

Виктор ЧЕРЕПАНОВ

НА ПУТИ К ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В статье анализируется российская модель разделения публичной власти. Излагается авторское видение перспективной модели российского федерализма, основанной на децентрализации полномочий, и предлагается ее законодательное закрепление с экспериментальной отработкой схемы разграничения полномочий в области владения, пользования и распоряжения природными ресурсами.

Ключевые слова: децентрализация полномочий, правовой эксперимент, принцип согласия, принцип сотрудничества, принцип субсидиарности, разделение публичной власти

На Петербургском международном экономическом форуме Президент РФ Д.А. Медведев провозгласил курс на децентрализацию полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, а распоряжением от 27 июня 2011 г. № 425-рп образовал рабочие группы по подготовке соответствующих предложений¹. Но осуществить это, как представляется, возможно лишь на основе анализа сложившейся модели разделения публичной власти. Попытка такого анализа предпринята в настоящей статье, базирующейся на результатах мониторинга федеративной и муниципальной реформы, проведенного Ставропольским центром мониторинга права под моим руководством².

О российской модели разделения публичной власти

Начиная с 2000 года в Российской Федерации проводятся масштабные государственно-правовые преобразования, в основу которых положена Концепция федеративной реформы (далее по тексту —

¹ Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://news.kremlin.ru>.

² В процессе мониторинга федеративной реформы проведено анкетирование руководителей законодательных (представительных) органов 12 субъектов РФ, расположенных в Южном федеральном округе. В процессе мониторинга муниципальной реформы организован опрос руководителей законодательных (представительных) органов 50 субъектов РФ и 1100 представителей органов государственной власти и местного самоуправления Ставропольского края.

Концепция). В качестве ее исходного теоретического положения была определена недопустимость общей компетенции разных уровней публичной власти. Вся компетенция подлежала разграничению, причем *полностью*, без каких-либо общих вопросов, которые могут или должны решаться совместными усилиями федеральных, региональных и (или) муниципальных органов. На основе такого *дуалистического принципа* был закреплён исчерпывающий перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, а также исчерпывающий перечень вопросов местного значения различных муниципальных образований. Иные полномочия могли, по замыслу авторов Концепции, быть переданы (делегированы) нижестоящим уровням публичной власти с соответствующими субвенциями на их исполнение. Тем самым в структуре компетенции выделены *собственные и делегированные полномочия*.

Для выполнения собственных полномочий за каждым уровнем публичной власти на постоянной основе закреплены собственные доходы. Выравнивание бюджетной обеспеченности с учетом региональных особенностей осуществляется за счет дотаций из федерального (для субъектов РФ) и региональных (для муниципальных образований) бюджетов. На основе такого *принципа бюджетной обеспеченности* собственных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления законодательно закреплены налоговые и бюджетные механизмы исполнения их расходных обязательств.

Важнейшим принципом разделения публичной власти стал *принцип централизации полномочий*, согласно которому за нижестоящими органами закреплялись в качестве собственных лишь те полномочия, которые крайне неудобно или невозможно выполнять на вышестоящих уровнях власти. В результате максимальный объем компетенции оказался сосредоточенным на более высоких уровнях власти.

Жесткая «увязка» полномочий с обязанностями, ответственностью, финансовыми возможностями и централизованным управлением представлялась создателям новой российской модели разделения публичной власти необходимым механизмом укрепления российской государственности в условиях дезинтеграционных процессов конца девяностых годов прошлого столетия. В результате возрастала ответственность субъектов Федерации и муниципальных образований за выполнение важнейших задач жизнеобеспечения населения. Предпринята попытка предупредить нецелевое использование средств региональных и местных бюджетов, осуществлены меры по упразднению необеспеченных «федеральных мандатов».

Однако при всей позитивной направленности изначальной схемы разделения публичной власти ее использование в конституционно-правовой действительности столкнулось со значительными трудностями.

Во-первых, дуализм в разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов привел к фактическому упразднению установленных Конституцией РФ предметов совместного ведения. В результате гарантированная ст.73 полнота государственной власти субъектов Федерации вне компетенции Рос-

сийской Федерации, их правовая свобода по предметам совместного ведения стала фиктивной. Подавляющая часть совместного правового поля отдана в компетенцию федеральной власти, а оставшиеся региональные полномочия могут быть перераспределены.

Целесообразность подобного подхода вызывает серьезные сомнения.

Десять из двенадцати опрошенных руководителей законодательных (представительных) органов субъектов РФ Южного федерального округа оценили его как пересмотр ст.72 Конституции. Все опрошенные убеждены, что полностью разграничить полномочия между Центром и регионами невозможно. Всегда останутся проблемы, которые необходимо решать общими усилиями Федерации и ее субъектов. Аналогичное мнение высказали 28 из 50 руководителей законодательных (представительных) органов субъектов РФ по поводу отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, где также имеются вопросы, требующие совместных усилий региональных и муниципальных властей.

Во-вторых, закрепленных за регионами налоговых поступлений оказалось недостаточно для эффективного выполнения расходных обязательств. Сохраняется абсурдная ситуация. Ставропольский край, например, направляет значительные налоговые доходы в федеральный бюджет, а затем запрашивает финансовую помощь в виде дотаций.

Не удалось обеспечить финансовую автономию местного самоуправления и в ходе муниципальной реформы. На уровне региональных бюджетов концентрируется до 70% бюджетных средств, необходимых для решения вопросов местного значения (Дагестан, Кабардино-Балкария, Брянская, Курганская, Тамбовская, Томская, Ульяновская области, Ямало-Ненецкий автономный округ). В Ульяновской области, по данным исследования, бюджетная обеспеченность вопросов местного значения составила лишь 14%, включая дотации из областного бюджета, в Адыгее — 30%, Самарской области — 40%, в Курганской области — 54,5%, в Хабаровском крае — 31,7%, в Ставропольском крае — 31,7% в городских округах, 34,8% в сельских поселениях и 53,5% в муниципальных районах.

В-третьих, правоприменительная практика показала неэффективность централизованной схемы разграничения полномочий, поскольку за вышестоящими органами публичной власти закреплен избыточный объем полномочий, многие из которых они сами реализовать не могут. Для выполнения таких избыточных полномочий должны привлекаться нижестоящие уровни публичной власти, вплоть до муниципальных. В сложившейся ситуации широкое распространение получило делегирование «вниз» многих полномочий с субвенциями на их исполнение.

Так, органам государственной власти субъектов Федерации передан широкий круг полномочий по социальной поддержке населения, охране животного мира, охране водных объектов, использованию, охране, защите и воспроизводству лесов и др.³. Эти полномочия не определены

³ Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного

как *собственные* полномочия органов государственной власти субъектов РФ путем расширения перечня полномочий, предусмотренных п. 2 ст. 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴. По этой причине за субъектами РФ *не закреплены доходные источники*, необходимые для их исполнения. В регионы переданы федеральные полномочия как делегированные сверху с субвенциями из федерального бюджета, т.е. со сметой расходов, которая не обеспечивает в должной мере их выполнение.

Аналогичная ситуация складывается и в отношении делегирования регионами собственных полномочий муниципальным образованиям.

Конституционная модель местного самоуправления в России закрепляет самостоятельность муниципальных образований в пределах их полномочий и не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Вместе с тем субъекты РФ зачастую перегружают органы местного самоуправления делегированными полномочиями, многие из которых не обеспечены в должной мере материальными и финансовыми ресурсами.

Перечисленные проблемы вызваны тем, что авторы федеративной реформы проигнорировали то принципиальное обстоятельство, что делегирование полномочий — это передача *уже разграниченных полномочий*. Говоря иначе, делегирование полномочий представляет собой *вторичный механизм перераспределения компетенции*, а потому является следствием неэффективного первичного разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти.

Кроме того, такой механизм имеет, как минимум, три существенных правовых, экономических и политических изъяна.

Первый изъян. Вопреки части второй ст. 78 Конституции передача полномочий осуществляется в директивном порядке без заключения соответствующих соглашений между федеральными и региональными органами государственной власти. Отказа для исполнения федеральных полномочий не допускается. Аналогичная ситуация складывается и при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Второй изъян. Реализация таких полномочий на основе субвенций не способствует укреплению налогового потенциала регионов, не стимулирует нижестоящие органы публичной власти к эффективному исполнению «чужих» полномочий, возложенных на них без их согласия и зачастую без надлежащего финансового и материального обеспечения.

ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований». Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1. Ст. 25; Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 10; Лесной кодекс РФ. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278; Водный кодекс РФ. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27. Ст. 2709.

Третий изъян. Разграничение полномочий в федеративной системе подменяется административным делегированием «сверху вниз». В результате федеративные отношения, а также муниципальные правоотношения, основанные на конституционной самостоятельности местного самоуправления, заменяются административными отношениями по выполнению делегированных федеральных полномочий. Возникает опасность реформирования федерации в унитарное государство. Возникает также опасность утраты общественной природы местного самоуправления, превращения муниципальных образований в государственные органы на местах.

Таким образом, сложилась централизованная модель разделения публичной власти, основанная на административных правоотношениях между различными уровнями публичной власти. В ее основе лежит теоретическое положение, согласно которому *государственное единство отождествляется с единством системы органов государственной власти*. В этой связи динамика федеративной системы рассматривается схематически лишь как результат действия противоположных тенденций: централизации и децентрализации. При этом централизация государственной власти (явно или неявно) считается важнейшим (приоритетным или даже единственным) способом интеграции, обеспечивающим достижение государственного единства. Данное положение представляется *методологически неверным*.

Полагаем, что усиление централизации государственной власти не всегда способствует интеграции социальной системы. Вряд ли обоснованно, например, говорить о единстве тоталитарного государства с присущей ему максимальной централизацией и единой государственной властью. А потому нуждаются в разграничении нередко отождествляемые понятия: «единство государственной власти» и «государственное единство».

Единство системы органов государственной власти понимается нами как вертикально соподчиненная централизованно управляемая система органов государственной власти. Государственное же единство следует рассматривать как интегрированность социальной системы, объединение составляющих ее субъектов в целостное федеративное образование. Очевидно, что это пересекающиеся, но *не тождественные понятия*. Единая властная вертикаль не означает наличие единства федеративной системы. И, наоборот, при отсутствии жесткой вертикали государственной власти возможно самоуправляющееся общество с высокой степенью интегрированности в единое федеративное образование.

Значительная децентрализация государственной власти, как показывает опыт развития зарубежных федераций, не всегда приводит к ослаблению государственного единства. Швейцарская модель «союза в разнообразии», выдержавшая более чем 700-летнее испытание историей, свидетельствует о прочности подобной федеративной государственности. «Децентрализованная федерация, которой является Швейцария, формирует общности и аккумулирует силы, постоянно раскрывая региональный и национальный потенциал, направляя его на достиже-

ние общих целей. Он способствует функционированию разнообразных автономных систем, обеспечивая их участие в достижении целей динамично развивающихся сообществ. Таким образом, развиваются многочисленные горизонтальные связи (межкантональные и региональные союзы и т.д.) в противоположность вертикальным отношениям, символом которых является централизованное государство. При таком подходе центральные органы власти снимают с себя часть нагрузки, выполняя совместно с субъектами определенные задачи или представляя их решение кантонам (общинам). Региональные задачи эффективнее решаются на региональном уровне нежели при использовании потенциала федерации»⁵.

Федеративной системой как целостным социальным организмом выработаны интеграционные механизмы, обеспечивающие единство при значительной децентрализации, без использования которых и централизация государственной власти не приводит к социальной интеграции. В качестве таких интеграционных механизмов в научных исследованиях выделяются:

- достижение социальной солидарности (А.С. Ященко)⁶;
- нормативный порядок, состоящий из морально-этических норм социальных коллективов и устанавливаемого государством формального права (Т. Парсонс)⁷;
- доверие общества к формальному праву, отвечающему требованиям справедливости и укрепляющему доверие в социальной системе (А.Н. Кокотов)⁸.

Централизация государственной власти, таким образом, сама по себе не является интеграционным механизмом, а соответственно и децентрализация не выступает в отдельности дезинтеграционным механизмом. Свое позитивное интегрирующее назначение эти противоположные тенденции находят лишь в рамках общего интеграционного механизма достижения согласия в федеративной системе.

Таким образом, необходимая на определенном этапе становления российского федерализма тенденция к централизации государственной власти не может быть беспредельной в федеративном государстве. Она должна быть уравновешена другой общей тенденцией к поиску согласия и солидарности в федеративной системе⁹.

⁵ Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм на рубеже тысячелетий: Монография. Моск. гос. ун-т печати. М.: МГУП, 2003. С. 7.

⁶ Ященко А.С. Философия права Владимира Соловьева. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России. Издательство «Алетейя», 1999. С. 72–75.

⁷ Парсонс Т. О социальных системах / под ред. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. М.: Академический проект, 2002. С. 570–571; Он же. Система современных обществ. М.: Аспект Пресс, 1998. С. 23–35. Стабильность и интеграция достигается при их соответствии друг другу, достижении нормативного и ценностного консенсуса между различными социальными общностями, образующими в своей совокупности социальную систему.

⁸ Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право. М.: Юрист, 2004. С. 51–72.

⁹ Близкая, но более «мягкая» позиция как необходимость расширения элементов децентрализации, кооперации и самоуправления была высказана И.А. Умновой еще в 1999 г. (Умнова И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. 1999. № 11. С. 11).

Перспективная модель разделения публичной власти

Ниже мы попытаемся предложить перспективную модель разделения публичной власти, которая исходит из того, что разделение последней должно быть основано на десяти взаимосогласованных между федеральным Центром и регионами принципах¹⁰. На первоначальном этапе целесообразно сосредоточиться на трех основных принципах переустройства федеративной системы.

Принцип первый — *принцип субсидиарности*, который в теории федерализма обоснованно рассматривается в качестве исходного в разделении государственной власти между различными ее уровнями в федеративном государстве.

«Согласно этому принципу вопросы должны быть отнесены к компетенции того уровня управления, на котором они решаются наиболее эффективно, — раскрывалось его содержание в Концепции рабочей группы Государственного Совета РФ, подготовленной в 2002 г. (руководитель — М.Ш. Шаймиев). — Таким образом, вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла решать «наверху»¹¹.

Основываясь на этом принципе, при перераспределении полномочий целесообразно заменить делегирование ряда государственных полномочий их закреплением *в качестве собственных полномочий нижестоящих уровней публичной власти* с необходимыми доходными источниками. В первую очередь, это касается федеральных и региональных государственных полномочий по социальной поддержке отдельных категорий граждан, реализация которых должны быть максимально приближена к населению и эффективно осуществляется на муниципальном уровне. В этой связи их необходимо перевести из категории государственных полномочий в категорию вопросов местного значения¹².

Так, например, для засушливого Ставропольского края особое значение имеют полномочия в области водных отношений. Но Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Рос-

¹⁰ Конечно, совокупность этих принципов — идеальный вариант, «светлое будущее» федеративного устройства Российского государства.

¹¹ Концепция государственной политики по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти // Казанский федералист. 2002. № 1. С. 120. Федеральный законодатель в ходе проведения федеративной реформы, как отмечалось, руководствовался противоположным *принципом централизации*, в результате чего значительная часть полномочий оказалась сконцентрированной на вышестоящих уровнях публичной власти.

¹² В поддержку такого способа перераспределения полномочий высказались руководители 39 из 50 законодательных (представительных) органов субъектов Федерации в ходе проведенного нами мониторинга муниципальной реформы.

сийской Федерации»¹³ все водные объекты были переданы в федеральную собственность, а водный налог закреплен за федеральным бюджетом. В итоге, весь водохозяйственный комплекс Ставропольского края (реки Кубань, Кума, Егорлык, водохранилища Сегилеевское, Новотроицкое, Отказненское, разветвленная сеть каналов и иных сооружений, из которых осуществляется водоснабжение населенных пунктов и орошение земель) и водный налог оказались в федеральном ведении. И при этом Водным кодексом от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ органам государственной власти субъектов РФ были делегированы полномочия по охране указанных объектов, предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий. Однако без возвращения ранее изъятых сумм водного налога.

Принцип второй — *принцип сотрудничества Федерации и составляющих ее субъектов*.

Разделение публичной власти не сводится только к разграничению компетенции между ее различными уровнями. Оно предполагает их взаимодействие при определении и реализации этой компетенции. Сферу совместного ведения, например, не следует рассматривать как правовое поле, которое не успели разделить и которое в этой связи требует однозначного компетенционного раздела в духе классического дуалистического федерализма. По мнению В.Е.Чиркина, попытки постоянно разграничивать совместные предметы ведения в России путем принятия все новых законов бесперспективны. Это — тупиковый путь. Предметы совместного ведения, прежде всего *совместные полномочия*, реализуются при сотрудничестве всех публичных властей. И примеры Бельгии, Бразилии, Швейцарии тому подтверждение¹⁴.

Применение принципа сотрудничества можно продемонстрировать на примере отношений недропользования. Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»¹⁵ еще до реформирования федеративных отношений было осуществлено детальное разграничение компетенции между Федерацией и ее субъектами. При этом разделение государственной власти дополнялось различными формами сотрудничества и согласования интересов двух уровней государственной власти. Выделялись совместные полномочия, которые реализовывались общими усилиями.

Так, по наиболее важным вопросам принимались совместные решения федеральных и региональных органов государственной власти: определение участков недр федерального значения (ст. 2¹); подготовка перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции (п. 7 ст. 4). Совместные решения федеральных и региональных органов в семи случаях из четырнадцати, предусмотренных Законом РФ «О недрах» (пп. 3, 4, 6, 8–11, 14 ст. 10¹), являлись основаниями получения права пользования участками недр. Тем самым закреплялся принцип «двух

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

¹⁴ Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 6–10.

¹⁵ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 16. Ст. 834.

ключей», который наиболее полно обеспечивает учет интересов государства в целом, регионов, где расположены участки недр, и недропользователей, минимизирует производственные риски и сглаживает объективные противоречия (экономические, экологические, социальные, национальные и т.п.), неизбежно возникающие при геологическом изучении, разведке и разработке полезных ископаемых»¹⁶.

В ходе федеративной реформы этот механизм сотрудничества *был разрушен*. Упразднено совместное владение, пользование и распоряжение недрами Российской Федерацией и ее субъектами в интересах народов, проживающих на территориях регионов, и интересах всего многонационального народа России. На основе дуалистического подхода осуществлено разграничение полномочий. Компетенция же субъектов Федерации сведена к минимуму и распространяется в основном на участки недр, содержащие месторождения общераспространенных полезных ископаемых.

Остальные участки недр фактически переданы Российской Федерации, т.к. для получения ими правового статуса федерального значения уже не требуется совместного с органами государственной власти решения (ст. 2¹ скорректированного Закона РФ «О недрах»). Достаточно решения самих федеральных органов, на основании которого любой участок недр на территории субъекта РФ может получить правовой статус объекта федерального значения.

Таким образом, *в нарушение Конституции*, упразднено совместное владение, пользование и распоряжение недрами на территории субъектов РФ. Сохраненная же норма ст.2 Закона РФ «О недрах», согласно которой «Владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории Российской Федерации в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации осуществляются совместно Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации», в результате пересмотра других законодательных норм, приобрела форму декларации, не соответствующей реальному разграничению компетенции между Федерацией и ее субъектами в сфере недропользования.

В связи с изложенным переход от дуалистической модели разделения публичной власти к кооперации, сотрудничеству и совместному выполнению наиболее значимых для Центра и регионов полномочий представляется исключительно важным.

Принцип третий – *принцип солидарности и согласия*.

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁷ предусмотрено, что проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу направляются в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для представления отзывов. Если законодательные (представительные) и

¹⁶ Филиппенко А. Управление недрами России: нужна большая государственная работа, а не революции // Федерализм. 2002. № 3. С. 15.

¹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

высшие исполнительные органы государственной власти более чем одной трети субъектов Федерации выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, по решению Государственной Думы образуется согласительная комиссия. При этом мнение субъекта РФ считается выраженным только в том случае, если и законодательный (представительный), и исполнительный органы субъекта РФ одновременно выскажутся за или против принятия законопроекта. Если мнения законодательного (представительного) и исполнительного органов разделились, то считается, что мнение субъекта Федерации не выражено и соответственно оно не учитывается при прохождении законопроекта (пп.2, 3 ст.26⁴).

Очевидно, что назначенный по представлению Президента РФ руководитель субъекта РФ, возглавляющий исполнительную власть в регионе, не может проводить в своих действиях политику, отличную от политики главы государства. Отсюда следует, что законопроекты, внесенные Президентом РФ и Правительством РФ, будут поддержаны исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации. В этой связи заслуживает внимания предложение Е.В. Чурсиной *об изменении процедуры* участия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти при рассмотрении федеральных законопроектов по предметам совместного ведения¹⁸. Автором предлагается учитывать отдельно мнение законодательного и исполнительного органов на основе презумпции отражения в их решениях воли народа субъекта РФ, который является единственным источником государственной власти в субъекте Федерации. Если хотя бы один из этих двух органов высказался против принятия федерального законопроекта, отзыв субъекта Федерации следует *считать отрицательным*. Соответственно региональный отзыв должен считаться положительным лишь при поддержке его одновременно законодательным (представительным) и исполнительным органом субъекта РФ. Предлагается также обоснованным для действительного учета интересов региона закрепить положение об обязательном согласовании проектов федеральных законов более чем половиной субъектов Федерации. В противном случае, т.е. если законодательные (представительные) или высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации более чем половины регионов выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, он должен сниматься с рассмотрения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

О поэтапном пересмотре российской модели разделения публичной власти

Чехарда с многочисленными изменениями федеральных законов, регулирующих основы разделения публичной власти, стала уже особенностью российского законодательного процесса. Поэтому не хоте-

¹⁸ Чурсина Е.В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Конституционно-правовое исследование. Учебное пособие. М.: МЗ ПРЕСС, 2006. С. 161–163.

лось бы, чтобы провозглашенный курс на децентрализацию публичной власти был бы реализован поспешно без серьезной теоретической проработки и *экспериментальной проверки* в регионах. Однако такая опасность сохраняется.

Характерным примером может служить принятие Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, которым был осуществлен масштабный пересмотр разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти. Закон внес изменения в 152 федеральных закона, полностью или частично отменил еще 112 законодательных актов (т.е. затронул 264 федеральных закона). Проект был внесен в Государственную Думу Правительством РФ 31 мая 2004 г., принят в первом чтении 2 июля, во втором — 5 августа, а 8 августа 2004 г. уже был одобрен Советом Федерации. В итоге, как отмечалось в Докладе Совета Федерации Федерального Собрания 2004 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации»¹⁹ законопроект *изначально был недостаточно подготовлен*. Всего предлагалось внести 4670 поправок, для рассмотрения которых даже профильному комитету Государственной Думы времени не хватало. В результате *три четверти поправок* были включены в таблицу предлагаемых к отклонению вообще без рассмотрения либо после весьма поверхностного анализа. При этом из 3034 поправок, предложенных депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации и законодательными (представительными) органами субъектов РФ, была принята 551 (18%), а из 363, предложенных Правительством РФ, — 347 (96%).

Особого внимания заслуживают уже рассмотренные вопросы *владения, пользования и распоряжения природными ресурсами*, при разграничении которых «чувствительность компетенционного нерва» исключительно высока²⁰. По нашему мнению, новая система взаимоотношений Центра и регионов в этой области, которая будет предложена рабочими группами, образованными Президентом, нуждается в обязательной *экспериментальной отработке* в отдельных субъектах РФ. Например, новая схема водных отношений с учетом сказанного может быть экспериментально отработана в Ставропольском крае. В регионах же со значительным лесным фондом целесообразна экспериментальная проверка разграничения полномочий в данной сфере и т.п.

Предлагаемая апробация реализуема в рамках договоров между Российской Федерацией и отдельными субъектами Федерации по разграничению полномочий в порядке проведения правового эксперимента по отработке новой модели разделения публичной власти. Результаты подобных экспериментов позволят выйти на оптимальное разграничение полномочий в области природных ресурсов и подгото-

¹⁹ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания 2004 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики. М.: Известия, 2005. С. 120–121.

²⁰ Именно под лозунгом «Природное богатство принадлежит народу республики!» развертывался «парад суверенитетов» национальных республик в начале девяностых. Напомним, что данное положение было одним из основных в Декларации о государственном суверенитете РСФСР и выступало важным аргументом в отделении России от Советского Союза.

вить соответствующий законопроект, который может быть принят для всей территории Российской Федерации.

Подытожим сказанное. Федеральная законодательная власть в рамках предметов совместного ведения является исходно абсолютной и беспредельной. Глубина и пределы «федерального проникновения» в совместное правовое поле определяется самим федеральным законодателем при принятии конкретных законов. По этой причине деятельность федерального законодателя должна быть четко регламентирована правовыми рамками и подчиняться ясно сформулированным принципам.

По нашему мнению, пересмотр компетенции федеральных, региональных и муниципальных органов на первоначальном этапе необходимо осуществлять на основе трех основных принципов: субсидиарности, сотрудничества, солидарности и согласия. При этом новая схема взаимоотношений Центра и регионов в области владения, пользования и распоряжения природными ресурсами подлежит экспериментальной отработке в отдельных субъектах РФ.

В настоящей статье затронуты лишь некоторые вопросы создания перспективной модели российского федерализма. Надеюсь, что мои коллеги продолжат начатую дискуссию и выскажут немало новых предложений по переустройству российской федеративной системы.