

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ РАЗЛИЧНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ УРОВНЕЙ: ПРОБЛЕМЫ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ¹

Андрichenko L.B.*

Аннотация

Качество государственного управления в масштабе федеративного государства в целом и составляющих его системах является прямым отражением избранного подхода к разграничению предметов ведения и полномочий. Оценка выработанных критерий, способов, принципов и механизмов разграничения предметов ведения и полномочий, нашедших свое воплощение в федеративной практике, указывает на утвердившуюся излишне централистскую по своему характеру законодательную модель регулирования разграничения полномочий. В статье рассмотрены современные тенденции разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Сделана попытка выявить проблемы, препятствующие дальнейшему развитию федеративных начал в осуществлении управления. С этих позиций подвергается критике действующее в Российской Федерации федеральное и региональное законодательство, а также вносятся предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: федерация; централизация; децентрализация; модель разграничения предметов ведения и полномочий; доктрина субсидиарности; оптимизация разграничения предметов ведения и полномочий.

Сегодня российский федерализм вышел на очередную, несомненно более высокую, ступень своего развития, которая, качественно отличаясь от предшествовавших ступеней, в то же время отнюдь не означает завершения процесса формирования федеративного государства. Анализ состояния федеративных отношений, основанных, в том числе, на принципе разграничения предметов ведения и полномочий между органами

* Людмила Васильевна Андрichenko – доктор юридических наук, профессор, заведующая центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. E-mail: lvandr@mail.ru
Адрес: 117218, Россия, Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

власти различных территориальных уровней², свидетельствует о наличии сформированного устойчивого механизма обеспечения конституционного единства государственной власти. В то же время характер федеративного государства не позволяет свести принцип единства государственной власти только к иерархическому соподчинению различных уровней власти единому центру. Безусловно, главная цель обеспечения такого единства – формирование системы государственной власти, обеспечивающей единство экономического и правового пространства на всей территории государства. Однако особенность развития федеративного государства требует, чтобы достижение указанной цели осуществлялось при условии наделения субъектов Федерации определенной самостоятельностью не только в образовании и деятельности своих органов законодательной, исполнительной и судебной власти, но также и в проведении собственной политики в социальной и экономической сферах в пределах предметов ведения субъектов Федерации и утвержденного для них объема полномочий в рамках их совместного с Федерацией ведения.

К сожалению, устойчивой тенденцией современного этапа развития федеративных отношений в России является постепенное вытеснение права субъектов Федерации федеральным правом по предметам совместного ведения. Параллельно происходит неуклонное сужение сферы собственного правового регулирования субъектов Федерации за счет расширения практики вторжения в нее федерального законодателя. В результате начала централизации и децентрализации в системе федеративных отношений смещаются в сторону явного усиления в них централизации.

Одним из проявлений названного процесса является сохраняющееся широкое использование принципа деконцентрации полномочий, что ведет к созданию значительного количества территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на территории субъектов Российской Федерации. Кроме того, это проявляется также и в различных формах взаимодействия органов исполнительной власти по вертикали, строящихся прежде всего на началах субординации и координации при реализации полномочий. При этом нельзя не отметить фактическое отсутствие публичных согласительных процедур, да и самого порядка проведения таких согласительных процедур на сегодняшний день не установлено³.

Нельзя не признать, что тенденция к централизации характерна не только для Российской Федерации, она относится к числу достаточно распространенных мировых практик. Сравнительный анализ показывает, что для большинства современных федераций характерна усиливающаяся

² Именно этот принцип определяет практическое наполнение взаимоотношений органов власти Федерации и субъектов Федерации, непосредственно влияет на организацию системы «сдержек и противовесов» при разделении властей «по вертикали».

³ Все вопросы при координации действий территориальных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации решаются, как правило, руководителями федеральных органов исполнительной власти – см.: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5311.

централизация функций государственной власти, нежели их децентрализация [15]. При этом главным вопросом как в российской, так и в зарубежной юридической науке в области федерализма остается обеспечение условий развития внутреннего потенциала регионов, в том числе посредством федерального права с сохранением гарантий автономии в рамках целостного союза [18].

Основные правовые ориентиры разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти регионов заложены в ныне действующей Конституции Российской Федерации. Однако Конституция фиксирует лишь общую схему юридической «конструкции» Федерации, оставляя широкое поле для законодательного регулирования. В связи с этим основные тенденции разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации на сегодняшний день находятся за пределами регулирования собственно федеральной Конституции.

Как известно, прошедший в несколько этапов в России процесс разграничения предметов ведения и полномочий оказался достаточно трудным, не всегда последовательным, а в ряде случаев – достаточно противоречивым. Конечно, нельзя не учитывать, что разграничение полномочий представляет собой перманентный, к тому же постоянно эволюционирующий процесс, идущий в унисон с динамикой развития внутригосударственных отношений, а не единовременную акцию (появляются новые полномочия или перестают быть актуальными действующие, идет реструктуризация и затем перераспределение существующих полномочий и т.д.). Однако наряду с планомерным перераспределением полномочий, вызванным изменением «центра тяжести» при принятии управленческих решений в отдельных сферах социального и экономического развития, Россия за последние годы пережила и ряд трансформаций, связанных с изменением самих концептуальных подходов, касающихся механизма перераспределения полномочий, что, безусловно, сказывалось на институциональном равновесии федеративных институтов [11].

Так, изменения федерального законодательства, связанные с проведением федеративной реформы в середине 2000-х гг. [3], привели к установлению базовых основ современного разграничения полномочий. С этого времени именно закон стал играть основополагающую роль в развитии процесса разграничения полномочий, оттеснив на второй план договорной способ. Более четко были урегулированы процедуры разграничения полномочий, порядок их финансирования, механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов в процессе их реализации. Но со временем первоначальная концепция разграничения полномочий, принятая в ходе федеративной реформы, претерпела ряд изменений, связанных с расширением подходов к определению полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Хотя основные, базовые принципы разграничения компетенции Федерации и ее субъектов сохранили свое действие, и именно они лежат в основе современного разграничения полномочий в принимаемых отраслевых федеральных законах.

За последние десять лет законодателем была проделана действительно масштабная работа, благодаря которой удалось сформировать достаточно разветвленную систему разграничения полномочий, позволяющую находить определенное соотношение между централизацией и децентрализацией. Можно констатировать, что в настоящее время в целом преодолены дезинтеграционные тенденции, выражавшиеся в большом объеме коллизий между федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, в широком использовании договорного способа регулирования федеративных отношений в ущерб конституционным нормам и принципам. Это стабилизировало систему федеративных отношений, перевело их на путь эволюционного, поступательного развития. Главная цель – обеспечение единой системы управления страной, – хоть и во многом за счет сглаживания различий между субъектами Федерации, в основном была достигнута. В то же время, несмотря на масштабы произведенных изменений, пока нельзя констатировать, что разграничение полномочий в рамках установленных в законодательстве требований состоялось и что основные необходимые правовые решения приняты.

Во-первых, хотя в целом уже в основном завершена задача приведения в соответствие с базовым федеральным законом в области разграничения полномочий [1] отраслевых федеральных законов, устанавливающих разграничение полномочий в конкретной сфере общественных отношений, к сожалению, приходится констатировать, что еще сохраняются отдельные сферы отношений, где такое разграничение еще не произведено либо произведено явно недостаточно, в связи с чем требуется дальнейшая работа по разграничению полномочий. В частности, все еще отсутствует четкое разграничение полномочий в миграционной сфере; не решены в полной мере вопросы разграничения полномочий в сфере экологического контроля и некоторых других сферах.

Во-вторых, в ряде сфер совместного ведения, хотя разграничение полномочий, казалось бы, состоялось, по-прежнему сохраняется дублирование полномочий между различными уровнями осуществления публичной власти, что недопустимо исходя из целей федеративной реформы, либо разграничение осуществлено во многом формально, без четкой конкретизации полномочий, учета возможностей региональных органов власти, что также не может привести к успеху в деле разграничения полномочий [12].

В-третьих, некоторые виды полномочий, объективно вытекающие из содержания федерального законодательства, на сегодняшний день вообще не отнесены ни к одному из уровней осуществления публичной власти⁴. В результате этого должный правовой режим защиты установленных прав будет либо отсутствовать, либо окажется неэффективным.

⁴ Речь идет, например, о полномочиях в сфере оказания государственной поддержки соотечественникам-участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, которые в настоящее время на уровне федерального закона прямо не отнесены ни к одному из уровней осуществления власти в Российской Федерации.

Сохраняющиеся проблемы в разграничении полномочий нередко обусловлены нарушениями отдельных используемых в рамках установленного механизма технологий разграничения либо вызваны ошибками в отнесении полномочий к тому или иному уровню осуществления власти (передача излишнего объема полномочий либо, напротив, передача чрезмерно ограниченного объема полномочий, не позволяющих эффективно обеспечивать реализацию возложенных на соответствующие органы функций, и т.д.). Зачастую представленные проблемы свидетельствуют о недостатках в проведении мониторинга федерального законодательства по вопросам разграничения полномочий, прежде всего со стороны федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление соответствующей сферы общественных отношений.

При определении полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в федеральном законодательстве в настоящее время не всегда выдерживается единый способ их закрепления. В результате подчас бывает достаточно сложно определить, какое это полномочие – собственное, переданное им в порядке наделения, или полномочие, в осуществлении которого могут участвовать региональные или муниципальные органы власти. Как следствие, в законодательстве субъектов Федерации, касающемся определения полномочий, также не всегда имеется четкость в закреплении полномочий: полномочия нередко определяются суммарно, без их группировки на виды. Это, в свою очередь, приводит к институциональным проблемам уже на уровне правоприменения, когда важно, чтобы все полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации были четко идентифицированы, прежде всего в зависимости от порядка их финансирования, контроля за реализацией, а также ответственности за их выполнение; определена возможность передачи их осуществления органам местного самоуправления. Это еще раз подчеркивает необходимость более четкого закрепления в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» общих требований как к федеральным законам, устанавливающим разграничение полномочий, так и к законам субъектов Федерации по закреплению соответствующих полномочий.

В последние годы на федеральном уровне наметилась тенденция широкого использования в ряде сфер совместного ведения механизма передачи органам государственной власти субъектов Федерации федеральных полномочий с одновременной передачей субвенций из федерального бюджета, а также разрешением последующей передачи этих полномочий на муниципальный уровень. Нельзя не признать, что в целом это достаточно гибкий механизм перераспределения полномочий, который при сохранении жесткого контроля со стороны федерального центра позволяет увеличить оперативность принятия решений, сократить расходы на их обеспечение. В то же время данный способ ведет к усилению административной опеки со стороны федеральных органов над органами власти субъектов Федерации. Аналогичная картина имеет место и с местным самоуправлением,

однако положение здесь усугубляется еще и тем, что передача полномочий осуществляется сразу двумя уровнями власти – Федерацией и субъектами Федерации. Представляется, однако, что такая передача должна быть, скорее, исключением, нежели правилом, как это сейчас имеет место. Органы власти каждого уровня власти должны самостоятельно справляться со своими делами. Передача же осуществления большого объема полномочий, да еще и на постоянной основе (без указания срока), свидетельствует лишь о том, что законодательное разграничение полномочий произведено недостаточно оптимально.

К тому же осуществление таких полномочий на основе субвенций не способствует укреплению налогового потенциала субъектов Федерации. Установленный механизм передачи осуществления полномочий органов власти вышестоящего территориального уровня органам власти нижестоящих территориальных уровней на практике приводит к доминированию целевых трансфертов в системе межбюджетных отношений, их дробности. При значительном объеме делегированных полномочий, сопровождаемом передачей большого количества субвенций, он не оставляет субъектам Федерации финансовых возможностей для проведения собственной политики, реализации собственных целей. Отсутствие учета региональных особенностей и связанных с ними приоритетов, в свою очередь, снижает эффективность федеральных трансфертов, ведет к неэффективному расходованию бюджетных средств. Нельзя не учитывать также, что нормативы отчислений из федерального бюджета на осуществление передаваемых полномочий далеко не соразмерны тем расходам, которые затрачиваются на их реализацию. Поэтому большинство передаваемых полномочий являются затратными для субъектов Федерации, что экономически не стимулирует органы государственной власти субъектов Федерации к их эффективному исполнению.

Все это свидетельствует о недостатках системного подхода к разграничению полномочий между органами власти различных территориальных уровней.

Но даже при всей скрупулезности работы по разграничению полномочий в рамках предметов совместного ведения практически все предусмотреть трудно, если не сказать – невозможно. В связи с этим возникает вопрос: а столь ли уж необходимо принятие все новых и новых законов в попытке разграничить предметы совместного ведения, и насколько такой бесконечный дележ полномочий является перспективным для развития федерализма в России?

Следует согласиться с тем, что, по сути, идея совместного ведения, установленная в Конституции, означает не делить общее дело, а делать общее дело, что предполагает, скорее, сотрудничество, а не размежевание [14]. Представляется, что идею разграничения полномочий по предметам совместного ведения нельзя абсолютизировать, делать из нее мерилом ценности федерализма. Чтобы обеспечить динамику развития законодательства, иногда необходимо шире использовать возможности опережающего регулирования со стороны субъектов Российской Федерации.

Развитие опережающего регулирования вполне укладывается в рамки существующей конституционной модели, что подтверждают и решения Конституционного Суда РФ, который указывает, что Конституция РФ не препятствует субъектам Федерации до издания федеральных законов осуществлять собственное правовое регулирование по предметам их совместного с Российской Федерацией ведения, однако принятый в опережающем порядке акт субъекта Российской Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним. На это же указывают и нормы Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 3).

В последние годы встречается все меньше примеров такого опережающего регулирования, разве что в сфере государственной поддержки инновационной деятельности. Во многом это следствие активного развития достаточно детализированного по своему содержанию федерального законодательства, которое практически не оставляет «люфта» субъектам Федерации. Между тем наличие опережающего регулирования нередко залог дальнейшего успешного регулирования на федеральном уровне. Апробированная в субъекте Российской Федерации модель регламентации отношений позволяет вовремя устраниć те недостатки, которые выявились в ходе действия закона субъекта Российской Федерации по соответствующему предмету регулирования. Более того, федеральный законодатель может иногда и вовсе отказаться от принятия федерального закона, если практика регламентации соответствующих отношений на региональном уровне окажется более успешной и достаточной.

Разумеется, речь не идет о сохранении статус-кво существующей системы разграничения и отказе от дальнейшего разграничения полномочий, в том числе в тех сферах, где оно уже осуществлено. Такой отказ невозможен. Речь идет о том, что в некоторых сферах достаточно, чтобы разграничение в федеральном законе имело только общие контуры, дальнейшее – «добиралось» за счет других механизмов. Нельзя бесконечно делить «общий пирог», это приведет только к абсолютизации самого процесса, за которым будет не видно реальных дел. В любом случае мы никогда не избежим споров и конфликтов в связи с разграничением полномочий, поэтому аргументы, что дополнительное разграничение позволит их устраниć, нередко бывают беспочвенны. Бесконечное разграничение приводит к конкуренции самой власти, реализуемой на двух уровнях, а не к конкуренции возможностей, имеющихся у двух уровней власти. И если первая приводит к спорам и конфликтам, то вторая – к тому, чтобы лучше, качественнее и оптимальнее юрисдикционировать эту сферу общественных отношений и на практике полнее реализовать имеющиеся возможности.

Сама природа предметов совместного ведения требует больше применения субсидиарных подходов к их реализации, которые пока не в полной мере восприняты в конституционном праве России. Между тем положения Конституции РФ вовсе не препятствуют их использованию.

Данный принцип субсидиарности, получивший первоначальное распространение в сфере межгосударственных отношений Европейского союза, а также в некоторых зарубежных странах (например, сейчас он активно внедряется в Германии, Швейцарии, Бельгии, ряде других федераций), исходит из того, что, если у более низкого уровня власти достаточно возможностей для выполнения тех или иных функций, он может их осуществлять, при этом Федерация может устанавливать только общие принципы их осуществления, прежде всего в тех случаях, когда это затрагивает интересы граждан. В отношении Российской Федерации и ее субъектов предпосылки и условия применения принципа субсидиарности пока не разработаны, однако это придется сделать. Обратим внимание, что такой подход приведет и к снижению количества дублирующих актов в субъектах Российской Федерации, которые реально не работают.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны активнее принимать на себя те полномочия, которые не разграничены, не отнесены ни к одному уровню осуществления публичной власти, но в их реализации существует объективная потребность. Если что-то лучше получается у субъектов Российской Федерации и не затрагивает коренные интересы Федерации (оборона, безопасность, охрана прав граждан и др.), то Федерация не должна препятствовать реализации соответствующих полномочий и стремиться быстрее унифицировать их осуществление.

Необходимо отметить, что подобный подход в полной мере соответствует и нормам ст. 73 Конституции РФ, согласно которым «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». Нередко в литературе одни ученые отмечают, что положения указанной статьи определяют «остаточную компетенцию» субъектов Российской Федерации, другие – их «исключительную» компетенцию, хотя на практике принципиальных различий между указанными определениями не существует. Обратим внимание, что такая же модель на сегодняшний день предусмотрена и для муниципалитетов – для них это так называемые «ничьи» полномочия, которые они принимают к своему осуществлению. Однако для субъектов Российской Федерации рассматриваемая модель стала доступной благодаря именно конституционным, а не законодательным установлениям; кроме того, ее реализация органами государственной власти субъектов Российской Федерации не требует в каждом конкретном случае принятия специального федерального законодательства, она заложена в самой идее так называемого «опережающего» регулирования.

Таким образом, исключительная компетенция субъектов Федерации не перечисляется, определяясь по остаточному принципу и предоставляя субъектам Федерации определенную самостоятельность в решении этих вопросов. При всех ее положительных моментах (в части самостоятельности субъектов Федерации) эта модель разграничения предметов ведения и полномочий несет в себе определенные недостатки. Прежде всего они связаны со сложностью выявления областей государственной дея-

тельности, не отнесенных к перечням предметов ведения, содержащихся в статьях 71 и 72 Конституции РФ, особенно если учесть, что некоторые предметы ведения не упомянуты буквально и скрываются в других, предполагающих более широкое толкование.

Еще одним вариантом заложенных в Конституции РФ (ст. 78) возможностей для совершенствования отношений в сфере разграничения полномочий служит развитие соглашений в системе исполнительной власти Федерации и субъектов Российской Федерации. На сегодняшний день такие соглашения распространены только в системе отдельных органов исполнительной власти (МЧС России, Минздрав России и некоторые другие). Практику развития этих соглашений в определенной мере сдерживает у становление Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому «соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации» (ст. 26.8). Доказать, что те или иные полномочия не могут относиться ко всем субъектам Российской Федерации, бывает подчас достаточно трудно, и это приводит к тому, что легче вообще отказаться от заключения соглашений, даже когда они и выгодны для обеих сторон.

Однако такой подход был оправдан в ситуации, когда требовалось усилить роль закона в разграничении полномочий, поскольку именно он позволял «скрепить» слабые федеративные связи, существовавшие в 1990-е и начале 2000-х гг. При повышении ответственности федеральных органов исполнительной власти за осуществление надлежащего контроля за реализацией федеральных полномочий, в том числе переданных субъектам Российской Федерации на основе соглашений, такой способ регулирования порядка реализации полномочий мог бы стать дополнительным эффективным инструментом в решении указанных вопросов. В этом случае в основу заключения соглашений будут положены не только, например, фактические диспропорции социально-экономического развития, не позволяющие в равной мере передать отдельные полномочия всем субъектам Российской Федерации, но и в ряде случаев – заинтересованность самих субъектов Российской Федерации в выполнении с согласия федеральных органов некоторых федеральных полномочий на своей территории. Безусловно, это не приведет к массовому распространению соглашений и не изменит направления усиления государственности в нашей стране, которое должно происходить другими путями и в иных пределах, нежели в унитарном государстве, однако будет свидетельством усиления доверия к органам власти субъектов Российской Федерации со стороны федеральных властей.

Еще одна проблема, связанная с разграничением полномочий, на рассмотрении которой нельзя не остановиться, – создание единой системы законодательства, основанной на верховенстве федеральной Конституции и федерального закона и учитывающей особенности субъектов Российской Федерации. Конституция РФ существенно расширила пределы

учредительной власти субъектов Федерации в области правового регулирования. Предметом регулирования конституций (уставов) являются отношения, возникающие в процессе закрепления статуса самого субъекта Российской Федерации, организации государственной власти на его территории, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, установленных Конституцией Российской Федерации на территории субъекта. При этом конституции и уставы субъектов Российской Федерации демонстрируют множество оригинальных моделей и разнообразие решений. В этих условиях соответствие региональных конституций (уставов) федеральной Конституции устанавливается только в той мере, в которой это необходимо для создания условий, обеспечивающих функционирование Российской Федерации как целостного единого государства, для сохранения единого экономического пространства, единых основ правового статуса личности, прямого действия Конституции РФ и федеральных законов на всей ее территории, претворения в жизнь основ конституционного строя Российской Федерации. Вне этих рамок за субъектами Федерации сохраняется самостоятельность в определении содержания своих конституционных, уставных норм.

Субъекты Российской Федерации создали развернутое многоотраслевое законодательство. Преобладающее количество законов субъектов Федерации издаются в сфере совместного ведения. Наряду с конституционным, административным, бюджетным законодательством активно развивается налоговое, муниципальное, экологическое, несколько в меньшей степени – жилищное законодательство. Однако нельзя не отметить, что особенно в последнее время объем правового регулирования по ряду предметов совместного ведения для субъектов Российской Федерации заметно сузился. Это прежде всего касается местного самоуправления, организации органов государственной власти субъектов Федерации, избирательного права, где правовое регулирование в основном перешло на федеральный уровень. Законодательные органы субъектов вместо более детального регулирования ряда вопросов с учетом местных особенностей вынуждены иногда механически копировать нормы федерального законодательства. Поэтому необходимо искать более действенные правовые пути и механизмы достижения баланса интересов Федерации и субъектов Российской Федерации в осуществлении правотворчества по предметам совместного ведения.

К сожалению, на уровне субъектов Федерации имеет место целый ряд других существенных проблем в процессе принятия законов. К ним относятся:

- излишняяспешность в подготовке и принятии нормативных решений;
- перегруженность планов законотворческих работ многих субъектов Федерации, явно превышающая их «пропускную способность»;
- бессистемность, противоречия и несогласованность внутри нормативно-правового массива субъектов Федерации;
- неоправданные различия между актами разных субъектов Федерации, затрагивающими права граждан, хотя эти акты действуют в едином правовом пространстве, обусловленном действием Конституции РФ и федерального законодательства.

Просматривается также тенденция определенного перекоса в соотношении актов законодательной и исполнительной власти в сторону увеличения объема и значения подзаконных актов по сравнению с законами.

Не изжита декларативность многих положений законов субъектов Федерации. Выявляются и факты коллизий между федеральными законами и законами субъектов Федерации, причем в некоторых случаях такие коллизии сохраняются даже на уровне основных законов субъектов Российской Федерации. Например, в конституциях отдельных субъектов Российской Федерации, несмотря на достаточно оригинальную трактовку, до сих пор сохраняется упоминание о суверенитете республик в составе Российской Федерации (Республика Татарстан).

В связи с этим динамика развития регионального законодательства свидетельствует, что на современном этапе речь уже не должна идти о простом накоплении законодательных массивов. Сегодня главный вопрос – это повышение качества принимаемых законов, поскольку это основной показатель деятельности законодательного (представительного) органа. В свою очередь, в условиях высокой интенсивности законотворческого процесса актуализируются вопросы повышения квалификации депутатов законодательных органов субъектов Федерации, проведения для них цикла семинаров по вопросам законодательной техники и юридическим технологиям. Нельзя не отметить также целесообразность расширения практики создания общественных и экспертных советов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации как инструментов повышения экспертного обеспечения законодательного процесса и конструктивного диалога по социально значимым вопросам между органами государственной власти и гражданским обществом.

На уровне субъектов Российской Федерации в последние годы все более устойчивой становится тенденция постепенного снижения темпов принятия новых самостоятельных по предмету правового регулирования законов и роста темпов принятия законов об изменениях и дополнениях к ранее принятym актам, направленных на развитие уже действующего законодательства. В свете необходимости повышения качества регионального законодательства эта тенденция, несомненно, носит положительный характер.

Нельзя не заметить также позитивную тенденцию к частичной рецепции в законодательстве отдельных субъектов Федерации правовых моделей, использованных в законодательстве других регионов. Данная тенденция приводит к определенной унификации моделей развития регионального законодательства, связанной с ориентацией на одинаковые механизмы правового регулирования, с использованием общих юридико-технических и терминологических конструкций. Определенной площадкой для обмена позитивными практиками между субъектами Федерации в последнее время становится Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации.

Среди других тенденций развития регионального законодательства следует назвать увеличение числа бланкетных норм, в том числе связанных с установлением структурной связи между законодательством субъектов

Российской Федерации и федеральным законодательством. Установление в законодательстве субъектов Федерации норм, указывающих на федеральное законодательство, приводит к неотъемлемой зависимости региональной законодательной базы от законодательной базы федерального уровня, ведь, по сути, нормы, закрепленные в законодательстве субъектов Федерации, не могут действовать отдельно от норм, содержащихся в федеральном законодательстве. Это надежно скрепляет единство правовой системы государства и предотвращает автономизацию законодательных массивов субъектов Федерации.

Одновременно идет общее увеличение объема правового регулирования в законодательстве субъектов Федерации. В связи с этим решается задача консолидации законов субъектов Федерации, направленная на преодоление множественности актов, изданных по одному и тому же либо тематически пересекающимся предметам регулирования, что существенно облегчает их применение. При этом следует отметить, что если еще несколько лет назад такая форма нормативного правового акта, как кодекс, была относительно редким явлением в системе регионального законодательства, то в настоящее время уже около 30% субъектов Федерации (26) имеют свои кодексы. Значительное увеличение полномочий потребовало создания сложной, разветвленной системы законодательных актов по отдельным сферам общественных отношений и во многом способствовало расширению практики принятия кодексов на уровне субъектов Федерации.

Безусловно, принятие кодексов в целом усиливает системный характер правотворчества. Но к такой форме нормативного правового акта, как кодекс, надо относиться достаточно осторожно и бережно, как к наиболее совершенному виду правотворчества, который имеет свою специфику и не должен подменяться в своем содержании обычным законом. Кодификация – высшая степень систематизации правовых норм. Наличие кодекса предполагает, что он объединил в себе все или по крайней мере большую часть норм в соответствующей сфере общественных отношений. Однако практически решить этот вопрос на уровне субъектов Федерации вряд ли возможно [17]. Именно поэтому кодификация – прерогатива федерального законодателя.

К сожалению, к качеству кодексов, принимаемых на уровне субъектов Федерации, имеются серьезные претензии. И это связано с тем, что именно в кодексах субъектов Федерации можно обнаружить наибольшее количество дублирующих федеральное законодательство норм. По сути, это и есть результат кодификации на «втором этаже» законодательного регулирования. Безусловно, этого недостатка можно было бы избежать, если бы на региональном уровне принимался обычный закон.

Нередки ситуации, когда наряду с кодексом в субъекте Федерации принимаются и другие законодательные акты в данной же сфере отношений. Таким образом, снижается такое свойство кодексов, как интегративный, системообразующий характер. Результаты кодификации оказываются серьезно заниженными, что нивелирует кодекс в системе других актов регионального нормотворчества.

В ряде случаев предметом кодификации на уровне субъектов Федерации становится сферы законодательства, где целесообразность кодификации весьма сомнительна, поскольку объем собственного нормотворческого массива, выработанного непосредственно субъектом Федерации, а не «позаимствованного» у федерального законодателя, очень мал. Есть даже пример, когда в Кодексе в качестве действующей осталась всего одна статья, да к тому же касающаяся признания утратившими силу отдельных нормативных правовых актов в связи с принятием самого данного Кодекса. Однако законодатель субъекта Федерации по-прежнему сохраняет данный Кодекс в качестве действующего в своей правовой системе.

Конечно, такие примеры во многом происходят из-за отсутствия системных законодательных установлений относительно развития нормативного правотворчества, хотя в науке уже давно доказана необходимость принятия федерального закона о нормативных правовых актах. Актуальность принятия данного закона подтверждается также и тем, что в ряде зарубежных государств уже действуют такие специальные законы и иные нормативные правовые акты по вопросам правотворчества: более двух десятилетий действует Закон о нормативных правовых актах в Болгарии, в 1987 г. принят Закон о правотворчестве в Венгрии. Аналогичные акты имеются в Японии, Италии, Азербайджане, Белоруссии и ряде других стран.

Принятие такого закона станет важным способом преодоления отрицательных тенденций, сложившихся к настоящему времени в области нормативно-правового регулирования, в том числе в субъектах Российской Федерации, и во многом будет стимулировать принятие других значимых мер по повышению устойчивости, системности и сбалансированности правового развития.

В настоящее время частые внесения изменений в законы, как федеральные, так и субъектов Федерации, не всегда позволяют обеспечить надлежащее качество правового регулирования. Достаточно сказать, что на сегодняшний день принятие более 40% всех законодательных актов в субъектах Российской Федерации обусловлено необходимостью приведения регионального законодательства в соответствие федеральному, что уже во многом говорит о чрезмерной подвижности в целом законодательства Российской Федерации. Однако повышение эффективности деятельности органов власти неразрывно связано с повышением стабильности правового регулирования, и прежде всего стабильности законодательства, что, в свою очередь, обуславливает необходимость выработки новых юридических технологий, направленных на повышение качества законодательства.

Одной из новых современных юридических технологий является правовой мониторинг, благодаря которому обеспечивается систематическое и последовательное наблюдение для решения таких вопросов, как анализ законодательства в соответствии со стратегическими целями развития государства, оценка качества правовых актов и эффективности их реализации. Еще одной из современных юридических технологий стала процедура оценки регулирующего воздействия в отношении проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых в системе федеральных органов исполнительной власти.

нительной власти. По сути, эта процедура проводится в отношении проектов правовых актов, которыми могут быть введены дополнительные расходы для бизнеса или бюджетов всех уровней, а также установлены новые административные барьеры. Перенос этих процедур на уровень субъектов Российской Федерации позволит повысить качество правового регулирования на региональном уровне. Однако важно обеспечить четкое методическое сопровождение внедрения оценки регулирующего воздействия на региональном уровне [13].

Существенные проблемы сохраняются и при регламентации полномочий органов местного самоуправления.

На протяжении последних двух десятилетий в России предпринимаются активные меры по повышению эффективности местного самоуправления, в том числе посредством оптимизации объема и содержания полномочий органов местной власти, обеспечения их необходимыми материальными и финансовыми ресурсами. Реализация концепции оптимального и четкого разграничения полномочий и финансовых ресурсов между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, начавшаяся в рамках проведения ряда государственных реформ в 2000-е гг., в определенной мере упорядочила перечень вопросов местного значения, привела в соответствие с ними объем и содержание полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц муниципальных образований, установила пределы их ответственности за принимаемые решения.

Вместе с тем, несмотря на масштабы проделанной работы, ее результаты пока нельзя признать в полной мере удовлетворительными. В современных условиях большинство муниципалитетов в России по-прежнему объединяют такие типичные проблемы, как: низкий уровень собственных доходов местных бюджетов; нехватка квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления; слабо развитая материально-техническая база; отсутствие четких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии соответствующих территорий. Кроме того, в последнее время и в федеральном, и в региональном законодательстве наметился отход от тех важнейших принципов определения компетенции муниципальных образований, которые рассматривались как главное достижение муниципальной реформы. Это подтверждают и проводившиеся в Институте в феврале–марте 2013 г. исследования, в рамках которых было проанализировано около 100 федеральных законов, определяющих полномочия органов местного самоуправления.

В частности, это наглядно проявляется в закреплении в отраслевом федеральном и региональном законотворчестве за органами местного самоуправления дополнительных полномочий, явно выходящих за пределы вопросов местного значения и не переданных муниципальным образованиям в установленном порядке в качестве делегированных федеральных или региональных полномочий. Речь, в частности, идет о таких полномочиях, как: осуществление регистрационного учета граждан по месту пребывания и жительства при отсутствии органов миграционного учета [6];

осуществление отдельных полномочий собственника в отношении государственных земель до разграничения государственной собственности на землю [2]; проведение конкурса по выбору управляющей компании; создание органами местного самоуправления условий для управления много квартирными домами, включая контроль за деятельностью управляющих компаний [8, ст. 161; ст. 165]; установление размера платы за содержание и ремонт жилого помещения для собственников помещений в многоквартирном доме, не принявших решения о выборе способа управления много квартирным домом [8, ст. 156; ст. 158]; выдача разрешений на вступление в брак лицам, не достигшим возраста 16 лет [9], и др.

Более того, имеют место случаи установления полномочий органов местного самоуправления подзаконными правовыми актами, что явно противоречит требованиям базового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵.

Наряду с указанной проблемой сохраняется проблема нечеткого определения содержания и объема полномочий муниципальных органов по решению вопросов местного значения. Это выражается в определении полномочий с использованием таких формулировок, как «оказывать содействие», «обеспечивать организацию», «участвовать в осуществлении», «участвовать в решении вопросов»⁶, что позволяет требовать от муниципалитетов различного объема реализации таких полномочий и, соответственно, несения различного объема ответственности за их невыполнение.

При этом, несмотря на запрет Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы государственной власти субъектов Российской Федерации, пользуясь указанной неопределенностью, своими нормативными правовыми актами детализируют указанные полномочия органов местного самоуправления, что на практике нередко приводит к закреплению за муниципальными образованиями новых дополнительных полномочий. Как правило, такое расширение муниципальных полномочий происходит в принимаемых субъектами Российской Федерации долгосрочных целевых программах, в которые в качестве соисполнителей включаются органы местного самоуправления. По сути, таким способом субъекты Российской Федерации пытаются обеспечить дополнительное финансирование исполнения региональных программ, вместо того чтобы осуществлять надлежащую передачу органам местного самоуправления исполнения отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации.

⁵ В качестве примера можно привести приказ Минсельхоза России от 11 октября 2010 г. № 345 «Об утверждении формы и порядка ведения похозяйственных книг органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления городских округов», закрепивший за органами местного самоуправления соответствующее полномочие.

⁶ Например, в ст. 5 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» установлено такое полномочие органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования, как «участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование».

В отношении ряда вопросов местного значения отраслевое правовое регулирование либо отсутствует, либо излишне схематично определяет пределы ответственности органов местного самоуправления в соответствующей сфере (благоустройство территории, транспортное обслуживание, торговля и бытовое обслуживание, библиотечное обслуживание, организация досуга и обеспечение жителей услугами учреждений культуры и т.д.).

В то же время наблюдается и обратная картина, когда определение отдельных полномочий сложно однозначно отнести к тому или иному вопросу местного значения (например, отлов и содержание безнадзорных животных, постановка на учет, содержание бесхозяйного недвижимого имущества и оформление права муниципальной собственности на него в случае необнаружения собственника, размещение социальной рекламы и др.).

Перечни полномочий органов местного самоуправления в отдельных сферах (например, перечень полномочий в сфере охраны здоровья, установленный ст. 17 нового Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации») сформулированы таким образом, что пределы реализации компетенции по решению соответствующего вопроса местного значения оказываются неустановленными.

Имеются примеры несоответствия между имеющимися вопросами местного значения, установленными Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и характером и содержанием полномочий, зафиксированных в отраслевом Федеральном законе. Соответствующий пример можно привести с Лесным кодексом Российской Федерации, согласно которому городские леса могут находиться не только в муниципальной собственности, но при этом организация использования, охраны, защиты и воспроизводства всех городских лесов, а также муниципальный лесной контроль в таких лесах возложены на органы местного самоуправления поселений и городских округов, вне зависимости от того, в чьей собственности находятся соответствующие лесные участки.

Сохраняется проблема закрепления за органами местного самоуправления различных территориальных уровней (поселений и муниципальных районов) одних и тех же полномочий по одному и тому же вопросу местного значения, без установления различий в объеме и содержании данных полномочий. В частности, это касается таких полномочий, как обеспечение деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований, участие в профилактике терроризма и экстремизма, развитие сферы народных художественных промыслов и т.д. На практике это приводит к неоправданному дублированию их осуществления на одной и той же территории, ненужной конкуренции и пересечению сфер ответственности муниципальных органов власти.

Все более расширяется и объем прав органов местного самоуправления по решению вопросов, не относящихся к вопросам местного значения [4, ст. 14.1; ст. 15.1; ст. 16.1], что в условиях дефицитных местных бюджетов

чревато дальнейшим отвлечением бюджетных средств на решение задач, не относящихся к решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения местного сообщества, составляющих главное предназначение муниципальных органов.

На региональном уровне наблюдается рост числа государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления. Нередко перечень передаваемых полномочий настолько широк, что практически охватывает все полномочия в определенной сфере. При этом некоторые субъекты Российской Федерации явно злоупотребляют своим правом, перебрасывая на муниципальный уровень передаваемые для осуществления регионам отдельные федеральные государственные полномочия, что нередко крайне усложняет распределение и реализацию соответствующих полномочий. Дело в том, что делегирование полномочий нижестоящим уровням публичной власти представляет собой вторичный механизм перераспределения компетенции и нередко является следствием неэффективного первичного разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти.

Наряду с указанными проблемами остается так и не решенной одна из главных задач проводившейся в 2000-е гг. муниципальной реформы – обеспечение соответствия между финансовыми потребностями муниципалитетов по решению вопросов местного значения и предоставленными им доходными источниками. Ситуацию усугубляет осуществленное за последние годы значительное расширение перечней вопросов местного значения, большинство из которых носит явный затратный характер для муниципальных образований, однако под их реализацию не закреплялись новые источники доходов местных бюджетов.

В связи с этим нельзя не отметить также тенденцию передачи многих полномочий муниципальных органов органам государственной власти субъектов Российской Федерации и закрепление их в качестве «собственных» полномочий последних. При этом основной причиной такой «переброски» полномочий зачастую является не ее целесообразность, а недостаток финансирования полномочий со стороны муниципальных образований. В итоге данные полномочия впоследствии, как правило, передаются для реализации обратно органам местного самоуправления путем наделения их статусом государственных полномочий, поскольку реализовываться они фактически могут только ими, а это влечет дополнительные государственные расходы и издержки, в частности на расширение административного аппарата, его содержание и обеспечение его деятельности. Кроме того, передача полномочий предполагает определенное взаимодействие между уровнями публичной власти, что занимает некоторое время у соответствующих властей, реализующих данные полномочия, которое могло быть направлено на планирование деятельности в ответственной области, анализ существующих проблем. Впоследствии осуществляется дополнительный контроль реализации передаваемых полномочий, избыточность которого обсуждается сегодня практически на всех уровнях власти и в общественных институтах [16].

Поиск новых путей решения указанных проблем пока не дал каких-либо результатов. Как известно, в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 27.06.2011 № 425-рп были образованы рабочие группы по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также по финансовым и налоговым вопросам и по межбюджетным отношениям. В то же время конкретные законодательные инициативы по результатам деятельности данных рабочих групп на сегодняшний день не нашли практического выражения в форме принятия соответствующего федерального закона. В связи с этим на федеральном уровне продолжается работа по поиску оптимальных и сбалансированных вариантов, направлений и механизмов перераспределения и разграничения полномочий, финансовых и материальных ресурсов между уровнями публичной власти.

Необходима кропотливая работа по проведению полной инвентаризации отраслевого федерального и регионального законодательства на предмет определения соответствия полномочий, закрепляемых за органами местного самоуправления, вопросам местного значения, установленным в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с целью уточнения объема и содержания соответствующих полномочий, изъятия излишних и неоправданных, несвойственных муниципалитетам полномочий, а также исключения закрепления одинаковых или сходных полномочий за разными уровнями власти одновременно. Кроме того, необходима выработка критериев и установления границ делегирования и субделегирования федеральных и региональных государственных полномочий органам местного самоуправления.

Органы местного самоуправления должны иметь больше возможностей влиять на формирование инвестиционного климата и решение социальных вопросов на соответствующих территориях. Однако для этого им необходимы не только значительные публично-властные полномочия в различных сферах общественных отношений, но и стабильная достаточная финансовая база для их реализации.



ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. С. 5005.
2. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Ст. 3, п. 10.
3. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
5. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 «О недрах». Ст. 5.
6. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. N 5242-И «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Ст. 4.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. N 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. N 50. Ст. 5311.
8. Жилищный кодекс Российской Федерации. Ч. 4.
9. Семейный кодекс Российской Федерации. Ч. 2. Ст. 13.
10. Приказ Минсельхоза России от 11 октября 2010 г. N 345 «Об утверждении формы и порядка ведения похозяйственных книг органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления городских округов».
11. Андриченко Л.В., Валентей С.Д. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе // Федерализм. 2008. – № 4. – С. 31–53.
12. Андриченко Л.В., Постников А.Е. Проблемы разграничения законодательных полномочий в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов России // Журнал российского права. 2008. – № 5. – С. 8.
13. Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. – № 6. – С. 5–16.
14. Городилов А.А., Губин Ю.И., Соколов А.Н. Федерализм в России – состояние, проблемы, перспективы развития. Калининград, 2010. – С. 69–71.
15. Ким Ю.В. Федеративный режим. М., 2007. – С. 72.

16. Каюров Е.А. Некоторые аспекты повышения эффективности системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в России // Законодательство и экономика. 2013. – № 6. – С. 9–29.
17. Тихомиров Ю.А., Андриченко Л.В. Проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. – № 3. – С. 2–8.
18. Mick C. Probleme des Foederalismus in Russland // Osteuropa. 1994. № 44. Heft 7. P. 620.

DIVISION OF POWERS BETWEEN THE AUTHORITIES OF DIFFERENT TERRITORIAL LEVELS: THE PROBLEM OF CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION

Andrichenko L.V.

Doctor of Law, professor, Head of the Public Law Research Centre at the Institute for Legislature and Comparative Law Studies under the Government of the RF.

E-mail: lvandr@mail.ru

Address: Institute for Legislature and Comparative Law Studies under the RF Government.
34 Bolshaya Cheryomushkinskaya Str. Moscow 117218 Russian Federation.

Abstract

The core of the approach chosen to divide powers and jurisdictions between bodies of power is the quality of state governance on the scale of the Federative State as a whole and its composing systems. Evaluation of the worked out criteria, ways, principles and mechanisms of the division of powers and jurisdictions that have been used in Federative practice, points to the rooted legislative model of regulating powers division which is exceedingly centralist by its nature. The article considers modern trends in making a division of powers between authorities of the Russian Federation, between bodies of power of the RF subjects, and local municipal bodies of public administration. An attempt has been made to reveal the problems that hamper developing federative ways in governing. With these ideas in view, the article criticizes the current federal and regional legislature of the Russian Federation and makes proposals on its optimization as well. For once, it makes a conclusion that intricate work should be done to draw up a full inventory of federal and regional legislative branches. It is necessary to define how much the powers of local public administrations correspond the questions of local importance provided by the Federal law “On general principles of the organization of local public administration in the Russian Federation”; to precise the amount and substance of the relevant powers; to withdraw extra and irrelevant to municipalities powers; to exclude assigning equal or similar powers to authorities of different levels simultaneously. Besides, it is necessary to work out criteria and to determine limits to delegating federal and regional state powers to local bodies of public administration.

Keywords: federation; decentralization; model of division of jurisdictions and powers; doctrine of subsidiarity; centralization; optimization of division of jurisdictions and powers.



REFERENCES

1. *Federalniy zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. N 184-FZ «Ob obshchih printsipah organizatsii zakonodatelnyh (predstavitelnyh) i ispolnitelnyh organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektor Rossiyskoy Federatsii»*. [The Federal Law of October 6, 1999 N 184-FZ: «On general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of government in the subjects of the Russian Federation»]. Set of Laws of the Russian Federation, 1999, n. 42, p. 5005.
2. *Federalniy zakon ot 25 oktyabrya 2001 g. N 137-FZ «O vvedenii v deystvie Zemel'nogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii»* [The Federal Law of 25 October 2001, N 137-FZ «On the implementation of the Land Code of the Russian Federation»] Art. 3 (10).
3. *Federalniy zakon ot 4 iyulya 2003 g. N 95-FZ «O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Federalnyi zakon «Ob obshchih printsipah organizatsii zakonodatelnyh (predstavitelnyh) i ispolnitelnyh organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektor Rossiyskoy Federatsii»*. [The Federal Law of July 4, 2003 N 95-FZ «On amending the Federal Law»: «On general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of government in the subjects of the Russian Federation»]. Set of Laws of the Russian Federation, 2003, n. 27 (part 2), p. 2709.
4. *Federalniy zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ «Ob obshchih printsipah organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»*. [The Federal Law of October 6, 2003 N 131-FZ: «On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation»].
5. *Zakon Rossiyskoy Federatsii ot 21 fevralya 1992 g. № 2395-1 «O nedra»* [Law of the Russian Federation of 21 February 1992 N 2395-1 «On the subsoil»]. Art. 5.
6. *Zakon Rossiyskoy Federatsii ot 25 iyunya 1993 g. N 5242-I «O prave grazhdan Rossiyskoy Federatsii na svobodu peredvizheniya, vybor mesta prebyvaniya i zhitelstva v predelakh Rossiyskoy Federatsii»*. [The Law of the Russian Federation of June 25, 1993 N 5242-I: «On the right of citizens of the Russian Federation to the freedom of movement and choice of place of residence within the Russian Federation»]. Art. 4.
7. *Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 5 dekabrya 2005 g. N 725 «O vzaimodeystvii i koordinatsii deyatel'nosti organov ispolnitelnoy vlasti sub'ektor Rossiyskoy Federatsii i territorialnyh organov federalnyh organov ispolnitelnoy vlasti»*. [The Resolution of the Government of the Russian Federation of December 5, 2005 N 725: «On the interaction and coordination of activities of the executive authorities of the Russian Federation and the territorial bodies of the federal executive bodies»]. Set of Laws of the Russian Federation, 2005, n. 50, p. 5311.
8. *Zhilishchniy kodeks Rossiyskoy Federatsii* [The Housing Code of the Russian Federation]. Part 4.
9. *Semeyniy kodeks Rossiyskoy Federatsii* [The Family Code of the Russian Federation]. Part 2. Art. 13.
10. *Prikaz Minselhoza Rossii ot 11 oktyabrya 2010 g. N 345 «Ob utverzhdenii formy i po ryadka vedeniya hozyaystvennyh knig organami mestnogo samoupravleniya celeniy*

i organami mestnogo samoupravleniya gorodskih okrugov». [The Order of the Ministry of Agriculture of Russia of October 11, 2010 N 345: «On the approval of the form and procedure for conducting household books by local governments of settlements and local governments of city districts»].

11. Andrichenko, L.V. & Valentej, S.D. (2008). Problemy razgranicheniya polnomochiy mezhdu federalnymi organami gosudarstvennoy vlasti i organami gosudarstvennoy vlasti sub'ektorov Rossiyskoy Federatsii na sovremenном etape. [The problems of making a division of powers between the federal bodies of government and the bodies of government in the subjects of the Russian Federation at the present time]. *Federalizm*, n. 4, pp. 31–53.
12. Andrichenko, L.V. & Postnikov, A.E. (2008). Problemy razgranicheniya zakonodatelnyh polnomochiy v sfere zashchity iskonnnoy sredy obitaniya i traditsionnogo obraza zhizni korennyh malochislennyh narodov Rossii [The problems of delimitation of the legislative powers in the field of protection of the native habitat and traditional way of life of the indigenous peoples of Russia]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, n. 5, p. 8.
13. Andrichenko, L.V. & Yurtaeva, E.A. (2013). Konstitutsionnye osnovy rossiyskogo federalizma [The constitutional foundations of Russian federalism]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, n. 6, pp. 5–16.
14. Gorodilov, A.A., Gubin, Yu.I. & Sokolov, A.N. (2010). *Federalizm v Rossii – sostoyanie, problemy, perspektivy razvitiya* [Federalism in Russia: the present situation, problems and prospects for its development.] Kaliningrad: Izd-vo Rost. jurid. in-ta MVD Rossii.
15. Kim, Yu.V. (2007). *Federativnyi rezhim* [The Federative mode]. Moscow: Formula prava.
16. Kayurov, E.A. (2013). Nekotorye aspekty povysheniya effektivnosti sistemy razgranicheniya predmetov vedeniya i polnomochiy mezhdu urovnyami publichnnoy vlasti v Rossii [Some aspects of increasing efficiency of the system for dividing jurisdictions and powers between the levels of public authority in Russia]. *Zakonodatelstvo i Ekonomika*, n. 6, pp. 9–29.
17. Tihomirov, Yu.A. & Andrichenko, L.V. (2009). Problemy razvitiya zakonodatelstva sub'ektorov Rossiyskoy Federatsii [The problems of the legislation development in the subjects of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, n. 3, pp. 2–8.
18. Mick, C. (1994). Probleme des Foederalismus in Russland. *Osteuropa*, n. 44, heft 7, p. 620.