

УДК 341.213.4(493)

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ (НА ПРИМЕРЕ БЕЛЬГИИ)

*М.Х. Фарухшин, заведующий кафедрой политологии
Казанского государственного университета,
доктор философских наук, профессор, член-корреспондент
Академии наук Республики Татарстан*

Для стабильного и эффективно-го функционирования федеративной системы, определения реального статуса субъектов федерации принципиальное значение имеет то, как решается в федерации проблема разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром в лице федеральных органов государственной власти и субъектами федерации в лице соответствующих региональных органов государственной власти. Значимость данной проблемы определяется, прежде всего, тем, что такое разграничение является необходимой мерой федеративного устройства государства, а от того или иного решения ее зависит сбалансированность, а, следовательно, политическая устойчивость федеративной системы.

Важно, чтобы как федеральный, так и региональный уровни власти четко и на законном основании представляли круг предметов ведения, которыми они должны заниматься, и объем полномочий, которые должны им принадлежать. Это позволяет, с одной стороны, избегать параллелизма, дублирования функций, переплетения полномочий, взаимного вмешательства в чужие полномочия,

с другой – не оставлять вне поля зрения или вне зоны действия все важнейшие вопросы, решать которые призваны государственные органы. Тем самым создается предпосылка для слаженной организации и функционирования всей системы. Напротив, всякая неясность здесь служит потенциальным источником напряженности и конфликтов в федеративных отношениях.

Разумное разграничение предметов ведения и полномочий исключительно важно и для того, чтобы не перегружать ни один уровень власти. Федеральный центр должен сосредотачивать свои усилия на решении таких вопросов, которые представляют жизненно важное значение для населения каждого субъекта федерации, вопросов, которые сами субъекты федерации не в состоянии решить порознь (оборона, внешняя политика государства, таможенное дело, валютный контроль, денежная эмиссия и т.д.), или решение которых должно быть однообразным на территории всего государства (например, установление единых социальных стандартов).

В то же время в соответствии с принципом субсидиарности федеральный

центр не следует перегружать вопросами, эффективно решить которые могут сами субъекты федерации (например, решение многочисленных вопросов местного значения).

При продуманном распределении предметов ведения и полномочий становится ясным, чем должна заниматься власть того или иного уровня и за что она несет ответственность. В свою очередь, население получает верное представление о том, к власти какого уровня оно может предъявить претензии в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения той или иной государственной функции. Но дело не только в этом.

Как свидетельствует опыт многих стран, практическое разграничение предметов ведения и полномочий федерации и ее субъектов является и самым сложным элементом в организации федеративного устройства государства, особенно если это касается разграничения в сфере финансово-экономических отношений. «В течение всей истории США, — отмечалось в литературе, — проблемы, связанные с федерализмом, были проблемами определения посредством политических и судебных процессов, а также национального опыта границ полномочий федеральных властей, штатов и местных органов власти, предусмотренных Конституцией США»¹. Проблема разграничения предметов ведения и полномочий превращается в вопрос о «правильных» отношениях между национальным и региональным уровнями управления и степени автономного принятия решения, которую каждый из них должен или хотя бы может реально иметь»². Этой сложностью проблемы, очевидно, объясняются и особенности в распределении полномочий, которые имеют место в разных федерациях.

В принципе разграничение предметов ведения и полномочий должно быть осуществлено таким образом, чтобы при широкой автономии субъектов федерации и единстве в коренных вопросах общегосударственной политики обеспечивалось эффективное и экономичное управление социальными процессами и удовлетворялись многообразные потребности людей.

В этой связи определенный интерес представляет изучение опыта зарубежных федераций, в том числе с целью выявления того, что может быть заимствовано другими федеративными государствами и что является национально специфическим для данной федерации и заимствованию скорее всего не подлежит. Одной из таких федераций, чей опыт изучается в мире, является бельгийская федерация.

Своеобразие разграничения предметов ведения и полномочий в бельгийской федерации вытекает как из ее Конституции, так и из структуры самой федерации. Полномочия сторон федеративных отношений перечислены в Конституции и специальном законодательстве, основанном на Конституции. Поэтому можно говорить о конституционном разграничении предметов ведения и полномочий в бельгийской федерации.

В силу деволюционного характера формирования бельгийской федерации определены предметы ведения и полномочия субъектов федерации. Остаточные же полномочия принадлежат федеральному центру. Инститucionalные реформы 1993 г. дополнили Конституцию Бельгии ст. 35, которая предусматривает полностью противоположное распределение полномочий: те, которые принадлежат федерации, должны получить отражение в основном законе

государства, субъекты же федерации должны быть наделены остаточными полномочиями. Однако указанная статья не вступила в законную силу и, по мнению некоторых специалистов, вряд ли когда-нибудь приобретет такую силу. В настоящее время она сохраняет чисто символический характер.

Другая особенность распределения полномочий обусловлена структурой бельгийской федерации, в которой в качестве субъектов федерации выступают и коммуны (общины), и регионы. Население страны состоит из трех этнолингвистических групп: из 6 млн говорящих на голландском языке (фламандцев), проживающих в северной части страны и Брюсселе; 4 млн франкоговорящих (валлонов) в южной части страны и Брюсселе; 71 тыс. говорящих на немецком языке, обитающих на востоке страны вдоль границы с Германией.

Несмотря на то что по бельгийской Конституции страна состоит из названных трех этнолингвистических коммун с признанием трех официальных языков, Бельгия тем не менее считается биполярной федерацией, поскольку главной пружиной всей политической и экономической жизни является конфликт интересов между двумя самыми многочисленными группами — фламандцами и валлонами³. Достаточно показательным является тот факт, что в Бельгии в отличие от некоторых других федераций конфликтные отношения характерны скорее не для отношений между федеральным центром и субъектами федерации (по вертикали), а для конкурентных отношений между двумя регионами страны — Валлонией и Фландрией (по горизонтали)⁴.

Правда, фактором, пересекающим этнолингвистические различия, выступает религия. Так, католическое

меньшинство среди валлонов по религиозным взглядам и убеждениям является естественным союзником католического большинства среди фламандцев, хотя политические и экономические интересы объединяют валлонов в одну группу, а фламандцев — в другую соперничающую группу.

Другая группа субъектов бельгийской федерации — это регионы Фландрия, Валлония и Брюссель как отдельный регион, расположенный во Фландрии, но большинство населения которого составляют франкофоны. При этом Фландрия как регион и фламандская община слились в один субъект федерации.

Предметы ведения и полномочия, которые имеют коммуны и регионы, различаются и довольно существенно. Коммуны имеют исключительную компетенцию по вопросам, связанным с человеком, таким как культура, включая радио и телевидение, библиотеки, искусство, отдых и туризм, образование, здоровье, политика в сфере языка, помощь индивиду, защита молодежи и т.п. Регионы обладают полномочиями, связанными с территорией (городское планирование, планирование использования земли, обновление городов, реконструкция заброшенных промышленных территорий, защита окружающей среды, использование природных ресурсов, производство и распределение воды, реконструкция сел и сохранение природы, жилищная, сельскохозяйственная, экономическая и энергетическая политика, развитие инфраструктуры, общественный транспорт, посредничество в трудовых отношениях, внешняя торговля и др.).

В остатке находятся предметы ведения федерального центра, к которым относятся оборона, правосудие, внутренняя безопасность, политика

в области налогообложения и социального обеспечение, политика в области цен и доходов, интеллектуальная собственность, коммерческое и трудовое право и некоторые другие предметы ведения. Хотя список прерогатив федеральной власти довольно широк, однако многие из них подпадают под регулирование со стороны Европейского союза.

В целом предметы ведения федерации и субъектов федерации в Бельгии разграничены достаточно строго. Это разграничение осуществляется в целом в соответствии с действующими правовыми нормами, хотя, как отмечается в литературе, «при более детальном сравнении теории и практики можно наблюдать определенные различия между законом и практикой». Одна из причин — недостаточная проработанность некоторых правовых норм. «Рожденные в трудных компромиссах правовые тексты, которые касаются распределения полномочий в Бельгии, имеют пробелы и неясные места, которые почти неизбежно приведут к дальнейшим спорам»⁵.

Несмотря на указанные проблемы, бельгийская федерация основывается на принципе юрисдикционной исключительности, который означает, что решение каждого конкретного вопроса относится к юрисдикции только одной власти — федерального правительства, коммун или регионов; юрисдикция любой другой власти в этом случае исключается.

Однако, как считают специалисты, принцип исключительности должен применяться разумным способом, при уважении принципа пропорциональности. «Ни одна власть, федеральная ли, коммунальная или региональная, не может осуществлять свои полномочия таким образом, чтобы сделать невозможным или исключи-

тельно трудным осуществление полномочий другой властью»⁵. Принцип юрисдикционной исключительности означает невмешательство сторон федеративных отношений в компетенцию друг друга.

Однако из указанного принципа имеются исключения. Дело в том, что бельгийский законодатель ввел понятие «подразумеваемых полномочий», которые предоставляют коммуна и регионам возможность законодательствовать по вопросам, которые в принципе подпадают под федеральную юрисдикцию. Правда, это возможно при наличии трех условий: такое расширение законодательных полномочий необходимо для осуществления тех полномочий, которые распределены в пользу коммун и регионов; вопрос, при решении которого могут быть использованы подразумеваемые полномочия, должен поддаваться дифференцированному регулированию; наконец, конкретные меры, принятые субъектом федерации на основе подразумеваемых полномочий, должны оказывать только «маргинальное влияние» на решение данного вопроса. Открытым остается вопрос, может ли само федеральное правительство претендовать на подразумеваемые полномочия для принятия мер в пределах юрисдикции субъектов федерации⁵.

Федеральная власть и власти коммун регионов могут заключать специальные соглашения о сотрудничестве и предусматривать в них, в частности, совместное осуществление полномочий и выступления с совместными инициативами. Такую меру в литературе называют смягчением принципа исключительности.

Если предмет ведения является общим для субъектов федерации и федерального центра, четко разделяются полномочия обеих сторон. Так,

охрана окружающей среды остается в основном делом регионов, которые обладают почти полным пакетом исключительных прерогатив в этой сфере. В компетенцию регионов входит: *защита окружающей среды*, например, защита почвы, воды и воздуха, борьба против шума и т.д.; *управление отходами*; *внешний контроль над опасными, вредными для здоровья производствами*, за исключением внутреннего контроля за охраной труда; *производство и снабжение водой*, включая установление технических норм по качеству питьевой воды, очистку использованной воды и канализацию; *управление окружающей средой и сохранение природы*, что включает, в частности, укрепление почвы, защиту и сохранение природы, зеленые пояса, парки и зеленые пространства, леса, охоту, рыболовство, рыбное фермерство, сельскохозяйственную гидравлику, не навигационные водные пути, включая их берега, дренаж, русла.

Ограниченный и строго определенный законом круг вопросов окружающей среды остается под федеральной юрисдикцией. К компетенции федеральной власти относятся: формулирование норм для продукции, т.е. критериев с точки зрения защиты окружающей среды, которым должна отвечать производимая продукция (за исключением качества воды); сбор налогов на экологию; защита против ионных лучей, включая ядерные отходы; транзит отходов с гарантиями выполнения европейских и международных правил.

Это распределение полномочий в области окружающей среды между федерацией и регионами указывает на строгое разделение федеральной и региональной юрисдикции при минимальной роли федерального правительства. Политика в области окружающей среды проводится тре-

мя региональными правительствами отдельно. Однако есть обстоятельство, которое, по мнению бельгийских ученых-политологов, создает парадоксальную ситуацию. Хотя прерогативы указывают на региональное доминирование в вопросах окружающей среды, и регионы несут главную ответственность за осуществление политики в этой сфере, федеральное правительство продолжает играть немаловажную роль. Оно держит в своих руках два существенных орудия политики, значение которых в стратегии защиты окружающей среды увеличивается. Это нормы, которым должна отвечать производимая продукция с точки зрения охраны окружающей среды, и экологи. Федеральному правительству принадлежит полномочие регулировать состав, меру, вес и т.д. любой продукции и товаров, поставляемых на рынок. Региональные полномочия начинаются там, где заканчивается федеральная власть⁶.

Полномочия коммун и регионов имеют исключительный характер в том смысле, что федеральная власть не вправе вмешиваться ни в определение их состава, ни в их осуществление. По вопросам своего ведения субъекты федерации издают законы, которые имеют такую же силу, как и федеральные законы, за исключением актов, издаваемых властями брюссельского региона. Обладая исключительными полномочиями в сфере законодательной и исполнительной власти, регионы как субъекты бельгийской федерации одновременно не имеют своей судебной системы. Вопросы организации, деятельности и ответственности судов и трибуналов относятся к ведению федеральной власти.

Законы, издаваемые коммунами, распространяются на граждан, отно-

сящихся к соответствующим этнолингвистическим группам. Коммуна, объединяющая лиц, говорящих на французском языке, распространяет на них и действие издаваемых ею законов так же, как и законы, издаваемые фламандской общиной, распространяются на людей говорящих по-голландски, а законы немецкой общины — на население, говорящее по-немецки. Сложнее ситуация с регионом Брюссель. На него тоже распространяется юрисдикция фламандской и валлонской коммун. Однако она касается только институтов. Каждая из двух коммун действует в пределах своих полномочий, но независимо одна от другой. Жители Брюсселя подчиняются законам той или другой коммуны в зависимости от того, кто регулирует деятельность института, который они используют. Например, в области образования родители подчиняются законам коммуны говорящих по-голландски, если они выбрали для своих детей фламандскую школу. Если же родители предпочли послать своего ребенка во французскую школу, то они связаны законами франкоговорящей коммуны. Таким образом, «соприкосновение юрисдикций двух коммун в брюссельском регионе — один из наиболее ярких примеров персонального федерализма в бельгийской институциональной структуре»⁵.

Еще одна особенность в распределении полномочий в бельгийской федерации заключается в том, что некоторая часть компетенции не передается какому-то конкретному уровню власти. Эта компетенция известна как вспомогательная или параллельная. Она принадлежит всем уровням власти постольку, поскольку составляет необходимое неотъемлемое дополнение к их собственной компетенции.

В силу действия в бельгийской федерации сильной центробежной тенденции и связанной с нею деволюции власти институт разграничения предметов ведения и полномочий претерпевает определенные изменения в виде уменьшения полномочий федеральной власти в пользу субъектов федерации. Процесс деволюции приобретает в Бельгии настолько интенсивный характер, что ставит под угрозу само существование федерального центра со своими предметами ведения и полномочиями³.

Происходит это, во-первых, за счет переговоров между региональными политическими партиями, представляющими интересы противоборствующих фламандской и валлонской коммун. Так, принятый в 2001 г. закон наделил регионы полномочием вводить и собирать новые налоги, уменьшать налоги для своих граждан. Между тем со строго юридической точки зрения передача новых полномочий — дело федеральной власти, поскольку только она может изменять Конституцию и законы, устанавливающие институциональную структуру государства. На практике же голосования по конституционной или законодательной реформе просто подтверждают соглашения, достигнутые представителями политических партий севера и юга страны, представляющих интересы своих коммун и регионов.

Во-вторых, институциональные изменения политического характера могут происходить и вне указанных выше переговоров и соглашений. Это изменения, которые касаются отдельных случаев. Некоторые из них являются результатом соглашения, достигнутого между федеральной властью и регионом по отдельному вопросу, в то время как другие являются делом региональных законо-

дательных органов и правительств, хотя строго говоря, и в том и в другом случаях нарушается принцип конституционного распределения властных полномочий.

В-третьих, этой же тенденции расширения полномочий коммун и регионов за счет федерального центра способствовали и суды⁵.

Таким образом, для разграничения предметов ведения и полномочий в бельгийской федерации характерно

то, что оно осуществляется в основном на конституционном уровне. Оно свидетельствует о высокой степени децентрализации власти. Все полномочия, распределенные по уровням власти, являются исключительными по своему характеру. В результате, как считает известный канадский специалист в области федерализма Р. Уоттс, возникла значительная асимметрия между субъектами двух видов — коммунами и регионами⁷.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Galston, W. Reinventing Federalism: The Clinton/Gore Program for a New Partnership among the Federal, State and Local and Tribal Governments / W.Galston // The Journal of Federalism. — 1994. — Vol. 24, № 3. — P. 24.

² Reforming Governance. Lessons from the United States of America and the Federal Republic of Germany. — Frankfurt: Campus Verlag, 2001. — P. 81.

³ Swenden, W. Belgian Federalism. Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union / W.Swenden. — L.: Royal Institute of International Affairs, 2003.

⁴ Lecours, A. Moreno's Multiple Ethnoterritorial Concurrence Model: A Reformulation / A.Lecours // Regional and Federal Studies. — 2004. — Vol. 14, № 1. — P. 76.

⁵ A Global Dialogue on Federalism. Distribution of powers and Responsibilities in Federal Countries. — Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2006. — Vol. 2. — P. 58, 62, 42, 43, 39, 50–54.

⁶ Maarten, T.J. Living Apart Together: The Belgian Intergovernmental Cooperation in the Domains of Environment and Economy / T.J.Maarten, N.Tombeur // Public policy and Federalism. — Aldershot: Ashgate Publishing Ltd., 2000. — P. 155–157.

⁷ Watts, R.L. Comparing Federal Systems in the 1990s / R.L.Watts. — Kingston; Ontario: Queen's University Press, 1996. — P. 27.

Summary

The article investigates the problem of separation of subjects of administration and authorities between federation and its subjects. It presents a comparative analysis of foreign legislations with detailed consideration of Belgium experience.