

УДК 342.25

История и современные тенденции решения проблем разграничения полномочий между субъектами Федерации и Российской Федерацией (на примере нефтяных и газовых ресурсов)

Довбня Владислав Борисович

Аспирант, преподаватель кафедры

«Государственное и муниципальное право»,

Государственный университет Министерства финансов Российской Федерации,

101000, г. Москва, Малый Златоустинский пер., д. 7, строение 1;

e-mail: pravo@abik.ru

Аннотация

В работе делается обоснованный вывод, что проблема разграничения полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения природными нефтяными и газовыми ресурсами между центром и регионами является комплексной, она встроена в систему иных серьезных проблем, лежащих на пересечении разных социально-экономических и политических наук.

Ключевые слова

Конституционное устройство, федеративная система, федерализм, субъект Федерации, разграничение полномочий, государство, нефтегазовые ресурсы.

Введение

Конституционное строительство в области разграничения полно-

мочий в сфере владения, пользования и распоряжения природными нефтяными и газовыми ресурсами происходило в России трудно, медленно и

непоследовательно, поскольку это частная задача, лежащая в более общем поле строительства федеративных отношений и федерализма, исторический путь которого насчитывает много веков, но до сих пор до конца не пройден.

Основные этапы развития проблемы разграничения полномочий центра и регионов в России

Один из исторических примеров зарождения основ федерализма анализирует Л. Болтенкова: «Дмитрий Донской, правивший государством с 1363 по 1381 гг., в присутствии митрополита и бояр заключил договор с двоюродным братом Владимиром, говоря сегодняшней терминологией, разграничив с ним полномочия... Читая этот договор и возвращаясь мысленно к событиям недавнего прошлого, да и сегодняшнего дня, невольно думаешь, что два князя – двоюродных брата решали те же вопросы, какие решают субъекты нынешней Российской Федерации. Перед ними тоже стояла проблема сочетания единства «всей Руси» с самостоятельностью княжеств. В договоре мы находим множество вопросов: политических,

военных, экономических, финансовых и, как бы мы сейчас сказали, гражданства»¹.

В советский период Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) в п. 2 главы первой установила, что «Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация Советских национальных республик». Этим было положено начало нынешнему федеративному устройству России.

Конституция РСФСР 1918 г. не содержала положения, позволяющего говорить о каком-то чётком разграничении полномочий центра и регионов, были лишь общие предпосылки этого. Так в п. 3 главы второй было установлено:

а) В осуществление социализации земли частная собственность на землю отменяется, и весь земельный фонд объявляется общенародным достоянием и передаётся трудящимся без всякого выкупа, на началах уравнительного землепользования.

1 Болтенкова Л.Ф. Влияние парламентов на развитие федерализма в России // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С. 10-11.

б) Все леса, недра и воды общегосударственного значения, а равно и весь живой и мёртвый инвентарь, образцовые поместья и сельскохозяйственные предприятия объявляются национальным достоянием².

О разграничении предметов ведения федерации и регионов так же не было речи, поскольку предметы ведения разделялись между Всероссийским Съездом Советов и Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Советов. Так, п. 49 главы девятой «О предметах ведения Всероссийского Съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов» устанавливал следующие положения:

«Ведению Всероссийского Съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов подлежат все вопросы общегосударственного значения, как то:

в) Установление и изменение границ, а равно отчуждение частей территории Российской Социалистической Федеративной Советской

Республики, или принадлежащих ей прав.

г) Установление границ и компетенции областных Советских союзов, входящих в состав Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, а также разрешение споров между ними.

д) Принятие в состав Российской Социалистической Федеративной Советской Республики новых сочленов Советской Республики и признание выхода из Российской Федерации отдельных частей её.

е) Общее административное разделение территории Российской Социалистической Федеративной Советской Республики и утверждение областных объединений», а также почти все иные вопросы.

К исключительному ведению Всероссийского Съезда Советов были отнесены только установление, дополнение и изменение основных начал Советской Конституции и ратификация мирных договоров.

По сути дела какого-то настоящего разделения предметов ведения Конституция РСФСР 1918 г. ещё не содержала. А далее п. 61 главы двенадцатой Конституция РСФСР 1918 г. «О предметах ведения органов советской власти на местах» детализировал

2 Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Опубликовано в № 151 «Известий Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета» от 19 июля 1918 г. – М., 1918. – 32 с.

предмет деятельности областных, губернских, уездных и волостных органов Советской власти, а также Советов Депутатов:

а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов Советской власти;

б) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях;

в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение;

г) объединение всей Советской деятельности в пределах данной территории».

Следующий период развития исследуемых отношений был связан с принятием Конституции СССР 1924 года и Конституции РСФСР 1925 года.

В разделе втором главы первой Конституции СССР (утверждена резолюцией II-го Съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 г., первоначальная редакция) было установлено, что ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его верховных органов подлежит установление общих начал землеустройства и землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами по всей территории Союза ССР.

Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.) почти не продвинулась в разработке исследуемых нами вопросов. О полномочиях в первой же главе Конституции РСФСР (п. 3) сказано лишь следующее: «Согласно воле народов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принявших решение на X Всероссийском Съезде Советов об образовании Союза Советских Социалистических Республик, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, входя в состав Союза Советских Социалистических Республик, передаёт Союзу полномочия, отнесённые, в соответствии со ст. 1 Конституции Союза Советских Социалистических Республик, к ведению органов Союза Советских Социалистических Республик».

Согласно п. 17 главы второй «О предметах ведения Всероссийского Съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета» ведению Всероссийского Съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов подлежали все вопросы общегосударственного значения, как-то:

а) общее руководство всей политикой и народным хозяйством Российской Социалистической Федеративной Советской Республики;

б) установление границ автономных советских социалистических республик, входящих в состав Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, утверждение конституций их, а также разрешение споров между автономными советскими социалистическими республиками и между ними и другими частями Федерации;

в) общее административное разделение территории Российской Социалистической Федеративной Советской Республики и утверждение краевых и областных объединений;

г) установление, в соответствии с законодательством Союза Советских Социалистических Республик, плана всего народного хозяйства и отдельных отраслей его на территории Российской Социалистической Федеративной Советской Республики.

Глава пятая Конституции РСФСР 1925 года «О местной власти» содержала раздел «Г» «О предметах ведения местных органов власти», в п. 64 которого было установлено, что «краевые, областные и районные исполнительные комитеты и их прези-

думы, а также советы депутатов имеют своей задачей:

а) принятие мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях;

б) составление и утверждение местных бюджетов;

в) проведение в жизнь постановлений соответствующих высших органов Советской власти;

г) разрешение вопросов, имеющих местное для данной территории значение;

д) объединение Советской деятельности в пределах данной территории;

е) обеспечение, в пределах данной территории, революционной законности и охрана государственного порядка и общественной безопасности».

Отсюда видно, что первые две российские Конституции регулировали исследуемые нами вопросы фрагментарно и бессистемно. Это естественно, ибо статьёй 3 Конституции 1918 года приоритетной задачей было поставлено «уничтожение всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социалистической организации общества и

победы социализма во всех странах», а в ст. 1 Конституции 1925 года – задача «гарантировать диктатуру пролетариата, в целях подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и осуществления коммунизма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти». Такого рода политические задачи не оставляли места для внутреннего конструктивного созидания федерации и её субъектов.

Следующий этап развития института разграничения полномочий между субъектами Федерации и Российской Федерацией связан с появлением Конституции СССР 1936 года, которая в п. «с» ст. 14. установила, что ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов власти и органов государственного управления подлежат: «установление основных начал землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами». Здесь уже видно смещение от ценностей абстрактных (диктатуры пролетариата) к появлению в Конституции недр как конкретного источника ценностей материального порядка, способных кормить и обогревать.

Статья 15 Конституция СССР 1936 года определила, что «сувере-

нитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в ст. 14 Конституции СССР. Вне этих пределов каждая Союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно. СССР охраняет суверенные права союзных республик». Это означало, что формально союзные республики получили право действовать за пределами юрисдикции СССР, ограниченной ст. 14, однако п. «п» ст. 19 Конституции РСФСР 1937 года было установлено всего лишь, что ведению Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в лице её высших органов власти и органов государственного управления подлежат: установление порядка пользования землей, недрами, лесами и водами. Как видно, различие этих статей состоит в таких нюансах: в Конституции СССР устанавливались основные начала землепользования, а в Конституции РСФСР устанавливался порядок пользования. Тем не менее, это был определённый прогресс по сравнению с Конституциями 1924 и 1925 годов.

Конституция СССР 1977 года (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) в ст. 73 установила, что ведению Со-

юза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и управления подлежит проведение единой социально-экономической политики, руководство экономикой страны; определение основных направлений научно-технического прогресса и общих мероприятий по рациональному использованию и охране природных ресурсов. Статья 77 Конституции определила, что союзная республика обеспечивает комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории. Это означает, что в конституциях СССР 1977 года и РСФСР 1978 года по сути дела сделан шаг назад в регулировании вопросов разделения полномочий и предметов ведения, поскольку по факту государство, несмотря на федеративный характер, фактически приобрело много черт унитарного государства, что сказалось и на формальном отражении этой реальности в конституциях.

Статья 135 Конституции СССР 1977 г. установила, что «союзно-республиканские министерства и государственные комитеты СССР руководят порученными им отраслями управления или осуществляют межотраслевое управление, как правило, через соответствующие министерства,

государственные комитеты, другие органы союзных республик и управляют непосредственно отдельными предприятиями и объединениями, находящимися в союзном подчинении», а непосредственное закрепление собственности было осуществлено в ст. 11 Конституции: «В исключительной собственности государства находятся: земля, её недра, воды, леса». Единственное упоминание о недрах было сделано в ст. 18 Конституции: «В интересах настоящего и будущих поколений в СССР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и её недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды».

С другой стороны, в тот же период действовали также Основы законодательства Союза ССР и республик, которые принимались по важнейшим направлениям правового регулирования, в том числе земли, водных и лесных ресурсов, и в них происходило закрепление полномочий союзных и республиканских (представительных и исполнительных) органов государственной власти в этих сферах.

Августовские события 1991 г. привели к ликвидации партийной власти, Указом президента Б. Ельцина КПСС была запрещена. 22 августа 1991 г. был подписан Указ № 375 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР», которым была создана вертикально структурированная исполнительная власть: «исполнительно-распорядительные функции в регионах осуществляются главами администраций, назначаемыми Президентом по согласованию с соответствующими Советами».

В дальнейшем возникло такое явление, как «парад суверенитетов», и чтобы остановить его, 31 марта 1992 года был подписан Федеративный договор, который стал впоследствии основой Конституции, принятой 12 декабря 1993 года, в части её федеративного устройства. Процесс был осложнён позицией Татарстана и Чечни, которые отказались подписать договор. Р.С. Хакимов пишет, что мотивировка Татарстана исходила из того, что к тому времени у республики реальных прав было больше, чем предполагалось в Федеративном договоре, к тому же был весьма запутан вопрос, кто же владеет недрами – Федерация или республика, а ведь для Татарстана

вопрос владения нефтяными запасами был важнейшим экономическим и даже политическим вопросом, поэтому в Татарстане оценивали Федеративный договор как «конъюнктурный документ, не определяющий принципы построения самой федерации. На деле так оно и оказалось»³. К. Росс также замечает, что Конституция РФ содержит ряд двусмысленных и даже противоречивых статей, например, в ст. 11 говорится, что отношения центр-регионы определяются «Федеративным и иными договорами», и это предполагает, что Федеративный договор остаётся в силе⁴, хотя известно, что на самом деле его юридическое значение свелось к нулю.

Дальнейшее продолжение договорного процесса было основано на ч. 3 ст. 11 и ч. 2, 3 ст. 78 Конституции России, в результате чего в течение второй половины девяностых годов было заключено больше сорока договоров, многие из которых остались чисто формальными и практического

3 Хакимов Р.С. Перестройка и новейшая история Татарстана: взгляд через 20 лет // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С. 109.

4 Росс К. Федерализм и демократизация в России // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С. 135.

значения не имели. Неформально был составлен и подписан 15 февраля 1994 года Договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан», благодаря чему Татарстан получил динамику развития большую, чем многие другие субъекты федерации из числа сорока подписавших договоры. Оценки значения этого договора были разными. Так, Р.С. Хакимов полагает, что «договор закрепил не только статус республики, но и стимулировал федерализацию в стране. Россия никогда настоящей федерацией не была. Скорее для неё характерна жёсткая централизация, особенно в период Сталина и позже. Договор стал одним из механизмов перехода к федерации»⁵.

Нормативные основы разграничения предметов ведения между органами государственной власти и субъектов РФ

Для упорядочения договорного процесса со стороны центра был принят Федеральный закон «О прин-

ципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999 г., который за три года действия сыграл свою роль и затем утратил силу. Регулирование федерализма было продолжено далее принятием 17 декабря 2001 г. Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию и образование в её составе нового субъекта Российской Федерации», Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. Последующие законы и нормативные правовые акты также постепенно продолжили реформу федеративных отношений, причём осуществлялось это на уровне федерального законодательства, без внесения изменений в Конституцию РФ, это были следующие основные законы и нормативные правовые акты:

– Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

5 Хакимов Р.С. Указ. соч. – С. 111.

– Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах»;

– Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»;

– Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные

акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований»;

– Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;

– Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ;

– Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 28 июня 2007 г. № 825;

– Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28 апреля 2008 г. № 607;

– Бюджетный кодекс Российской Федерации;

– приказ Министерства экономического развития и торговли РФ

«О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации» от 17 июня 2002 г. № 170.

Казалось бы, такое количество нормативных правовых актов должно было привести к урегулированию проблемных вопросов. Однако некоторые исследователи справедливо полагают, что федеральные законы, направленные на реформирование федеративных отношений, содержат ряд спорных положений, и не все из них соответствуют конституционным нормам. Так, В.А. Черепанов считает, что полномочия, закреплённые за органами государственной власти субъектов РФ как их собственные, затрагивают только часть предметов совместного ведения, таким образом, ограничивается компетенция субъектов РФ по предметам совместного ведения, что не соответствует Конституции, многие полномочия по предметам совместного ведения переданы в ведение Российской Федерации, а права регионов в этой сфере уменьшены, в результате происходит дальнейшая централизация государственной власти в стране: «Вопреки ч. 2 ст. 78 Конституции РФ передача полномочий осуществляется в директивном порядке без заключения

соответствующих соглашений между федеральными и региональными органами государственной власти. Отказ исполнения федеральных полномочий не допускается. Реализация таких полномочий не способствует укреплению налогового потенциала регионов и не стимулирует органы государственной власти субъектов РФ к эффективному исполнению «чужих» полномочий, возложенных на них без их согласия. Разграничение полномочий в федеративной системе подменяется административным делегированием «сверху вниз». В результате федеративные отношения между Российской Федерацией и её субъектами заменяются административными отношениями между федеральными и региональными органами государственной власти по выполнению делегированных федеральных полномочий»⁶.

Такие особенности развития федеративных отношений и решения вопроса о разграничения полномочий между субъектами Федерации и Российской Федерацией замечают и другие авторы. Сегодня федеративная модель, принятая в России, построена на

6 Черепанов В.А. Федеративная реформа в России: современное состояние и перспективы развития // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С. 69-70.

трёх принципах, которые не закреплены в Конституции официально, а предложены в результате толкования учёными: национально-государственный, национально-территориальный и административно-территориальный. Перейдём к рассмотрению исследуемых проблем на этих уровнях.

В 2004 году Правительство РФ в Постановлении от 28.09.2004 № 501 «Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации» установило, что «Министерство регионального развития Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе районов Крайнего Севера и Арктики, административно-территориального устройства Российской Федерации, разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления...»⁷.

7 Постановление Правительства РФ от 28.09.2004 № 501 «Вопросы Министер-

На основании п. 2 Постановления № 501 Министерство регионального развития Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование, а также разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в том числе по следующим основным вопросам:

а) совершенствование федеративных отношений, развитие местного самоуправления, регулирование межнациональных отношений в Российской Федерации;

б) социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

в) мониторинг социально-экономических процессов в субъектах

ства регионального развития Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 40. – Ст. 3956.

Российской Федерации и муниципальных образованиях;

г) разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями;

д) изменение национально-государственного и административно-территориального устройства Российской Федерации.

Всё это означало, что правовая база для решения проблем разграничения полномочий между субъектами Федерации и Российской Федерацией была создана. Однако посмотрим, насколько она действенна.

В. Лексин полагает, что федеральная власть постоянно демонстрирует возможности мощного воздействия на ситуацию в любом регионе страны путём прямого или косвенного изменения ресурсного потенциала территориального развития, что проявляется, в частности, в форме закрепления за регионом (или изъятия) собственности, в т. ч. в виде земли и других природных ресурсов, а «события последних лет убеждают, что смысл и характер федеративного устройства страны всё более подчиняются именно алгорит-

мам развития бюджетных отношений, а не наоборот. Все последние изменения в бюджетном и налоговом законодательстве имели следствием вертикальное смещение доходов бюджетов (в первую очередь, основной их части – налоговой): от субъектов РФ – к федеральному «центру» и от муниципальных образований – к субъектам РФ. В федеральный бюджет почти полностью зачисляются налоги и платежи, связанные с самим фактом добычи наиболее ценных полезных ископаемых и около половины акцизов на наиболее активно реализуемую продукцию, то есть всё то, что наиболее значимо по величине и что наиболее полно собирается»⁸. Многие исследователи проблем федерализма приходят к аналогичным выводам, причём нарушения баланса властей центр-регионы, нарушения законодательства фиксируются как со стороны регионов, так и со стороны центра.

Что касается конкретных регионов, то, например, В.Ю. Войтович обращает внимание на состояние дел в федеративных отношениях в Удмурт-

8 Лексин В. Федеральная власть на территории субъекта федерации // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С. 338-340.

ской Республике: «В условиях кризиса российской государственности идея федерализма становится актуальной. Как форма государственного устройства, она, прежде всего, направлена на сохранение территории РФ. В этих целях проводится политика предоставления большей самостоятельности входящим в её состав субъектам, повышения их статуса... К сожалению, нельзя обойти конституционно-правовую проблему, которая проявляется в значительности коллизий между федеральной Конституцией и федеральным законодательством, с одной стороны, и конституциями (уставами), а также текущим законодательством субъектов Российской Федерации – с другой. Правовой нигилизм федеральных властей в свою очередь отразился и на законодательстве субъектов Федерации, в частности, на законодательстве Удмуртской Республики. Не может не настораживать достаточная распространённость нарушений в конституционном и текущем законодательстве УР конституционных основ российского федерализма. Так, и сегодня имеются отдельные факты игнорирования положений Российской Конституции, норм федеральных нормативных актов, порой закрепляется собственное

видение правового регулирования конституционных основ федерализма, системы разделения государственной власти между Федерацией и её субъектом – Удмуртской Республикой»⁹.

Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепил за субъектами полномочия, которые они обязаны выполнять за счёт своего бюджета и при этом нести ответственность перед населением. Остальные полномочия по предметам совместного ведения остались за федеральным центром и могут передаваться субъектам только вместе с соответствующими финансовыми средствами. Однако, как справедливо пишет В.А. Черепанов, полномочия, закреплённые этим Законом за субъектами, «затрагивают только часть предметов совместного ведения. Тем самым уменьшаются

9 Войтович В.Ю. Государственность Удмуртии и её реализация: проблемы, реалии (К 90-летию государственности Удмуртии)/ В.Ю. Войтович // Вестник Удмуртского университета. – 2011. – Вып. 1. – С. 124.

права регионов в этой сфере совместной компетенции. Так, например, Законом не предусмотрена компетенция субъектов РФ по важнейшим для них вопросам владения, пользования и распоряжения землёй, недрами, водными и другими природными ресурсами (п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). В результате происходит дальнейшая централизация государственной власти»¹⁰.

Для решения части задач В.А. Черепанов предлагает пять принципов разделения государственной власти Российской Федерации и государственной власти её субъектов:

– первый – принцип субсидиарности (вопросы, которые можно решать на уровне субъекта, нет смысла передавать наверх, но федеральный законодатель нередко применяет противоположный подход и старается максимально регламентировать предмет совместного ведения);

– второй – принцип рамочного федерального регулирования (исходный принцип субсидиарности необходимо дополнить и конкретизировать способом определения глубины,

объёма федерального регулирования по предметам совместного ведения);

– третий – «отраслевой» принцип (принцип рамочного регулирования следует дополнить ограничением степеней свободы как федерального, так и регионального законодателя);

– четвёртый – принцип позитивного обязывания (он в виде нормативного положения о взаимосвязи полномочий с обязанностями и ответственностью субъектов РФ закреплён в Федеральном законе от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ);

– пятый – принцип сотрудничества (совместная компетенция реализуется совместными усилиями при сотрудничестве всех публичных властей)¹¹.

Мы полагаем, что нужно развить пятый принцип до его более полного содержания. Принцип сотрудничества нужно применять и между властями соседних субъектов Федерации. Особенно важно это в делах федерального масштаба, когда природные ресурсы (нефть, газ и другие) добываются в одном субъекте Федерации, транспортируются через другие, перерабатываются в третьих, за границу уходят из четвёртого и последующих по счёту регионов. Имен-

¹⁰ Черепанов В.А. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и её субъектами // Журнал российского права. – 2003. – № 9. – С. 32.

¹¹ Там же.

но поэтому в таких ситуациях можно говорить об экономических кластерах и сетевом взаимодействии субъектов Федерации, и поэтому нужно вести речь о разграничении полномочий не только между центром и регионами, но и между несколькими заинтересованными регионами. Такие разграничения не урегулированы на уровне Конституции РФ, значит нужно регулировать на уровне субъектов РФ, а это возможно как путём создания федеральных законов, так и посредством заключения двусторонних и многосторонних договоров.

К новейшим тенденциям развития правоотношений в области разграничения полномочий федерации и регионов, в частности, в сфере владения, пользования и распоряжения природными нефтяными и газовыми ресурсами, можно отнести появление позиции Президента РФ Д.А. Медведева, озвученной им на Санкт-Петербургском экономическом форуме 17 июня 2011 года: «Федеративный характер нашего государства должен быть мотором развития нашей огромной и многообразной страны и работать на наше конкурентное преимущество. В современном мире невозможно управлять страной из одной точки, тем более, когда речь идёт

о такой стране, как Россия. Скажу больше: если всё начинает работать или движется по сигналу из Кремля, а это мы проходили, я сам знаю это на собственном опыте, значит, система нежизнеспособна, её нужно подстраивать под конкретного человека. Это плохо, это означает, что систему нужно менять. В ближайшее время я создам специальную рабочую группу высокого уровня, которая подготовит предложения по децентрализации полномочий между уровнями власти, прежде всего в пользу муниципального уровня, включая вопросы соответствующей корректировки национальной налоговой системы и принципов межбюджетных отношений. Убеждён, что такие решения будут в большей мере отвечать и потребностям перспективной структуры российской экономики»¹².

Можно согласиться с данным подходом, однако нужно понимать, что в данном вопросе чрезвычайно важно точно сбалансировать интересы центра с его вертикалью власти

12 Медведев Д.А. Дмитрий Медведев выступил на заседании Петербургского международного экономического форума (17.06.2011) // Сайт Президента РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://президент.рф/news/11601> (дата обращения: 17.06.2011).

и самостоятельность регионов, особенно в наиболее чувствительной для них сфере распоряжения природными ресурсами, нефтью и газом.

Выводы и предложения

Проведённое исследование позволяет сделать вывод о том, что строительство федеративных отношений и федерализма проходило с большим или меньшим успехом без изменения Конституции России, что означает возможность дальнейшего совершенствования правового регулирования в области разграничения полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения природными нефтяными и газовыми ресурсами на основе Конституции, но без обязательного изменения конституционных норм, что существенно облегчает процесс. Отсюда вытекает несколько наших предложений.

Первое. Накопление некоторой критической массы изменений на уровне федерального законодательства может создать в дальнейшем предпосылки для внесения изменений в Конституцию РФ, поэтому мы предлагаем вносить их только когда это будет политически обосновано, иначе говоря, может произойти без

конфликтов и на основании консенсуса.

Второе. Необходимо более активное взаимодействие субъектов Федерации между собой для выработки совместных позиций по самым важным экономическим вопросам, к которым всегда относятся вопросы добычи, транспортировки, переработки нефтепродуктов как отраслей, обеспечивающих самую значительную долю поступления налогов в федеральный бюджет.

Третье. В вопросах разграничения полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения природными нефтяными и газовыми ресурсами нужно достигнуть точной балансировки интересов центра и регионов. При этом нужно понимать, что такой балансировкой необходимо заниматься на законодательном уровне всё время, поскольку динамика жизни (изменяющийся объём добычи, цены на нефть, разведка новых запасов, выход из строя старых месторождений, строительство новых газопроводов и нефтепроводов и т.д.) не позволяет остановиться на каких-то окончательно завершённых и совершенных формах взаимодействия, эти формы нуждаются в постоянном мониторинге и коррекции.

Список литературных источников

1. Болтенкова Л.Ф. Влияние парламентов на развитие федерализма в России // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С. 8-24.
2. Войтович В.Ю. Государственность Удмуртии и её реализация: проблемы, реалии (К 90-летию государственности Удмуртии) // Вестник Удмуртского университета. – 2011. – Вып. 1. – С. 122-127.
3. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Опубликована в № 151 «Известий Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета» от 19 июля 1918 г. – М., 1918. – 32 с.
4. Лексин В. Федеральная власть на территории субъекта федерации // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С. 331-345.
5. Медведев Д.А. Дмитрий Медведев выступил на заседании Петербургского международного экономического форума (17.06.2011) // Сайт Президента РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://президент.рф/news/11601> (дата обращения: 17.06.2011).
6. Политико-правовые ресурсы федерализма в России: монография. – Казань: Казанский институт федерализма, 2006. – 632 с.
7. Постановление Правительства РФ от 28.09.2004 № 501 «Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 40. – Ст. 3956.
8. Росс К. Федерализм и демократизация в России // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С. 130-160.
9. Хакимов Р.С. Перестройка и новейшая история Татарстана: взгляд через 20 лет // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С. 107-116.
10. Черепанов В.А. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и её субъектами // Журнал российского права. – 2003. – № 9. – С. 32-39.
11. Черепанов В.А. Федеративная реформа в России: современное состояние и перспективы развития // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С. 67-75.

**The history and modern trends in solving problems connected
with distribution of authorities among the constituent
territories of Russian Federation
(natural oil and gas resources distribution)**

Dovbnya Vladislav Borisovich

Postgraduate student, lecturer,

State and Municipal Law Department,

The State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation,

P.O. Box 101990, Maly Zlatoustinsky Pereulok, dom 7, stroyeniye 1, Moscow, Russia;

e-mail: pravo@abik.ru

Abstract

The article researches the constitutional construction in the delineation of powers in the sphere of ownership, use and disposal of natural oil and gas resources is a problem, which dates back several centuries, but has still not been solved.

This problem emerged in the 16 century under Dmitry Donskoy, who has signed an agreement with his cousin Vladimir, separating from his authority. In front of them, too, was a problem of combination of the unity of "the whole Rus" with independent principalities.

In the soviet period the Constitution of the RSFSR, dated 1918, marked the beginning of the current federal structure of Russia.

In fact some of this division of subjects of jurisdiction of the Constitution of RSFSR of 1918 are still not contained.

Russian USSR Constitution of 1924 and the Constitution of RSFSR of 1925 have regulations upon the subject of our research, but they are fragmented and haphazard.

The Constitution of the USSR of 1936 has already seen a shift from the values of the abstract (the dictatorship of the proletariat) to appear in the Constitution of subsurface area as the source of the values of the material order, capable of feeding and heat.

USSR constitution of 1977 determined that a union republic shall ensure comprehensive economic and social development on its territory. This means that in

the constitutions of the USSR of 1977, and of the Georgian SSR of 1978, as a matter of fact made a step back in the regulation of the issues of separation of powers and competence, since in fact the state, despite the federative character, actually has a lot of features of a unitary state, which also affected the formal reflection of this reality in the constitutions.

After the August putsch of 1991, Russia had such a phenomenon as the "parade of sovereignties", and to stop it, on 31 march 1992 there was signed the Federation treaty, which has become subsequently the basis of the Constitution, adopted on December, 12, 1993, as part of its federal structure.

The study allows to make a conclusion that the construction of federative relations and federalism was held with more or less success without amendment of the Constitution of Russia, which means the possibility of further improvement of legal regulation in the field of delimitation of powers in the sphere of possession, use and disposal of natural oil and gas resources on the basis of the Constitution, but without requiring changes to the constitutional norms, which greatly facilitates the process.

Keywords

The constitutional structure, federal system, federalism, subject of the federation, separation of powers, state, oil and gas resources.

References

1. Boltenkova, L.F. (2006), "The influence of parliaments on the development of federalism in Russia" ["Vliyanie parlamentov na razvitie federalizma v Rossii"], in *Political and legal resources of federalism in Russia [Politiko-pravovye resursy federalizma v Rossii]*, Kazan, pp. 8-24.
2. Cherepanov, V.A. (2006), "Federal Reform in Russia: current status and prospects of development" ["Federativnaya reforma v Rossii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya"], in *Political and legal resources of federalism in Russia [Politiko-pravovye resursy federalizma v Rossii]*, Kazan, pp. 67-75.
3. Cherepanov, V.A. (2003), On the principles of separation of powers between the Russian Federation and its subjects ["O printsipakh razdeleniya gosudarstvennoi

- vlasti mezhdru Rossiiskoi Federatsiei i ee sub"ektami"], *Zhurnal rossiiskogo prava*, No. 9, pp. 32-39.
4. Khakimov, R.S. (2006), ["Perestroika i noveishaya istoriya Tatarstana: vzglyad cherez 20 let"], in *Political and legal resources of federalism in Russia* [Politiko-pravovye resursy federalizma v Rossii], Kazan, pp. 107-116.
 5. Constitution (Fundamental Law) of the Russian Socialist Federative Soviet Republic. Published in No. 151 "News of Russian Central Executive Committee", dated July, 19, 1918 [Konstitutsiya (Osnovnoi Zakon) Rossiiskoi Sotsialisticheskoi Federativnoi Sovetskoi Respubliki. Opublikovana v № 151 "Izvestii Vserossiiskogo Tsentral'nogo Iсполnitel'nogo Komiteta" ot 19 iyulya 1918 g.], Moscow, 1918, 32 p.
 6. Leksin, V. (2006), "Federal power in the subject of the federation" ["Federal'naya vlast' na territorii sub"ekta federatsii"], in *Political and legal resources of federalism in Russia* [Politiko-pravovye resursy federalizma v Rossii], Kazan, pp. 331-345.
 7. Medvedev, D.A. "Dmitry Medvedev at a meeting of the St. Petersburg International Economic Forum (June, 17, 2011)" ["Dmitrii Medvedev vystupil na zasedanii Peterburgskogo mezhdunarodnogo ekonomicheskogo foruma"] // Website of the President, available at: <http://prezident.rf/news/11601> (last accessed: 17.06.2011).
 8. *Political and legal resources of federalism in Russia: a monograph* [Politiko-pravovye resursy federalizma v Rossii: monografiya], Kazanskii institut federalizma, Kazan, 2006, 632 p.
 9. Russian Federation Government Resolution from September, 28, 2009, No. 501 "Issues of the Ministry of Regional Development" ["Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 28.09.2004 № 501 "Voprosy Ministerstva regional'nogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii"], Code of Laws of Russian Federation, 2004, No. 40, Art. 3956.
 10. Ross, K. (2006), "Federalism and democratization in Russia" ["Federalizm i demokratizatsiya v Rossii"], in *Political and legal resources of federalism in Russia* [Politiko-pravovye resursy federalizma v Rossii], Kazan, pp. 130-160.
 11. Voitovich, V.Yu. (2011), Udmurtia statehood and its implementation: Challenges & Realities (to the 90th anniversary of statehood of Udmurtia) ["Gosudarstvennost' Udmurtii i ee realizatsiya: problemy, realii (K 90-letiyu gosudarstvennosti Udmurtii)"], *Vestnik Udmurtskogo universiteta*, Issue No. 1, pp. 122-127.