" является разграничение компетенции (полномочий) между уровнями власти. Вопрос о границе между компетенцией центра и субъектов остается весьма актуальным в России[1]. Поэтому имеет смысл проанализировать международный опыт.

ПРИНЦИПЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

Первый принцип разграничения полномочий – иерархия уровней власти. Любое федеративное государство в той или иной степени предполагает верховенство федерального законодательства. Таким путем заранее устанавливается иерархия, при которой федеральный уровень власти оказывается выше, чем региональный. Это позволяет обеспечивать превосходство центростремительных сил над центробежными, что представляет собой главное условие сохранения единства и территориальной целостности государства[2]. В более жестком варианте уже на уровне конституции предполагается, что региональные законы, не соответствующие федеральным, автоматически не действуют. В Германии, Швейцарии и др. федеральное право имеет преимущество перед правом земель. Формулировка, в соответствии с которой региональный закон, не соответствующий федеральному, является недействительным, используется в конституциях Австралии, Канады, Малайзии и др.

Таким образом, компетенция субъектов федерации не может быть неограниченной, поскольку это противоречит принципам государственного единства. Характерно, что в федеративных государствах редко используется понятие "суверенитет" в отношении регионов. Вопрос о делимости суверенитета в федерациях является спорным. На наш взгляд, суверенитет в федеративном государстве должен рассматриваться как единое целое, но с тем важным допущением, что некоторая часть государственного суверенитета передается субъектам. В более централизованной федерации это можно толковать как передачу части суверенитета в региональное пользование, в более "свободной" – как ограниченный региональный суверенитет, не предполагающий при этом международной правосубъектности. Показательно, что те редкие федерации, в которых официально говорится о суверенитете субъектов, используют формулировки ограниченного суверенитета. Так, Мексика определяется как республика свободных и суверенных по вопросам внутреннего управления штатов. Принцип ограниченного регионального суверенитета используется и в Швейцарии, где он сочетается с принципами кооперации, взаимной поддержки конфедерации и кантонов (как гласит швейцарская конституция, "кантоны суверенны в той мере, в какой их суверенитет не ограничен федеральной конституцией").

Второй ключевой характеристикой является сам принцип разграничения полномочий. Наиболее распространенным следует считать либеральный принцип, характерный для наиболее старых, "классических" федераций с развитыми демократическими институтами. Их примеру следуют и федерации с небольшой историей, хотя далеко не всегда.

Либеральный принцип соответствует "классическому" способу формирования федеративного государства, в соответствии с которым объединяющиеся в федерацию политико-территориальные сообщества отдают часть своих "изначальных" полномочий вновь создаваемому центру.

ТУРОВСКИЙ Ростислав Феликсович – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института наследия.

Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 02-03-18012а. В статье использованы материалы (конституции и другие нормативные акты) по следующим странам: Австралия, Австрия, Аргентина, Бельгия, Босния и Герцеговина, Бразилия, Венесуэла, Германия, Индия, Испания, Италия, Канада, Малайзия, Мексика, Нигерия, ОАЭ, Пакистан, Португалия, Сент-Кристофер (Сент-Киттс) и Невис, Судан, США, Танзания, Федеративные штаты Микронезии, Швейцария, Эфиопия, ЮАР, Югославия.

[1] См.: Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997.

[2] См.: *Gottmann J.* The Significance of Territory. Charlottesville (Virginia), 1973.

Соответственно, конституция такого государства содержит перечисление полномочий центра, предполагая, что все остальные полномочия изначально находятся (то есть остаются) у регионов. На самом деле немногие федерации создавались через объединение государств, но многие из них считают правильным имитировать этот принцип, пользуясь либеральной концепцией разграничения полномочий.

Этот принцип характерен для американских федераций, которые относятся к числу первых федераций в истории. Вслед за США[3] аналогичной моделью пользуются такие страны, как Мексика, Бразилия и Аргентина. В то же время и европейские федерации, возникшие в XX в., такие как Германия и Австрия, следуют либеральному принципу разграничения компетенции[4]. Эту же модель воспроизвели некоторые новые федерации в странах Азии и Африки, например, Нигерия, Пакистан, Микронезия.

Разграничение полномочий является очень сложным процессом, и очень трудно провести четкую границу между компетенцией центра и субъектов федерации. Объективно эти полномочия не могут не пересекаться. Поэтому многие государства вводят промежуточный уровень – конкурирующую компетенцию, в рамках которой решения могут принимать и центр, и регионы. Типичным примером государства, которое использует институт конкурирующей компетенции в сочетании с либеральным принципом, является Германия. То же самое характерно и для ряда относительно новых федераций, таких как Нигерия и Пакистан. Наличие конкурирующей компетенции не было предусмотрено в первых федерациях, которые возникали на американском континенте. В то же время, следуя веяниям нового времени, Бразилия, приняв новую конституцию, тоже ввела институт конкурирующей компетенции. (В Бразилии используются два близких понятия – конкурирующее законотворчество и совместные полномочия.)

С некоторыми оговорками конкурирующая компетенция существует и в Швейцарии. Разница заключается в том, что в швейцарской конституции описывается механизм принятия решений по множеству сфер, в некоторых случаях предполагающий совместное законотворчество. Вообще для Швейцарии характерно наличие нескольких уровней участия центра и регионов в нормотворчестве. Некоторые сферы компетенции прямо названы федеральными или кантональными. Однако есть и более мягкие определения: конфедерация осуществляет законотворчество в той или иной сфере, но она уже не считается исключительно федеральной. В еще более мягком варианте центр устанавливает общие рамки, в то время как основное нормотворчество происходит на местном уровне.

Введение института конкурирующей компетенции следует признать формой современного развития законотворческого процесса в федеративном государстве. Тем не менее, как "старые" федерации, так и некоторые "новые" по разным причинам отказываются от использования этого принципа. В первых он еще не был предусмотрен, вторые предпочитают избегать конфликтов между центром и регионами, неизбежных при решении конкретных вопросов в рамках конкурирующей компетенции.

Заметим, что либеральная модель может дополняться не конкурирующей компетенцией, а введением специальных запретов для регионального нормотворчества. Как раз такая форма характерна для первых американских федераций (США, Мексика, Аргентина)[5]. В этих федерациях перечень полномочий центра дополняется запретами для регионов, а уже в остальном регионы обладают полной свободой. Обычно речь идет о лишении субъектов федерации признаков независимых государств (такие "старинные" полномочия, как чеканка монеты, создание таможен и пр.).

Как уже ясно из швейцарского опыта, отказ от четкого деления полномочий на федеральные и региональные может иметь разные формы. Одна из них, как в Германии, – это выделение переходной зоны конкурирующей компетенции, где нормотворчеством занимаются и центр, и регионы. Другая, как в Швейцарии, – это выделение переходных "правовых зон", когда центр и регионы имеют свои права и функции при решении определенных вопросов (которые если не де-юре, то де-факто становятся совместными). Интересен в этой связи и пример Австрии. В австрийской конституции наряду с сугубо федеральной компетенцией определяются сферы, в которых центр берет на себя законотворчество (или определение общих рамок), а регионы отвечают за исполнение этих законов.

Либеральный принцип в целом характерен для менее централизованных федераций и, как правило, государств с развитыми демократическими традициями. Однако признавать это нужно с серьезной оговоркой. Дело в том, что полномочия центра могут быть определены в весьма широком объеме, особенно если они дополнены длинным

[3] См.: *Саликов М.С.* Разграничение компетенции в американской федеративной системе // Российский юридический журнал. 1996. № 4. С. 75–83.

[4] См.: *Васильев В.И.* История германского федерализма // Новая и новейшая история. 1998. № 3. С. 27–49.

[5] См.: *Тихонов А.А.* Федерализм в странах Латинской Америки. М., 1979.

перечнем конкурирующих полномочий[6]. В результате может оказаться, что на исключительную компетенцию субъектов остается не так много полномочий. Поэтому вряд ли следует считать, что, используя либеральный принцип разграничения компетенции, Пакистан, например, является сильно децентрализованным государством. Для Пакистана как раз характерна большая сфера полномочий центра и широкое поле конкурирующей компетенции, что оставляет субъектам федерации узкое поле для маневра.

Некоторые федеративные государства предпочитают более жестко определять рамки всех существующих сфер компетенции и пользуются установочным принципом разграничения компетенции, когда законодательство регламентирует все сферы, включая региональную. У этого принципа есть существенный изъян, поскольку все растущее многообразие полномочий трудно учесть и распределить между уровнями власти. Поэтому в конституцию такого государства часто приходится вносить поправки. В то же время установочный принцип дает больше ясности, чем либеральный. Главный вопрос связан здесь с четким определением региональной компетенции, что позволяет установить правила игры для регионов, не позволяя им претендовать на большее.

Логично, что установочный принцип чаще используется в странах с менее развитыми демократическими традициями и более низко политической стабильностью. В таких случаях правильнее четко определить, какие сферы деятельности к чьей компетенции относятся и, главное, обрисовать границы региональной компетенции, за которые территории не должны выходить. Типичным примером такой федерации является Индия, конституция которой содержит длинное перечисление всех трех уровней компетенции – федеральной, конкурирующей и региональной. Аналогичная модель используется и в Малайзии. Региональная компетенция определена в ЮАР, которая официально не является федерацией, но имеет многие признаки таковой. Новая конституция Венесуэлы также ориентирована на установочный принцип.

Интересно, что установочный принцип используется не только в развивающихся странах. Он свидетельствует не столько о политической нестабильности и желании ее минимизировать, сколько о стремлении максимально упорядочить отношения "центр–регионы". Например, Канада тоже устанавливает компетенцию для своих регионов[7]. Также в канадском законодательстве предусмотрена и конкурирующая компетенция для определенных сфер – сельского хозяйства и вопросов иммиграции.

В целом установочный принцип свидетельствует о более жестких принципах региональной политики данного государства. В ряде случаев он дополняется "контрлиберальной" формулой: все полномочия, не перечисленные в конституции, считаются полномочиями центра, а отнюдь не регионов. Такая формула используется как в Индии, так и в Канаде.

В то же время в Канаде имеет место смешение "контрлиберальных" и либеральных норм, что, видимо, не составляет проблемы в государстве с развитой демократической культурой. Например, среди региональных полномочий обозначены "в целом все вопросы локальной или частной природы в провинции", что может иметь весьма расширительное толкование с позиции регионов.

Есть и прямо обратный пример Венесуэлы, которая сочетает установочный принцип разграничения и предполагает наличие конкурирующей компетенции, но не конкретизирует, что к ней относится, считая это прецедентным явлением. По конституции Венесуэлы, полномочия, не отнесенные конституцией ни к федеральным, ни к региональным, являются региональными (если также они не относятся к компетенции местного самоуправления). В Индии же явное предпочтение отдается четкому перечислению полномочий с отнесением всего остального в центр.

Разновидностью установочного принципа можно считать ситуацию, в которой государство определяет компетенцию регионов, оставляя все прочее себе. Такая ситуация характерна для государств, которые начинают идти по пути более радикальной децентрализации, но не являются при этом федерациями. Другими словами, центр в таких государствах делится полномочиями с регионами, передает определенные полномочия на места в процессе деволюции. В качестве примера можно привести Испанию. (В то же время Сент-Киттс и Невис считается федерацией. Но здесь тоже смысл федерализма заключается в том, что острову Невис посвящена специальная глава конституции, которая описывает в частности его полномочия. Аналогичная ситуация характерна для Танзании и входящего в ее состав Занзибара.)

Таким образом, единой модели разграничения полномочий между уровнями власти не существует. Можно определить основные закономерности. Классической формулой разграничения полномочий следует считать либеральный принцип, который регламентирует только общефедеральную компетенцию, предполагая большее число степеней свободы для регионов. Государства с меньшей политической стабильностью предпочитают более жесткую регламентацию и устано-

[6] Выделение конкурирующей компетенции, как правило, представляет собой ограничение центром исключительной региональной компетенции.

[7] См.: *Мелкумов А.А.* Канадский федерализм: теория и практика. М., 1998.

вочный принцип с перечислением региональных полномочий. Причем в наиболее жестком варианте все не регламентированные полномочия считаются полномочиями центра, а не регионов. В то же время сам принцип разграничения полномочий еще не свидетельствует об уровне децентрализации государства, поскольку важно понять, какие конкретно полномочия отнесены к какому уровню власти.

Наличие переходной зоны в виде конкурирующей компетенции (или иных форм совместного или параллельного нормотворчества в определенных сферах) позволяет проводить "тонкую настройку" текущего баланса в отношениях между центром и регионами в связи с принятием конкретных решений – как в центре, так и на местах. Еще одной переходной зоной между полномочиями центра и регионов следует считать так называемое превентивное законодательство. Оно возникает как прецедент в том случае, если федеральное законодательство не регулирует какой-либо вопрос, и нет прямого запрета на его регулирование на региональном уровне. Однако в дальнейшем, если центр берет на себя правовое регулирование данного вопроса, региональные законы в случае их противоречия новым федеральным законам теряют силу. Интересным примером здесь является Канада, где конституция позволяет превентивное нормотворчество регионов в ряде сфер и, в частности, в такой важной сфере, как природные ресурсы. Однако канадское законодательство четко поясняет, что в случае появления федерального закона обеспечивается его верховенство над ранее принятыми региональными законами.

ИДЕОЛОГИЯ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

При любом, даже самом либеральном, разграничении полномочий между центром и регионами работает императив обеспечения иерархии в отношениях между уровнями власти. Идеология региональной свободы может быть самой либеральной, однако она всегда ограничена геополитическим принципом обеспечения единства и территориальной целостности. В сущности, федеративное государство представляет собой сделку между центром и регионами, в соответствии с которой регионы получают автономию в обмен на отказ от сепаратизма или согласие на объединение (присоединение).

В то же время различия в уровне "либеральности" идеологии разграничения полномочий налицо[8]. В более централизованных федерациях региональный уровень компетенции воспринимается и даже прямо определяется как продолжение, уточнение и дополнение федерального уровня. Например, в Австралии говорится о сопутствующих полномочиях регионов (в отношении центра), в Австрии – о конкретизирующих (вообще в Австрии говорят о непрямой федеральной администрации, осуществляемой в регионах, считая австрийский федерализм слабым и недоразвитым[9]. В таких государствах первичность федерального центра по отношению к регионам бесспорна, да и создавались они зачастую через реформирование политико-территориальной структуры сверху (так называемые конституционные федерации).

Более децентрализованные федерации или же федерации, созданные в результате объединения государственных образований, отличаются большой сбалансированностью ситуации в пользу регионов. Здесь регионы реально выступают в качестве государствообразующих субъектов (США, Швейцария, Бельгия, Микронезия и др.)[10]. Идеология разграничения полномочий предполагает четкое определение полномочий центра и/или роль центра как регулятора ситуации на региональном уровне, исходя из общегосударственного интереса. При этом даже самый либеральный центр, как правило, обеспечивает себе право на вмешательство в любые вопросы регионального уровня. В этой связи интересен пример Швейцарии. Здесь многие вопросы прямо названы кантональными. И в то же время законодательство предполагает, что федерация наблюдает за решением кантональных вопросов и стимулирует их решение. Другими словами, федеральный центр всегда оставляет за собой текущую настройку баланса отношений с регионами.

Полномочия центра в федеративном государстве можно разделить на общие и специфические. К числу общих можно отнести полномочия, характерные практически для всех федераций. Их можно определить как решение вопросов общенационального и международного характера, установление общегосударственных рамок. При этом каждое государство, исходя из своего понимания общегосударственного интереса, определяет и специфические полномочия центра, которые в других странах могут быть переданы регионам.

Ключевым аспектом федеральной компетенции является геополитика. Государство выступает субъектом международных отношений, обеспечение его развития и конкурентоспособности в рамках глобальной политической системы и мирового хозяйства является важнейшей задачей

[8] См.: *Чиркин В.Е.* Современное федеративное государство. М., 1997.

[9] См.: *Рыкин В.С.* Австрийский федерализм: прошлое и настоящее. М., 1998.

[10] См.: Федерализм в США и Канаде: Взаимоотношения федеральной власти с властями штатов // США: экономика, политика, идеология. 1997. № 2. С. 40–45.

федерального центра. Именно федеральный центр и только он в состоянии решить вопросы выживания и развития государственности в рамках мировой системы.

В результате вопросы внешней политики и национальной безопасности всегда относятся к компетенции центра. Центр берет на себя все военные вопросы (оборона, объявление войны и мира, охрана границы и пр.) и силовые сферы. К компетенции центра относятся вопросы предоставления гражданства и регулирования иммиграции.

В этих вопросах регионы лишь в очень ограниченных пределах и далеко не во всех государствах играют свою роль, решая некоторые дополнительные и второстепенные вопросы. Например, субъекты федерации иногда имеют право на ограниченные международные отношения в рамках их собственной компетенции и в том, что непосредственно влияет на их положение. Полномочия регионов в сфере внешней политики характерны для более либеральных европейских и американских федераций, а также для всех федераций, созданных через объединение независимых или полунезависимых государственных образований. Такие права есть у регионов Швейцарии (международные договора, участие в подготовке общегосударственных решений по внешней политике и соответствующих переговорах), Австрии (с 1988 г. земли получили право заключать договора с граничащими государствами и территориальными единицами), Бельгии и др. Очень логичная формулировка прав регионов в международной сфере имеется в конституции Аргентины: в соответствии с национальной внешней политикой субъекты федерации имеют право на международные договора с обязательным оповещением парламента.

Некоторые права регионы могут иметь и в сфере гражданства и иммиграции. Так, штаты Австралии дают рекомендации о предоставлении австралийского гражданства и по вопросам иммиграции. В Австрии вопросы гражданства регулируются федеральным законодательством, но функция его исполнения принадлежит землям.

Важно отметить, что в практически любых, даже самых "общефедеральных", сферах компетенции государство выделяет уровни проблематики, оставляя себе "верхние этажи" и передавая регионам более элементарные функции. Это видно при анализе разграничения компетенции по вопросам внешней политики и гражданства в более либеральных федерациях. Примерно то же самое относится и к силовой сфере. Если национальные вооруженные силы всегда находятся в исключительной федеральной компетенции, то вопросы правопорядка могут быть дифференцированы, как бы поделены на уровне национальной и местной безопасности. Обеспечение правопорядка на местах может быть региональной компетенцией, как, например, в Австралии и Индии (причем, в конституции Индии сделана важная оговорка: то, что касается применения военной силы, относится уже к федеральной компетенции). Встречается и разделение правоохранительных структур между уровнями власти. Так, в Австрии центр контролирует федеральную полицию и жандармерию, а в регионах действует администрация местной безопасности.

Характерно в этой связи, что с исправительными учреждениями в мире вообще нет ясности. Например, в Индии содержанием тюрем занимаются штаты, а в Нигерии тюрьмы входят в федеральную компетенцию. В Бразилии исправительные учреждения отнесены к конкурирующей компетенции, а в Канаде они делятся на два уровня с отнесением к федеральной и региональной компетенции соответственно.

Большая неопределенность существует и с регулированием судебной системы и положений уголовного и гражданского права[11]. Так, считается, что федерации, созданные по американской модели, характеризуются глубокой децентрализацией судебной системы. Наряду с США в качестве примера можно привести Мексику. Однако в большинстве федеративных государств центр оставляет регулирование в области гражданского и уголовного права за собой. Так, уголовное и гражданское право находится в федеральной компетенции в Швейцарии, Австрии, Канаде и Бразилии. В Германии гражданское и уголовное право, также как и судопроизводство входит в конкурирующую компетенцию. Аналогичная ситуация отличает Индию и Пакистан.

Вопросы экономики и инфраструктуры относятся к числу наиболее сложных и всегда в очень разных пропорциях делятся между центром и регионами. Но есть вполне определенные сферы, которые практически всегда забирает себе центр. Эти сферы имеют общенациональное значение и напрямую связаны с проблемами национальной безопасности и геополитической стабильности (экономическое единство территории тоже является критерием национальной безопасности).

В ведении федерации всегда находятся национальные финансы, в том числе денежная эмиссия (не случайно "исторические" федеративные конституции содержали запреты регионам на чеканку своей монеты). Государство ведет переписи и статистику, устанавливает метрические стандарты.

Очень важно понимание общенациональных коммуникаций. В целом инфраструктура делится между уровнями власти. Однако такие сферы,

[11] См.: Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. М., 2000.

как почта, телеграф, телефон, всегда относятся к компетенции центра, поскольку прямо ассоциированы с вопросом национального единства. В ведении центра всегда находятся авиация, морской транспорт, а также железные дороги (за редкими и частичными исключениями). Очевидно, что единая железнодорожная сеть исторически воспринимается как фактор национальной безопасности, а функционирование морского транспорта неотделимо от вопросов внешней политики.

Из специфических отраслей экономики центр оставляет себе атомную энергетику, тоже связанную с национальной безопасностью. В Германии ситуация не столь жесткая, и производство и использование атомной энергии в мирных целях относится к конкурирующей компетенции. Однако это скорее исключение.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В ЭКОНОМИКЕ

Этот вопрос является наиболее сложным, поскольку экономические отношения нельзя жестко поделить между центром и регионами[12]. Как правило, центр забирает себе основные финансовые вопросы, начиная, разумеется, с денежной эмиссии. Регионы получают финансово-экономические функции более низкого порядка и местного значения. В первом приближении без подробного анализа региональной экономической политики и бюджетного федерализма можно выделить следующие наиболее характерные особенности разграничения полномочий в этой сфере.

Во-первых, центр берет на себя вопросы макроэкономического регулирования, которое в зависимости от страны может иметь директивный или либеральный характер. Эти вопросы, например, подробно прописаны в конституции Швейцарии, где также официально определены ответственность центра за функционирование единого экономического пространства в стране и функция финансового выравнивания. Эти функции, так или иначе, имеются у центра и в развивающихся странах. Скажем, в Пакистане центр занимается вопросами национального планирования и экономической координации.

Во-вторых, федерации определяют перечень наиболее централизованных экономических сфер, как правило, небольшой, но жизненно важный. Например, в Венесуэле центр оставляет за собой не только макроэкономическую, но и всю финансовую и налоговую политику. В Индии за центром тоже закреплены многие финансовые сферы – банковское дело, страхование, биржи и др. Хотя в более либеральной Австралии законодательство позволяет регионам развивать свое банковское дело и страхование.

Некоторые страны идут дальше, прямо включая в сферу компетенции центра вопросы промышленности и торговли. В ряде случаев в качестве обоснования используется категория общественного интереса: в Индии, если отрасль промышленности признается имеющей общественный интерес, она может быть отнесена к федеральному регулированию. В Малайзии порядок еще жестче, и здесь вопросы промышленности, торговли, а также такая социально значимая проблематика, как контроль цен и продовольственный рынок сосредоточены в руках федерального центра[13]. Торговля и коммерция отнесены к компетенции центра и в Нигерии.

При этом не следует думать, что законодательное регулирование центром промышленности и торговли характерно для стран с менее либеральной экономической политикой. Определенным исключением можно считать достаточно централизованную Австрию, где именно центр решает вопросы торговли и промышленности. Не будем забывать, что сама степень государственного регулирования, что в центре, что на местах, определяется общим экономическим режимом, который может быть более или менее либеральным. И в либеральных странах центр оставляет за собой некоторые специфические отрасли, нуждающиеся в более жестком государственном регулировании. Например, это алкоголь и азартные игры (пример Швейцарии).

В-третьих, экономическая политика федеративного государства предполагает определенную ответственность регионов за свое развитие, также как центр несет ответственность за единство экономического пространства и снижение его контрастности. В более децентрализованных вариантах, как в Бельгии, границы полномочий центра и регионов оказываются вообще размытыми. Так, в Бельгии экономическая и даже энергетическая политика входит в компетенцию регионов. При этом центр берет на себя поддержание экономического единства (что фактически подразумевает его вмешательство в экономическую политику регионов). Обычно максимум экономических функций регионы оставляют за собой в "исторических" федерациях, формировавшихся в виде союза политических сообществ. Например, в Аргентине предполагается, что регионы осуществляют руководство хозяйственной и финансовой деятельностью на своих территориях.

Однако в любом случае федеральный центр создает ограничители для региональной компетенции в сфере экономики. Сам общепризнанный

[12]См.: *Иванов И.Д.* Европа регионов. М., 1998.

[13]В Индии контроль цен тоже определен как компетенция, но отнесен к конкурирующей сфере.

принцип экономического единства является мощным ограничителем, позволяющим при необходимости усиливать централизованное регулирование. Наличие такого неустойчивого баланса прослеживается и при современных попытках децентрализации унитарных государств. Так, в Испании экономическое развитие территории поручено автономному сообществу, но с необходимостью следования общим направлениям национальной экономической политики.

В-четвертых, регионы должны быть обеспечены определенной частью налоговых поступлений. Это могут быть как региональные налоги, так и отчисления от федеральных налогов (региональные доли в налоговых поступлениях или региональные ставки). В некоторых странах региональные доходы закреплены на уровне конституции. Так, Индия и Пакистан имеют подробные списки налогов, которые соответствуют тому или иному уровню компетенции. Конституция довольно точно определяет доходы штатов в Венесуэле (при этом само установление и сбор основных налогов относятся к федеральной компетенции). В случае с Мексикой конституция устанавливает налоги, собираемые федерацией, но обязательно предполагает их раздел между центром и штатами. Аналогично в Микронезии часть налогов устанавливает федерация, но более половины поступлений от этих налогов обязательно зачисляется в бюджеты штатов.

Во многих случаях регионы имеют право на проведение собственной налоговой политики как с помощью введения льгот, так и с правом введения собственных налогов и/или налоговых ставок. В Канаде провинции могут вводить налоги для своих нужд. Установлением ставок налогообложения занимаются австралийские штаты и т.п. Таким образом, можно выделить две основные модели разграничения полномочий в налоговой сфере: регионы получают определенную автономию в области налоговой политики или гарантии отчислений от тех или иных налогов.

В-пятых, при наличии конкурирующей компетенции многие экономические вопросы попадают именно в эту переходную зону. Это логичнее, но сложнее для исполнения. Помещение экономики в конкурирующую компетенцию позволяет регулировать текущий баланс отношений между центром и регионами, перераспределять ресурсную базу между уровнями власти и в то же время является неизбежно конфликтогенным фактором.

Примечательно, что в Германии все хозяйственное право находится в конкурирующей компетенции. Бразилия делит законодательство в сфере экономики между федеральной и конкурирующей компетенцией: в последнюю попадают налоговое, финансовое и экономическое законодательство (хотя многие страны, в частности соседняя Венесуэла, предпочитают оставлять эти сферы за центром).

РАЗДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ВОПРОСАМ ЗЕМЛИ, НЕДР И АГРАРНОГО СЕКТОРА

Идеология и история федеративного государства обычно таковы, что природные богатства нельзя отнести к исключительной компетенции государства в целом. Наоборот, в федерации, которая формировалась снизу, через союз государств или бывших колоний, бытует представление о принадлежности природных богатств территориям. Другими словами, территории вступили в союз, располагая неким экономическим суверенитетом, и сохранили его часть.

Например, в аргентинской конституции ясно сказано, что "провинции имеют изначальное право на природные ресурсы, находящиеся на их территории". Нечто подобное есть и в канадском законодательстве: провинции имеют право принимать законы по невозобновляемым природным ресурсам, лесам и пр. Правда, существует и ограничение: если национальный парламент принимает аналогичный закон, то он имеет преимущество над региональным.

Однако в более новых федерациях (обычно относящихся к числу конституционных федераций) предусмотрена более высокая степень централизации природных ресурсов. Либо центр определяет ресурсы стратегического характера и общенационального значения, оставляя их за собой.

Например, Бразилия относится к числу "старых" федераций, возникших на основе объединения бывших колоний. Однако ее новая конституция, принятая в конце XX в., предполагает высокую степень централизации природных богатств. Все минеральные, а также водные ресурсы, то есть основные богатства страны объявлены собственностью союза. Еще одно богатое природными ресурсами государство – член ОПЕК Нигерия также предпочла включить минеральные ресурсы в федеральную компетенцию. Австрия природными ресурсами не столь богата, но зато характеризуется более высоким уровнем централизации. Поэтому добыча полезных ископаемых в этой стране тоже регулируется федеральным центром.

Распространена практика, когда государство специально определяет те минеральные ресурсы, которые имеют стратегическое значение общенационального характера, и относит их к компетенции центра. Чаще всего это месторождения углеводородного сырья. Интересен пример Венесуэлы, крупного производителя нефти, которая отнесла к федеральной компетенции месторождения углеводородов и шахты, а регионам отдала

иные полезные ископаемые. Индия специально выделила добычу нефти, включив ее в федеральную компетенцию (по остальным видам минерального сырья регулирование осуществляется через федеральные законы и допускает вариации). Пакистан включил в федеральную компетенцию не только нефть, но и природный газ.

Гораздо более заметной и в ряде случаев принципиальной является децентрализация вопросов, связанных с землей и сельским хозяйством. Это, пожалуй, единственная экономическая сфера, где регионы имеют действительно широкие полномочия. Правда, в некоторых случаях федерация оставляет за собой право проведения общенациональной политики в этой сфере (как это делает Венесуэла в отношении сельского, рыбного и лесного богатства). Также возможна ситуация, когда центр оставляет в своем ведении невозделанные земли и неиспользуемый лесной фонд, которые получают фактический статус общенационального природного богатства (по аналогии с нефтью).

Землепользование и сельское хозяйство почти всегда остаются за регионами в тех странах, где применяется либеральный принцип разграничения полномочий. В странах, где действует установочный принцип, эти вопросы обычно фигурируют в списке региональных полномочий (Индия[14], Малайзия и др.). Хотя интересно, что леса чаще воспринимаются как общенациональное достояние, и потому, например, в Бразилии, которая считается "легкими планеты", находятся в конкурирующей компетенции. В Австрии, где к охране природы тоже относятся весьма трепетно, а уровень централизации в целом высок, леса вообще находятся в федеральной компетенции. Что касается вопросов земельной реформы, то здесь действует федеральное законодательство рамочного типа, и регионы имеют свои права.

При разграничении полномочий по вопросам земли, недр и аграрного сектора иногда специально определяется направляющая роль государства. Так, в Германии к конкурирующей компетенции отнесено содействие производству в сельском и лесном хозяйстве, то есть предполагается некоторая степень ответственности федерального центра за состояние дел в этих сферах. Конкурентность при разграничении полномочий по вопросам сельского хозяйства предусмотрена и в Канаде с ее развитым АПК. Некоторым исключением можно считать Бразилию, где аграрное законодательство (но не собственно сельское хозяйство) относится к федеральной компетенции.

Примечательно, что при децентрализации унитарного государства сельское хозяйство достаточно спокойно отдают регионам. В Испании, например, автономным сообществам передали земледелие и животноводство, лесное хозяйство и внутреннее рыболовство, обозначив, правда, необходимость следования установленным государством общим принципам. Примерно то же самое сделано и в Италии. В Португалии автономным регионам переданы развитие сельского хозяйства и рыболовства, землепользование, водные, минеральные (но их немного) и термальные ресурсы и пр.

В отличие от сельского хозяйства рыболовство предполагает несколько большую степень федерального регулирования. Рыболовство во внутренних водах обычно остается за регионами и в этом плане подобно сельскому хозяйству. Сложнее решается вопрос о морском рыболовстве. За пределами территориальных вод оно чаще относится к федеральной компетенции (пример Австралии). Однако в Нигерии к федеральной компетенции относится все морское рыболовство, включая прибрежное. Компромиссная формула применяется в Германии, где морское рыболовство включено в конкурирующую компетенцию.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Вопросы социальной сферы традиционно в наибольшей степени относятся к региональной компетенции. Это вполне логично с точки зрения всей идеологии разграничения полномочий: то, что ближе к геополитике, относится скорее к федеральной компетенции, то, что ближе к простому человеку и конкретной местности – относится к регионам. В то же время нельзя говорить о том, что социальная сфера целиком и полностью отдается на откуп регионам. Очевидно, что во многих странах, особенно бедных, планомерное развитие социальной сферы является общенациональным приоритетом. Также очевидно, что не везде и не всегда регионы в состоянии эффективно решать все социальные вопросы. Поэтому социальная сфера и связанная с ней социальная ответственность в разных пропорциях делится между центром и регионами.

Сфера образования в целом относится скорее к региональной компетенции. В Швейцарии, например, образование прямо отнесено к кантональной компетенции. В Бельгии этой сферой ведают сообщества, созданные по этнолингвистическому признаку (фламандское, валлонское, германское) и также являющиеся своеобразными субъектами федерации[15]. Развитием образования регионы занимаются в США, Германии, Австралии, Канаде, Пакистане и др.

[14]В Индии, где аграрный сектор имеет огромное значение, в региональную компетенцию также включены вопросы ирригации.

[15]Бельгия, как известно, имеет необычную, многомерную структуру своей федерации.

В то же время нельзя говорить о том, что федеральный центр отказывается от регулирования в данной сфере. Она объективно требует от государства единых гарантий и стандартов. Например, в той же Швейцарии государство выступает гарантом начального образования и принимает федеральные законы в области профессионального образования. Достаточно распространенной формой является отнесение к федеральной компетенции установления минимальных образовательных стандартов. Об этом прямо говорится, например, в конституции Нигерии. К числу немногих полномочий центра в Микронезии относится определение минимальных социальных (не только образовательных) стандартов.

В других случаях используется более общая формулировка, когда центр определяет общенациональную политику, оставляя регионам все частные вопросы, но в определенных сверху рамках. Такой подход к социальной сфере характерен для Венесуэлы. Здесь центр проводит общенациональную политику в частично децентрализованных сферах социального характера (образование, здравоохранение и др.), оставляя регионам (по либеральному принципу) все конкретные вопросы. В другой латиноамериканской федерации – Мексике центр имеет свое право создавать и поддерживать учреждения образования и культуры, или дополняя, или определяя таким образом социальную политику регионов.

В то же время некоторые страны определяют развитие образования в качестве общенационального приоритета и сознательно забирают эту сферу на федеральный уровень компетенции. Наиболее ярким примером служит Малайзия. Хотя это, конечно, крайность. Тем не менее, показательно, что в ряде стран с относительно низким образовательным цензом образование включается в конкурирующую компетенцию, что позволяет центру руководить процессом в кооперации с регионами (Бразилия, ЮАР и др.). В Пакистане в конкурирующую компетенцию включен такой сложный политический вопрос, как исламское образование.

Либо используется другой подход, и сфера образования делится на более высокие и низкие уровни, которые относятся к тому или иному уровню власти. Например, в Австралии регионы больше занимаются дошкольными учреждениями, в Аргентине – начальным образованием. Соответственно, сфера высшего образования в Германии была после принятия поправок к конституции отнесена к конкурирующей компетенции.

Культурная сфера близка по смыслу к образовательной и тоже в большей степени относится к региональной компетенции. Как правило, в тех странах, где образование целиком или почти целиком лежит на регионах, то же самое характерно и для культуры. В швейцарской конституции помимо прочего определяется и ответственность кантонов за охрану природного и культурного наследия.

В то же время и в этой сфере есть вопросы, которые могут иметь общенациональное значение. Например, есть памятники культуры, которые являются национальным достоянием и которыми по идее должен заниматься центр. Характерна ситуация в Индии, где памятники культуры могут быть объявлены национальными и переходят таким образом в сферу компетенции федерального центра (штаты же занимаются памятниками культуры местного значения). В Испании используется любопытная формула: развитие культуры (также как и социальное обеспечение) отдается автономным сообществам. Однако государство подчеркивает, что считает развитие этой сферы своим долгом и содействует культурному обмену. Действительно, отдавая культурную сферу на откуп регионам, федерация не должна забывать о необходимости поддерживать единство нации. Показателен пример Малайзии, которая и здесь проявляет принципиальность, не отдавая культуру регионам. Даже памятники культуры в этой стране находятся в ведении федерального центра.

Компромиссным вариантом является включение этой сферы в конкурирующую компетенцию. Именно так решается вопрос в Бразилии (на пересечении федеральных и региональных полномочий там находится и спорт), Пакистане, ЮАР.

Следует отметить, что наука, в отличие от культуры, является более централизованной сферой. Причина понятна, поскольку развитие научных исследований является вопросом общенационального значения. Поэтому в той же Швейцарии именно центр берет на себя задачу стимулировать научные исследования.

Сферы здравоохранения и социального обеспечения, как и сферы образования и культуры, больше тяготеют к региональной компетенции. Это относится и к странам с более глубокими демократическими традициями, и к развивающимся странам (Индия, Пакистан и др.). Либо центр определяет рамочные условия, как, например, в соответствии с типичной венесуэльской формулой, он занимается регулированием и организацией системы социального обеспечения.

В то же время нельзя не отметить, что вопросы здравоохранения и социального обеспечения во многих развивающихся странах включены в конкурирующую компетенцию: центр считает необходимым держать ситуацию под контролем, не допуская слишком высоких социальных контрастов. Так обстоит дело в Малайзии, которая является самым ярким примером централизации социальной сферы (но при этом здравоохранение все-таки относится к конкурирующей компетен-

ции, тогда как образование просто к федеральной). Похожая ситуация характерна для ЮАР, которая предпочитает помещать социальные вопросы на уровень конкурирующей компетенции. Вопросы социального обеспечения решаются центром и регионами совместно и в Микронезии, которая в целом характеризуется высокой децентрализацией (точнее – слабой консолидацией власти в центре).

Однако не следует считать, что только развивающиеся страны по неким принципиальным соображениям предпочитают более высокий уровень централизации в сфере здравоохранения. Например, Австрия, которая вообще отличается весьма ограниченным развитием федерализма, не особенно балует свои земли и с точки зрения компетенции в социальных вопросах. Сфера здравоохранения в Австрии вообще является скорее федеральной. Формула, в соответствии с которой центр занимается правовой регламентацией, а регионы – исполнением этих законов, работает в Австрии в отношении санитарных условий. Центр принимает рамочные законы по вопросам общественного благосостояния и социальных учреждений.

Любопытно, но на контрасте с образованием сфера здравоохранения оказывается весьма централизованной в Бельгии. Даже в Германии часть вопросов отнесена к конкурирующей компетенции (управление больницами, торговля лекарствами, карантинные меры и пр.). Такая ситуация объясняется скорее исторически сложившимися представлениями о роли государства в целом и федерального центра, в частности, в развитии системы здравоохранения. Определенная централизация этих сфер может быть связана с распространением формулы социальной ответственности государства, в соответствии с которой федеральный центр берет на себя особые обязательства в этой сфере, не допуская отставания и межрегиональных контрастов.

Похожая ситуация отличает и экологическую сферу, природоохранное законодательство. Государства, использующие либеральный принцип разграничения полномочий, обычно отдают экологическую проблематику на региональный уровень. Однако вопросы экологии все чаще выводятся на общенациональный уровень или оказываются в конкурирующей компетенции (в тех странах, где она предусмотрена). Например, в бразильской конституции подробно говорится о том, что охрана природы, наследия и всех красот является общей ответственностью федерации и штатов. В той же логике действуют такие страны, как Малайзия, Пакистан и ЮАР.

Наконец, еще один важный социальный вопрос, который делится между уровнями власти, – трудовое законодательство. В этом случае также действует характерная логика. Более либеральные страны отдают регулирование в сфере трудового права и, в частности, вопросы условий труда регионам. Хотя некоторые полномочия для центра иногда предусматриваются. Например, в Канаде центр регулирует трудовое законодательство по некоторым специально определенным отраслям. В Швейцарии центр имеет право общего законодательного регулирования вопросов трудового законодательства, пенсий, безработицы и т.д.

Принцип социальной ответственности федерального центра, однако, влечет за собой определенную централизацию и в этой сфере. Любопытно, что в Германии трудовое право относится к конкурирующей компетенции. В Австрии, как легко догадаться, эта проблематика вообще является скорее федеральной (в меньшей степени – для сельского и лесного хозяйства). В развивающихся странах центр предпочитает брать вопросы социальной ответственности на себя. В федеральной компетенции трудовое право оказывается в Нигерии, в Малайзии эта сфера также скорее относится к компетенции центра. Либо применяются формулы совместного регулирования данной сферы, как в Бразилии и Пакистане (в то же время в Бразилии в соответствии с принципом социальной ответственности центр берет на себя организацию национальной системы занятости и трудовое право).

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ОТРАСЛЯХ

При разграничении полномочий в данной сфере достаточно четко используется принцип определения уровней значимости тех или иных инфраструктурных систем с выделением систем общенационального уровня, которые включаются в федеральную компетенцию. К числу федеральных систем практически повсеместно относятся почта и телекоммуникации, авиация, морской транспорт и железные дороги.

Используется и другой принципиальный подход, в соответствии с которым федеральный центр определяет общие принципы функционирования транспортных систем, оставляя регионам детализацию. Например, в Бразилии центр определяет принципы национальной транспортной системы. Регулирование национальной транспортной системы является общефедеральной функцией и в Венесуэле.

Сферой, в которой регионы имеют наибольшее влияние, являются автомобильные дороги. Например, Австралия отдает регионам создание и совершенствование транспортной инфраструктуры. Как правило, в этой сфере центр определяет конкретные дороги, имеющие общенациональное значение, оставляя регионам местные

пути сообщения. Такая практика предусмотрена конституцией Индии: коммуникации относятся к региональной компетенции, но за важным исключением федеральных коммуникаций, в число которых включаются национальные автодороги и водные пути, железные дороги. Деление автодорог на федеральные (национальные) и местные существует практически во всех федеративных государствах. Следует заметить, что в Испании, хотя она и не является федерацией, пошли еще дальше. В компетенции автономных сообществ находятся все пути сообщения местного значения (то есть начинающиеся и заканчивающиеся на территории региона), причем не только автотрассы, но железные дороги.

В то же время функция содержания дорог национального значения может быть отдана на региональный уровень (в отличие от их правового регулирования). Так, в Венесуэле вся система внутренних дорог находится в федеральном ведении, но содержание общенациональных путей сообщения, строительство и поддержание в должном состоянии наземных путей переданы регионам.

Внутренние водные пути обычно более централизованы, чем автомобильные дороги, но в то же время не столь жестко закреплены за центром, как морской транспорт. В Бразилии речной транспорт все-таки попадает в федеральную сферу компетенции (как, кстати, и водные ресурсы), но это скорее исключение. Например, в Пакистане речное судоходство относится к конкурирующей компетенции, что выглядит наиболее адекватным. В Австрии земли занимаются обеспечением условий для речного судоходства.

* * *

Анализ мирового опыта разграничения полномочий в федеративных государствах позволяет выявить ряд важных закономерностей.

1. Единый и раз и навсегда заданный формат разграничения полномочий практически отсутствует. В то же время очевидно, что в федеральную компетенцию входят вопросы, которые имеют общенациональное значение. Как правило, это вопросы, прямо связанные с национальной безопасностью и международной субъектностью государства, такие как внешняя политика, силовые структуры, вопросы гражданства и иммиграции и т.п. К региональной компетенции чаще относятся вопросы более приземленного (в том числе в буквальном смысле) характера, связанные с социальной и культурной сферой, землепользованием, экологией и т.п.

2. Наиболее сложным вопросом является разграничение полномочий в экономической и социальной сфере. При разграничении полномочий применяются два основных критерия.

а) Федеральный центр оставляет за собой общие принципы функционирования тех или иных отраслей. Для этого используются формулы общенациональной политики в той или иной отрасли или обеспечения экономического единства страны. При необходимости эти формулы могут превращаться в очень серьезные ограничители для регионов.

б) Федеральный центр определяет стратегически важные сферы, имеющие общенациональное значение. Наиболее противоречивая ситуация в этой связи характерна для социальной проблематики. В целом она в наибольшей степени относится к региональной компетенции. В то же время некоторые страны могут полностью или частично включать ее в федеральную компетенцию, посвоему расставляя приоритеты (сфера образования в Малайзии).

Аналогичные принципы используются и в отношении инфраструктуры, где гораздо больше определенности. Так, почта и телекоммуникации, авиация, морской транспорт, железные дороги почти всегда относятся к федеральной компетенции, тогда как автомобильные дороги делятся на общенациональные и местные.

3. Удобной современной формой разграничения полномочий является введение переходной зоны в виде конкурирующей компетенции. В этой зоне обычно находится значительная часть экономических и в меньшей степени социальных вопросов, представляющих совместный интерес центра и регионов. Ее создание позволяет отказаться от жесткого разграничения полномочий и организовать текущее взаимодействие центра и регионов по ряду конкретных проблем. Это взаимодействие позволяет корректировать баланс отношений между центром и регионами в ту или другую сторону и в то же время является источником для конфликтов.

4. Либеральный принцип разграничения полномочий можно считать "классическим" для федераций и он больше соответствует идеологии федерализма, однако установочный принцип является вполне конкурентоспособным. В последнем случае существует большая ясность с рамками региональных полномочий, что, с одной стороны, может восприниматься как ограничитель для регионов (и потому выгодно центру), а с другой – снижает общий уровень конфликтности в системе, четко расставляя все по местам.

Минусом либерального принципа является отсутствие определенности с региональной компетенцией. Она воспринимается как очень широкая, захватывающая многие базовые вопросы, соответствуя исторической логике, в соответствии с которой федерализм развивался одновременно с либерализмом и демократией, а разгра-

ничение полномочий осуществлялось по принципу "разрешено все, что не запрещено". Однако введение нормы конкурирующей компетенции может существенно ограничивать исключительную компетенцию регионов, сводя ее к минимальному набору второстепенных вопросов.

Дело в том, что в конкурирующую компетенцию могут быть включены практически все вопросы экономической и социальной сферы, поскольку федеральный центр вправе определять общенациональные приоритеты буквально по каждому вопросу. В результате регионы могут оказаться в ловушке, когда основная нормотворческая деятельность региональных властей протекает в сфере конкурирующей компетенции в условиях перманентной борьбы с центром за перераспределение конкретных полномочий из этой сферы путем внесения поправок в федеральные законы и собственного превентивного законотворчества.