

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

© 2008 г. О. И. Краснова¹

В рамках настоящей статьи автором предпринята попытка рассмотреть динамику федерального законодательного регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, определенным в ст. 72 Конституции РФ, с тем чтобы на основании проанализированных материалов законодательной практики (федеральных законов, сыгравших определяющую роль в развитии федеративных взаимоотношений) выявить недостатки в регулировании компетенционной сферы взаимоотношений органов государственной власти и сформулировать основные выводы и предложения по совершенствованию действующего и дальнейшего разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации.

Согласно ч. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. В развитие данного конституционного положения п. 5 ст. 1 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.² (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г.) устанавливается возможность разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Фе-

дерации и органами государственной власти субъектов Федерации также путем принятия федеральных законов. В соответствии с п. 2 ст. 26.1 названного Федерального закона полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Федерации.

Исходя из правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной им в постановлении от 9 января 1998 г., федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти субъектов Федерации и тем самым осуществляет разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов³.

Таким образом, очевидно, что в Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется тремя способами: конституционным, договорным⁴ и законодательным.

На сегодняшний день в российской практике государственного строительства используется преимущественно законодательный способ разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ор-

¹ Главный консультант отдела обеспечения законодательного процесса Правового управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ, доцент кафедры государственного и муниципального управления Московского психолого-социального института, кандидат юридических наук.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

⁴ При этом следует иметь в виду, что договорный способ регулирования может быть реализован только при условии “подтверждающего” законодательного регулирования: заключаемый между Федерацией и ее субъектом договор о разграничении полномочий нуждается в утверждении федеральным законом, в противном случае такой договор юридической силы не приобретает (п. 9 ст. 26.7 Федерального закона от 6 октября 1999 г.).

ганами государственной власти субъектов Федерации. С принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» от 4 июля 2003 г.⁵ (далее – Федеральный закон от 4 июля 2003 г.) во взаимоотношениях федерального центра и регионов существенно ограничено применение договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, который из двустороннего правового акта, закрепляющего свободное волеизъявление сторон, превратился, по сути, в односторонний правовой акт – федеральный закон об утверждении договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

Базовое законодательное регулирование разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов было осуществлено **Федеральным законом от 4 июля 2003 г.** Названным Федеральным законом в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. была введена новая гл. IV.1 “Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации”, закрепившая законодательные основы проведения административной реформы по предметному разграничению полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов РФ в различных сферах правоотношений на основе “позитивного обязывания” исключительно субъектов Федерации.

По своему содержанию Федеральный закон от 4 июля 2003 г. направлен на решение конкретной практической задачи: закрепить за органами государственной власти субъектов Федерации полномочия, которые они обязаны выполнять за счет средств собственного бюджета и за исполнение которых несут ответственность перед населением (так называемые собственные полномочия органов государственной власти субъектов РФ). Перечень таких полномочий исчерпывающим образом определяется в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. Остальные полномочия по предметам совместного ведения остаются

за Российской Федерацией и могут передаваться субъектам Российской Федерации только с соответствующим финансовым обеспечением, предоставляемым в виде субвенций из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (так называемые делегированные полномочия органов государственной власти субъектов РФ).

Другая важная особенность Федерального закона от 4 июля 2003 г. – существенное ограничение законодательных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по регулированию вопросов сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с п. 4 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. (в ред. Федерального закона от 4 июля 2003 г.) регулирование “собственных полномочий” органов государственной власти субъектов РФ осуществляется исключительно федеральными законами. Более того, посредством принятия федеральных законов могут определяться объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Федерации, необходимых для исполнения органами государственной власти субъекта РФ таких “собственных полномочий”, как организационное и материально-техническое обеспечение проведения выборов в органы государственной власти субъекта Федерации, референдумов субъекта Федерации, поддержка сельскохозяйственного производства, организация оказания специализированной медицинской помощи, выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Право принятия субъектами РФ законов, иных нормативных правовых актов по вопросам их “собственных полномочий” не предусматривалось.

С принятием Федерального закона от 4 июля 2003 г. фактически были “перекрыты” юридические возможности субъектов РФ осуществлять регулирование тех вопросов сферы совместного ведения, которые на сегодняшний день являются проблемными.

Как следует из п. 2 ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г., субъекты Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения лишь до момента принятия федеральных законов. После принятия федерального закона законы субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

В юридической науке существуют два в значительной мере полярных подхода к вопросу об опережающем правовом регулировании субъектами Российской Федерации вопросов сферы совместного ведения.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2709.

Одни авторы рассматривают такое право субъектов РФ как элемент его правового статуса, неотъемлемо присущее свойство субъекта как государственного образования, ссылаясь на соответствующие нормы Федеративного договора⁶.

В свою очередь, исследователь А.Н. Лебедев отмечает, что российская модель разграничения предметов ведения и полномочий наиболее близка по типу к австрийской, в ее рамках субъекты имеют право издавать лишь законы в развитие принятых федеральных законов. По его мнению, ч. 2 ст. 76 Конституции РФ содержит императивную норму, устанавливающую последовательность принятия законов Российской Федерации и субъекта Федерации: «сначала принимается федеральный закон, а лишь потом в соответствии с ним (по согласованию с ним) иной правовой акт»⁷.

Схожее мнение отстаивает и М.Ф. Казанцев: «Опережение региональным законодателем федерального, помимо несогласованности и других негативных последствий, связанных с дублированием, порождает еще и нестабильность законодательства в силу того, что приходится корректировать преждевременно принятые законы после принятия федерального закона по данному вопросу»⁸.

На наш взгляд, право субъектов Федерации на опережающее законодательное регулирование не следует рассматривать исключительно с формальной точки зрения, апеллируя, в частности, к заложенной в Конституции РФ последовательности принятия законов в Российской Федерации. Положения ч. 2 ст. 76 Конституции закрепляют идеальную модель законодательной деятельности в федеративно устроенном государстве. Однако диалектика государственного развития вносит свои коррективы: «никогда нормативный идеал как правовая возможность не получает полного воплощения в правовой действительности»⁹.

Известно, что территория Российской Федерации состоит из территорий ее субъектов, и развитие общественных отношений в тех или иных субъектах РФ зачастую осуществляется весьма

динамично, отражая объективную потребность своевременного законодательного решения тех или иных вопросов территориального развития.

Глубинный смысл совместного ведения заключается именно в соучастии органов государственной власти Федерации и органов государственной власти субъектов РФ в реализации полномочий (в том числе законодательных) по предметам совместного ведения, а отсутствие «прямого разрешения» на осуществление опережающего законодательного регулирования отнюдь не свидетельствует о запрете на указанные действия. В противном случае вообще сложно говорить о каком бы то ни было совместном ведении, когда федеративные субъекты оказываются лишенными законодательных полномочий в случае «молчания» федерального законодателя. Показателен в этом отношении Закон Республики Дагестан «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан» от 22 сентября 1999 г.¹⁰, которым впервые в российской законотворческой практике были введены законодательные основы недопущения ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории одного из субъектов Российской Федерации. Позднее проблема противодействия экстремизму получила окончательное законодательное разрешение на федеральном уровне: 25 июля 2002 г. был принят Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»¹¹.

Федеральный закон «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 Российской Федерации»» от 22 августа 2004 г.¹² (далее – Федеральный закон от 22 августа 2004 г.) принят в развитие административной реформы по дальнейшему разграничению полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов РФ применительно к отраслевому законодательству и по своему содержанию существенно сократил функциональные полномочия органов государственной власти субъектов РФ по наиболее значимым предметам совместного ведения. В частности, ст. 63 и 88 названного Федерального зако-

⁶ См.: Сыроедов Н.А. О разграничении полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Правоведение. 1995. № 3. С. 42.

⁷ Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 140–141.

⁸ Казанцев М.Ф. Законодательная деятельность субъекта Российской Федерации. Екатеринбург, 1998. С. 40. Указанной позиции также придерживаются и другие авторы: Козулин А.И. О некоторых аспектах качества регионального закона // Гос. и право. 2000. № 6. С. 76–84; Безруков А.В. Эволюция и перспективы российского федерализма. Красноярск, 2003. С. 82.

⁹ Черепанов В.А. Теория российского федерализма. М., 2005. С. 265.

¹⁰ См.: Дагестанская правда. 1999. 24 сент.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

на посредством внесения соответствующих изменений в отраслевые законодательные акты Российской Федерации были полностью исключены полномочия субъектов Федерации в сфере водных и лесных правоотношений.

Несмотря на провозглашение системного подхода при одновременном внесении изменений в значительное количество законодательных актов Российской Федерации, в результате принятия Федерального закона от 22 августа 2004 г. в актах федерального законодательства обнаружился ряд несогласованностей в части регулирования полномочий органов государственной власти субъектов Федерации.

Так, согласно ст. 4 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г.¹³ (далее – Федеральный закон от 21 декабря 1994 г.) единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций объединяет органы управления федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Статьей 40 (п. 4) Федерального закона от 22 августа 2004 г. внесены изменения в ст. 11 Федерального закона от 21 декабря 1994 г., в результате которых из полномочий субъектов РФ была исключена возможность создания при органах исполнительной власти субъектов Федерации постоянно действующих органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (п/п. “и” п. 1 ст. 11 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. в ред., действовавшей до внесения соответствующих изменений Федеральным законом от 22 августа 2004 г.). При этом за органами государственной власти субъектов Федерации сохранены полномочия, связанные, в частности, с законодательным регулированием и финансированием мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (п/п. “а” и “е” п. 1 ст. 11 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. в ред., действующей после внесения изменений Федеральным законом от 22 августа 2004 г.). Тогда как органы местного самоуправления, финансируя мероприятия в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, вправе создавать при своих органах постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в данной области.

Единство государственной политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера предполагает создание единой государствен-

ной системы органов управления, специально уполномоченных на решение соответствующих задач.

Исходя из этого, не совсем ясна логика Федерального закона от 22 августа 2004 г. об исключении из п. 1 ст. 11 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. положения о создании при органах исполнительной власти субъектов РФ постоянно действующих органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Как известно, одним из нововведений Федерального закона от 22 августа 2004 г. является принципиальный пересмотр системы социального обеспечения граждан России путем замены большинства социальных льгот, предоставлявшихся в натуральной форме, денежной компенсацией, а также возложение на органы государственной власти субъектов Федерации обязанности по финансированию реализации гражданами РФ, проживающими на территории соответствующего субъекта Федерации, социальных прав и льгот, предоставляемых федеральным законодателем¹⁴.

Провозглашая Российскую Федерацию социальным государством и возлагая на нее обязанность по обеспечению гарантий социальной защиты граждан, Конституция РФ относит социальную защиту, включая социальное обеспечение, к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 7, п. “ж” ч. 1 ст. 72). Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной им в определении от 16 ноября 2006 г.¹⁵, федеральный законодатель, осуществляя регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, вправе установить, что обеспечение граждан мерами социальной защиты осуществляется субъектами РФ, и отнести расходные обязательства по обеспечению такими мерами к расходным обязательствам субъектов Федерации. При этом передача расходных обязательств по обеспечению граждан мерами социальной защиты не означает освобождение Российской Федерации от полномочий по их реализации: Российское государство продолжает нести ответственность за состояние дел в сфере социальной защиты граждан, проявляющуюся в том числе в создании необходимых финансовых условий для надлежащего осуществления соответствующих полномочий субъектами РФ. С уче-

¹³См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹⁴См., например: ст. 42 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. (с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 22 августа 2004 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.

¹⁵Документ опубликован не был.

том того, что бюджет субъекта Федерации не существует изолированно, а является составной частью финансовой системы РФ, недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Федерации влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности бюджетов (постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г.¹⁶). В случае недостаточности собственных средств для покрытия возникших расходов субъекты РФ вправе рассчитывать на оказание им Российской Федерацией финансовой помощи целевого характера в форме предоставления дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов, бюджетных кредитов (постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г.¹⁷, определения Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г.¹⁸, от 16 ноября 2006 г.¹⁹).

В целом же предпринятый Федеральным законом от 22 августа 2004 г. пересмотр системы социальных гарантий, установленных для различных категорий граждан по состоянию на 31 декабря 2004 г., прежде всего был обусловлен принятием Федерального закона от 4 июля 2003 г.²⁰ Изменение формы предоставления мер социальной защиты, приостановление действия или отмена льгот тем или иным категориям граждан были осуществлены в рамках нового правового регулирования социально-экономической политики государства и в пределах дискреционных полномочий законодателя по определению правовых оснований и круга субъектов-получателей льгот, а также по решению вопроса о целесообразности их сохранения (определения Конституционного Суда РФ от 23 мая 2006 г.²¹ и от 21 декабря 2006 г.²²).

В продолжение административной реформы по разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации был принят ряд значительных по объему комплексных Федеральных законов: “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Рос-

сийской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований” от 29 декабря 2004 г.²³, “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий” от 31 декабря 2005 г.²⁴ (далее – Федеральный закон от 31 декабря 2005 г.), “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий” от 29 декабря 2006 г.²⁵ (далее – Федеральный закон от 29 декабря 2006 г.) и “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий” от 18 октября 2007 г.²⁶ (далее – Федеральный закон от 18 октября 2007 г.).

Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. была дополнена п. 3.1, в соответствии с которым по вопросам “собственных полномочий” органы государственной власти субъектов РФ получали право принимать законы, иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Названным Федеральным законом была введена новая категория полномочий органов государственной власти субъектов РФ – так называемые участвующие полномочия.

Согласно ст. 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г., введенной Федеральным законом от 31 декабря 2005 г., органы государственной власти субъектов Федерации вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения, не переданных им в соответствии с п. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г., с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта Федерации, *если это участие предусмотрено федеральными законами*. Финансирование осуществления таких полномочий не является обязанностью субъекта РФ, осуществляется при наличии возможностей и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета.

На наш взгляд, юридическая природа “участвующих полномочий” неоднозначна и вносит неопределенность в регулирование полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Пунктом 7 ст. 26.3 Феде-

¹⁶ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 3.

¹⁷ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.

¹⁸ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2.

¹⁹ Документ опубликован не был.

²⁰ См., например: п/п. 24 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г., введенной Федеральным законом от 4 июля 2003 г.

²¹ Документ опубликован не был.

²² Документ опубликован не был.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 1. Ст. 25.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 10.

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 1. Ст. 21.

²⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 43. Ст. 5084.

рального закона от 6 октября 1999 г. прямо закреплено, что полномочия органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, не являющиеся их “собственными полномочиями”, но *установленные федеральными законами*, должны осуществляться исключительно за счет субвенций из федерального бюджета. Подразумевалось, что федеральными законами не могут устанавливаться полномочия органов государственной власти субъектов РФ без определения порядка предоставления им средств из федерального бюджета. Именно в этих целях все полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ были четко поделены на “собственные” (п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г.) и “делегированные” (п. 7 ст. 26.3 указанного Закона).

Построение данной модели федерального законодательного регулирования полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения являлось основной задачей при проведении административной реформы.

Однако Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. введен совершенно иной подход к федеральному законодательному регулированию полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере совместного ведения: федеральный законодатель может принимать федеральные законы, устанавливающие полномочия органов государственной власти субъектов Федерации, без определения порядка их финансирования за счет средств федерального бюджета, возлагая финансирование этих полномочий исключительно на бюджеты субъектов РФ. Поскольку такое финансирование не может быть в обязательном порядке возложено на субъекты Федерации, то указанные полномочия осуществляются органами государственной власти субъектов РФ в добровольном порядке и финансируются ими по собственному усмотрению.

Полагаем, что предложенную Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. модель законодательного регулирования “участвующих полномочий” органов государственной власти субъектов РФ нельзя оценить как оптимальную, способствующую успешному развитию в Российской Федерации отношений федерализма. Реализация положений данного Закона о самостоятельном и добровольном финансировании органами государственной власти субъектов РФ предоставленных им федеральным законодателем полномочий не будет способствовать комплексному социально-экономическому развитию субъектов Федерации. Создается законодательная основа для дальнейшего принятия федеральных законов,

устанавливающих полномочия органов государственной власти субъектов РФ, не обеспеченные финансированием из федерального бюджета. Это неприемлемо для полноценного развития бюджетного федерализма, ибо необеспеченный федеральный мандат всегда носит факультативный характер, и его реализация ставится в зависимость от наличия у субъектов Федерации финансовых ресурсов.

В свою очередь, **Федеральным законом от 29 декабря 2006 г.** были внесены существенные изменения в регулирование “делегированных полномочий” органов государственной власти субъектов РФ. В соответствии с п. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. (в ред. Федерального закона от 29 декабря 2006 г.) допускается передача органам государственной власти субъектов РФ осуществления полномочий Российской Федерации по предметам ведения Федерации, определенным в ст. 71 Конституции РФ. При этом в федеральном законодательстве не установлены какие-либо ограничения по передаче исключительных полномочий Российской Федерации либо перечень полномочий Федерации, которые не могут быть переданы.

Так, Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. предусматривается передача органам государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий Российской Федерации по управлению имуществом РФ, а также полномочий по осуществлению контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным стандартам в сфере здравоохранения; лицензированию медицинской деятельности по всем видам работ и услуг по оказанию соответствующей медицинской помощи (за исключением лицензирования медицинской деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи, а также медицинской деятельности федеральных медицинских организаций); лицензированию розничной торговли лекарственными средствами и изготовления лекарственных средств (за исключением фармацевтической деятельности федеральных медицинских организаций); лицензированию деятельности по хранению, перевозке, отпуску, реализации, распределению и приобретению наркотических средств и психотропных веществ (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли и федеральными медицинскими организациями); контролю за качеством лекарственных средств и изделий медицинского назначения, сильнодействующих и ядовитых веществ, наркотических, психотропных средств в розничном обороте; контролю за качеством крови и ее компонентов и соблюдением стандартов проведения донорских процедур в отделениях переливания крови государственных (за исключением федеральных) медицинских организаций и муниципальных медицинских организа-

ций; контролю за качеством образования; лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений; надзору и контролю за соблюдением законодательства РФ в области образования образовательными учреждениями, расположенными на территории субъекта Федерации, и муниципальными органами, осуществляющими управление в области образования.

Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. При этом следует иметь в виду, что федеральные законы, предусматривающие передачу полномочий РФ по предметам ведения Федерации (равно как и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов), должны содержать ряд положений²⁷, исходя из которых, можно сделать однозначный вывод о том, что “делегированные полномочия” в дальнейшем продолжают оставаться федеральными полномочиями и их возможное изъятие всегда будет сопровождаться возмещением субвенций, предоставленных бюджету субъекта Федерации из федерального бюджета.

Последний по времени принятия Федеральный закон, направленный на совершенствование разграничения полномочий, – **Федеральный закон от 18 октября 2007 г.**, в рамках которого продолжена реализация государственной политики по дальнейшему расширению полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, осуществляемых ими как за счет средств собственных бюджетов, так и за счет средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ.

В частности, данным Законом к “собственным полномочиям” органов государственной власти субъектов РФ дополнительно отнесены организация и осуществление инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований, осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физкультуры и спорта, поддержка сельскохозяйственного производства, а также организация и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства. В свою очередь, изменениями, внесенными в Федеральный закон “О государственной социальной помощи” от 17 июля 1999 г.²⁸, с 1 января 2008 г. органам государственной власти субъектов Федерации переданы для осуществления полномочия Российской Федерации по организации обеспечения граждан, имеющих право на получе-

ние государственной социальной помощи и не отказавшихся от получения социальных услуг, лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов. Средства на осуществление этих полномочий предусмотрены в виде субвенций из федерального бюджета.

Сегодня, когда субъекты РФ стали более ответственным звеном властной вертикали, необходимо постепенно отходить от излишней централизации, делегировать регионам дополнительные полномочия, обеспечивая их реализацию достаточными финансовыми ресурсами, но не отдавать полномочия на “добровольное” осуществление, как это было предпринято Федеральным законом от 31 декабря 2005 г.

Поддерживая политику федерального законодателя по расширению полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, вместе с тем необходимо иметь в виду позицию Конституционного Суда РФ, изложенную им в постановлении от 7 июня 2000 г.²⁹, в соответствии с которой федеральными конституционными законами, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами не могут передаваться, исключаться, иным образом перераспределяться установленные Конституцией РФ предметы ведения Российской Федерации и соответствующие им полномочия федеральных органов государственной власти.

Главный вопрос оптимизации и совершенствования федерального законодательного регулирования разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации состоит не в разграничении собственно предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (данный вопрос уже решен в ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ), а в сбалансированном разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Как справедливо отмечает исследователь В.П. Миронов, “разграничить можно лишь конкретные полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере законодательной, исполнительной и судебной деятельности по тому или иному предмету ведения. Невозможно разграничить или передать сами предметы ведения, поскольку юридически “поделить” сферы общественных отношений между Российской Федерацией и субъектами Рос-

²⁷ См.: п. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. (в ред. Федерального закона от 29 декабря 2006 г.).

²⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

²⁹ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

систой Федерации не представляется возможным»³⁰. При этом наиболее сложным является вопрос о разграничении регулятивных (законодательных) полномочий в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ³¹.

Действующее законодательство Российской Федерации, к сожалению, не содержит критериев пределов федерального законодательного регулирования по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Пространство, в котором органы государственной власти субъектов РФ осуществляют самостоятельное правовое регулирование, сужается «как шагреновая кожа»³².

Определяя предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, Конституция РФ не устанавливает для федерального законодателя каких-либо границ и пределов правового регулирования общественных отношений, отнесенных к предметам совместного ведения. Федеральный законодатель, руководствуясь общими конституционными принципами, сам определяет пределы и границы собственной правовой активности на совместном правовом поле.

По мнению чл.-корр. Т.Я. Хабриевой³³, в случае необходимости Российская Федерация вообще может возложить на себя всю полноту государственной власти: по сути, она имеет неограниченные возможности для законодательного определения полномочий как органов государственной власти Российской Федерации, так и органов государственной власти субъектов РФ. «Конституционные полномочия органов государственной власти Российской Федерации по правовому регулированию общественных отношений настолько широки, что позволяют законодательно урегулировать практически любой вопрос»³⁴.

Действительно, федеральные законы, принимаемые по предметам совместного ведения, нередко полностью исчерпывают регулируемый предмет, не оставляя региональному законодательству каких-либо возможностей для реализации его

конституционных полномочий по законодательному регулированию вопросов, относящихся к совместному ведению.

Так, согласно п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Федерации и ее субъектов находятся кадры судебных и правоохранительных органов. Однако Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»» от 15 декабря 2001 г.³⁵ из п. 3 ст. 6 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г.³⁶ было исключено положение об участии законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации в назначении судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов, осуществляющих деятельность на территории субъектов РФ. Аналогичная ситуация сложилась и в органах милиции. Согласно изменениям, внесенным Федеральным законом «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О милиции» и признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О милиции»» от 25 июля 2006 г.³⁷ милиция в своей деятельности подчиняется Министерству внутренних дел РФ, а милиция общественной безопасности – соответствующим органам исполнительной власти субъектов РФ (ч. 3 ст. 7 Закона РФ «О милиции»)). При этом участие высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) в процедуре назначения на должность (освобождения от должности) начальников милиции общественной безопасности субъектов Федерации исключено. И такие примеры в законодательной практике многочисленны.

По мнению Н.В. Варламовой, неограниченные правовые возможности федеральной законодательной власти по предметам совместного ведения означают «фактическое нахождение данных предметов в сфере компетенции Российской Федерации, которая по своему усмотрению делегирует субъектам Российской Федерации осуществление отдельных полномочий»³⁸.

В связи с этим возникает необходимость решения одной из непростых задач: каковы же должны быть степень, глубина федерального законодатель-

³⁰ Миронов В.П. Конституционно-правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в условиях российского федерализма. Дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 100.

³¹ См.: Саликов М.С. Проблемы правового регулирования федеральных отношений // Проблемы науки конституционного права / Под ред. А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина. Екатеринбург, 1998. С. 203–205.

³² Казаков А.И. Каких поправок требуют законопроекты о реформе региональной и местной власти // Российская Федерация сегодня. 2003. № 6. С. 34.

³³ См.: Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. С. 123.

³⁴ Кирпичников В., Барганджия Б. Формирование эффективной системы власти и управления в рамках действующей Конституции России // Федерализм. 2001. № 1. С. 23.

³⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4834.

³⁶ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

³⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ст. 3425.

³⁸ Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. С. 36.

ного регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов³⁹.

В научной юридической литературе считается, что при осуществлении регулирования по предметам совместного ведения федеральный законодатель обязан руководствоваться «принципом “разумной сдержанности”, согласно которому он не должен регулировать те отношения, которые без ущерба для качественного осуществления задач публичной власти может урегулировать субъект Российской Федерации»⁴⁰. По мнению В.А. Черепанова, разграничение законодательных полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения должно основываться на принципах достаточной необходимости, рамочности федерального законодательного регулирования, а также сотрудничества РФ и составляющих ее субъектов при реализации совместной законодательной компетенции⁴¹.

Сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов не требует однозначного компетенционного раздела между органами государственной власти. «Попытки постоянно разграничивать предметы совместного ведения путем принятия все новых и новых законов бесперспективны. Предметы совместного ведения, прежде всего, это совместные полномочия, которые реализуются совместными усилиями при сотрудничестве федерации и ее субъектов»⁴². Осуществление государственной власти не сводится только к разграничению полномочий между органами государственной власти различных уровней, а предполагает их взаимодействие и сотрудничество при реализации этих полномочий.

Самые радикально настроенные исследователи предлагают ликвидировать институт совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Так, проф. В.Е. Чиркин считает необходимым исключить перечень совместных предметов ведения из Конституции РФ, закрепив в ней исключительную компетенцию Российской Федерации и исключительную компетенцию субъектов Федерации, передав остаточные полномочия органам государственной власти Российской Федерации⁴³.

³⁹ См.: Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал рос. права. 2002. № 5. С. 9.

⁴⁰ Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 124.

⁴¹ См.: Черепанов В.А. Указ. соч. С. 269–302.

⁴² Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество и субсидиарность // Гос. и право. 2002. № 5. С. 11.

⁴³ См.: там же. С. 10.

По мнению М.Н. Карасева, можно говорить о некоторой искусственности института совместного ведения, закрепленного в Конституции РФ, об изначально заложенном правовом конфликте, и поэтому существует необходимость перехода к двусторонней модели распределения предметов ведения: предметы ведения Российской Федерации и предметы ведения субъектов Федерации⁴⁴.

С нашей точки зрения, среди вариантов решения проблемы обеспечения оптимального разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации нельзя рассматривать упразднение сферы совместного ведения, поскольку практическая полезность такого подхода вызывает большие сомнения. Возникновение сферы совместного ведения исторически было обусловлено объективной невозможностью полного разграничения всего объема полномочий в федеративно устроенных государствах⁴⁵.

Полагаем, что **в целях совершенствования законодательного регулирования разграничения полномочий** между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации прежде всего необходимо пересмотреть действующий порядок федерального законодательного регулирования полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В частности, все федеральные законы, принимаемые по предметам совместного ведения и устанавливающие полномочия органов государственной власти субъектов РФ, должны носить унифицированный характер. В отраслевых федеральных законах каждое полномочие органа государственной власти субъекта РФ должно быть строго идентифицировано и систематизировано: для “собственных полномочий” органов государственной власти субъектов Федерации, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта РФ, необходимо указание на соответствующий п/п. п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г., для “делегированных полномочий” – четкое указание на источник финансирования за счет средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

⁴⁴ См.: Карасев М.Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал рос. права. 2001. № 9. С. 41–42.

⁴⁵ Такая попытка была предпринята в Конституции Индии 1950 г., перечисляющей 97 пунктов компетенции Федерации, 47 пунктов совместной компетенции и 66 пунктов компетенции штатов, вследствие чего осуществление разграничения полномочий на практике становилось все более запутанным и казуистичным.

Для обеспечения реализации субъектами Федерации гарантированной им ст. 73 Конституции РФ “всей полноты государственной власти” вне полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, то есть в пределах “собственных полномочий”, определенных п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г., необходимо установить пределы федерального законодательного регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, предоставив органам государственной власти субъектов РФ право осуществлять собственное законодательное регулирование по вопросам их “собственных полномочий”. Самостоятельные регулирующие полномочия органов государственной власти субъектов РФ – это один из проблемных вопросов компетенционной самостоятельности субъектов Федерации, от решения которого зависит эффективность проводимой административной реформы по предметному разграничению полномочий в конкретных сферах общественных отношений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ (п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. в ред. многочисленных Федеральных законов от: 29 декабря 2004 г., 31 декабря 2005 г., 18 июля 2006 г., 27 июля 2006 г., 25 октября 2006 г., 18 октября 2007 г.).

По словам Р.Г. Абдулатипова, “все мы очень смутно себе представляем сферу исключительных полномочий субъектов Российской Федерации и недостаточно серьезно относимся к конституционному положению о том, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти”⁴⁶.

Ни в Конституции РФ, ни в Федеральных законах нет четкого и однозначного определения используемого ст. 73 Конституции понятия “полнота государственной власти” применительно к полномочиям, осуществляемым органами государственной власти субъектов РФ. В связи с этим интерес представляет позиция С.М. Шахрая о том, что “признание по смыслу статьи 73, а также частей 1 и 2 статьи 3, частей 2 и 3 статьи 5, частей 2 и 3 статьи 11, статей 67, 71, 72, 76 и 77 Конституции Российской Федерации наличия у субъектов Российской Федерации ограниченного суверенитета, понимаемого как вся полнота государственной власти, не означает умаления или разделения суверенитета Российской Федерации, а является необходимым признаком федеративного государ-

ства и федеративной организации государственной власти”⁴⁷. Далее С.М. Шахрай утверждает, что категория “вся полнота государственной власти” субъектов РФ вне предметов ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения сформулирована как синонимичная замена понятию “суверенитет”⁴⁸.

Однако согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной им в постановлении от 7 июня 2000 г.⁴⁹, Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. В то же время ст. 73 Конституции РФ определяет субъектов Федерации как обладателей государственной власти, однотипной по своему содержанию с государственной властью Российской Федерации. Согласно ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Следовательно, закрепленная ст. 73 Конституции РФ “полнота государственной власти” предполагает осуществление органами государственной власти субъектов Федерации всей полноты законодательной (регулятивной), исполнительной и контрольной государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов вне пределов полномочий Российской Федерации, т.е. в пределах “собственных полномочий”, определенных в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г.

На сегодняшний день принимаемые по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные законы не обеспечивают субъектам Федерации возможность осуществлять самостоятельное правовое регулирование даже по вопросам их “собственных полномочий”, подлежащих финансированию исключительно за счет средств бюджетов субъектов РФ, что, на наш взгляд, не способствует укреплению федерализма и в целом повышению эффективности государственного управления в стране, так как именно передачей на уровень субъектов Федерации права принятия управленческих решений обуславливалась практика перехода от унитарных к федеративным формам государственного устройства.

⁴⁷ Шахрай С.М. Федерализм в России. Конституция и перспективы развития // Материалы Научно-практического семинара “Конституционное правосудие в федерализме. Какое единство и разнообразие является желательным и возможным?” (Казань, 13–14 июня 2002 г.) // Вестник Уставного суда Свердловской области. 2002. № 4. С. 25.

⁴⁸ Там же. С. 26.

⁴⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

⁴⁶ Абдулатипов Р.Г. Так уж устроена многоязычная Россия // Росс. газ. 1999. 30 янв.

Полагаем, что в целях обеспечения законодательной самостоятельности органов государственной власти субъектов Федерации необходимо установить пределы федерального законодательного регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Федеральные законы, принимаемые по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, не должны осуществлять детальное регулирование, в частности по вопросам “собственных полномочий” органов государственной власти субъектов РФ, поскольку в противном случае самим федеральным законодателем создаются правовые предпосылки нарушения субъектами Федерации в ходе правотворческой и правоприменительной практики положений таких федеральных законов.

Принимаемые по вопросам “собственных полномочий” органов государственной власти субъектов РФ федеральные законы должны носить рамочный характер и устанавливать лишь основы правового регулирования, в соответствии с которыми органы государственной власти субъектов Федерации будут осуществлять собственное правовое регулирование в пределах своей законодательной компетенции.

Исходя из этого, предлагаем первое предложение п. 4 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. изложить в следующей редакции: “4. По вопросам, указанным в пункте 2 настоящей статьи, могут приниматься федеральные законы, *определяющие основы правового регулирования, в соответствии с которыми органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование*”⁵⁰.

Следует отметить, что предложения о целесообразности издания федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в виде основ законодательства (в том числе и о внесении соответствующих изменений даже в Конституцию РФ) неоднократно высказывались рядом видных российских ученых⁵¹. “Изданием основ федерального зако-

нодательства по предметам совместного ведения, закрепляющих общие принципы разграничения полномочий по каждому предмету совместного ведения, указанному в статье 72 Конституции Российской Федерации, – утверждает исследователь М.С. Саликов, – решалась бы главная задача, представляющаяся сегодня наиболее острой проблемой в системе федеративных отношений, а именно – определение границ федерального законодательного регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации”⁵². В свою очередь, М.А. Митюков, рассматривая проблемы федерализма и организации региональной государственной власти в решениях Конституционного Суда РФ, приходит к выводу: “Когда федеральный законодатель устанавливает основы отрасли права либо отдельного правового института, то изъятия из них не могут быть введены нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. На плечи регионального законодателя возлагается лишь развитие и конкретизация этих основ. Подобный подход был продемонстрирован и Конституционным Судом Российской Федерации при рассмотрении дела, связанного с разграничением законодательных полномочий по такому предмету, как административное и административно-процессуальное законодательство, а также по вопросу неприкосновенности депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере административно-правовой ответственности”⁵³.

Совсем иной вариант решения проблемы обеспечения законодательных полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения предлагает исследователь Б.С. Крылов. По его мнению, не совсем верно в федеральных законах определять полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения⁵⁴. Проведенный им анализ федеральных законов по разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации в сфере совместного ведения показывает, что перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ в результате такого подхода, во-первых, значительно меньше по

⁵⁰ Курсивом выделен текст, который предлагается включить дополнительно.

⁵¹ См., например: *Лысенко В.Н.* Насколько прочна договорная основа федеративных отношений // *Федерализм*. 1996. № 3. С. 15; *Крылов Б.С.* Разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации: поиск оптимальных путей // *Журнал рос. права*. 1997. № 1. С. 80; *Саликов М.С.* Указ. соч. С. 203–225; *Гаджиев Г.А.* Разграничение предметов ведения и полномочий в экономической сфере: юридико-технический аспект // *Федерализм*. 2000. № 1. С. 79; *Васильев В.В.* Конституция: изменять или “преобразовывать”? // *Российская Федерация сегодня*. 2003. № 14; *Чертков А.Н.* Объем и структура сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в России и за рубежом (Часть 1) // *Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. 2003. № 2–3. С. 18–21.

⁵² *Саликов М.С.* Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург, 1998. С. 490.

⁵³ *Митюков М.А.* Проблемы федерализма и организации региональной государственной власти в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // *Вестник Конституционного Суда РФ*. 1997. № 2. С. 40.

⁵⁴ См.: *Крылов Б.С.* Разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации: поиск оптимальных путей // *Журнал рос. права*. 1997. № 1. С. 81.

сравнению с полномочиями органов государственной власти Российской Федерации в одноименных сферах деятельности, а во-вторых, такая практика федерального законодательного регулирования полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения противоречит конституционному положению о том, что “вне полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения <...> субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти”. Статья 73 Конституции РФ предусматривает остаточный принцип определения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации – после закрепления в федеральных законах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, – а не устанавливает право Российской Федерации определять в федеральных законах преимущественно полномочия органов государственной власти субъектов РФ⁵⁵.

На наш взгляд, приоритетное закрепление на федеральном законодательном уровне полномочий органов государственной власти Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов действительно могло бы стать определенной гарантией реализации конституционного положения о всей полноте го-

сударственной власти субъектов РФ в части самостоятельного решения ими вопросов не только исполнения и финансирования “собственных полномочий”, но также их установления и регулирования. Однако для этого необходимо было бы коренным образом реформировать всю систему действующего федерального законодательного регулирования полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, что, как известно, на сегодняшний день не является перспективной задачей государственного развития России. В связи с этим важно, чтобы практическая полезность формулируемых выводов и предложений прежде всего обуславливалась бы возможностями их реализации в рамках действующей системы государственно-правовых отношений.

В завершение хотелось бы отметить, что федеральное законодательное регулирование разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации должно обеспечивать соблюдение баланса интересов, предоставляя достаточные и равные возможности как для Российской Федерации, так и для ее субъектов по реализации законодательных прерогатив в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации.

⁵⁵ См.: там же. С. 82.