

Второй международный круглый стол законодателей

*«ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В РЕГИОНАХ»*

16-17 февраля 2006 года, г. Санкт-Петербург

16-17 февраля 2006 года Институт права и публичной политики и Проект Парламентской Практики Восток-Запад (Нидерланды) совместно с Комитетом по законодательству Законодательного собрания г. Санкт-Петербурга провел международный круглый стол законодателей «Особенности организации и деятельности публичной власти в регионах». Круглый стол был организован в рамках проекта «Федерализм и региональные законодательные собрания» при поддержке программы MATRA Министерства иностранных дел Королевства Нидерланды.

Среди приглашенных представители органов федерального, регионального и муниципального уровней власти Российской Федерации, Словении, Германии, Албании, Голландии.

Структурно работа круглого стола была разделена на четыре части – сессии. Первая сессия круглого стола была посвящена теме «Организация публичной власти в городах федерального значения и административных центрах субъектов федерации». Темой второй сессии были «Публичные услуги: виды, стандарты, оценка эффективности», а третьей – «Проблемы систематизации и кодификации законодательства субъектов федерации».

Открывая работу круглого стола, **О.Б. Сидорович**, директор Института права и публичной политики, и **И.П. Михайлов**, Председатель Комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, отметили актуальность и важность обсуждаемых на круглом столе проблем, т.к. без оптимально выстроенного процесса функционирования публичной власти в регионах невозможно говорить о позитивном развитии Российской Федерации в целом и об успешности проводимых реформ.

В своем приветственном слове **В.Н. Подопригора**, Вице-губернатор Новгородской области, Председатель Ассамблеи Парламентариев, член Исполнительного комитета Проекта Парламентской Практики Восток-Запад, подчеркнул важность изучения российских и зарубежных региональных парламентов для нахождения новых путей развития России.

Работу сессии начал **И.П. Михайлов**, который отметил, что вопросы организации публичной власти в крупных городах постоянно возникают при обсуждении проблем как государственного, так и муниципального управления. При этом под крупными городами он имел в виду не только Москву и Санкт-Петербург, но и столицы регионов, а также промышленные центры.

Конституционное положение о том, что в Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, показывает, что публичная власть в России складывается помимо непосредственного выражения воли народа на референдумах и выборах также их взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

Несовершенство этого взаимодействия вызвало необходимость пересмотра положений федерального законодательства в отношении разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов, а также в отношении местного самоуправления на территории субъектов Федерации, выразилось в реформе федеративных отношений и местного самоуправления.

По мнению докладчика, отделение муниципальной власти от государственной зачастую приводит к противоречию в полномочиях, например, в случае, когда в административном центре субъекта федерации проживает большая часть населения региона.

В связи с этим докладчик предложил классифицировать субъекты федерации по критерию «столичности». В первую группу входят «моноцентрические субъекты», в которых административный центр вбирает в себя абсолютное большинство населения. В этих субъектах государственная власть и местное самоуправление охватывает почти одинаковый круг населения, но обладают разными полномочиями, что ведет к их противостоянию.

Вторую группу составляют Москва и Санкт-Петербург. В этих субъектах названная проблема принимает наиболее острые формы и решается попыткой фактического устранения местного самоуправления, у которого отнимаются большинство политико-хозяйственных функций.

Третью группу субъектов И.П. Михайлов назвал «пристолично бесстоличными». Это регионы, органы государственной власти которых находятся на территории других субъектов федерации, например, Московская и Ленинградская области.

И.П. Михайлов также высказал свое мнение относительно рецепции Россией мирового опыта организации местного управления. Он считает, что нашей стране не стоит

искусственно насаждать мировые стандарты взаимоотношения народа и государства без учета российских национальных традиций. В это связи он вспомнил опыт организации местного управления в России в форме земств. Это не настолько совершенный способ управления по сравнению с муниципалитетами, но этот опыт нельзя игнорировать.

Более того, И.П. Михайлов выразил сомнение в необходимости разделения публичной власти в такой большой стране как Россия на государственную и муниципальную, так как, по его мнению, ни то, ни другое не может работать эффективно в условиях, когда местное самоуправление может просто игнорировать региональное законодательство, ссылаясь на то, что оно действует по своему закону. Таким образом, самая доступная для народа власть является бесконтрольной.

В заключение, докладчик выразил уверенность в том, что в течении пяти лет местное самоуправление в Санкт-Петербурге приобретет «вразумительный, эффективный и блестящий» вид.

Начальник отдела анализа и систематизации законодательства Новосибирского областного Совета депутатов Т.Н. Деркач, возражая И.П. Михайлову, привела в пример Новосибирскую область, где опыт организации местного самоуправления является более успешным. Она отмечает, что, несмотря на несовершенство законодательства в части разграничения полномочий, во многих регионах нет ни совпадения территории различных уровней власти, ни совпадения подконтрольного населения, ни совпадения функций.

Ей была описана модель взаимоотношения государственной и муниципальной власти в Новосибирской области, координирующим механизмом в которой является система наказов избирателей. Наказы, как предложения, поступают в органы местного самоуправления, где они анализируются и распределяются между депутатами местных органов власти и депутатами государственных органов, в соответствии с их компетенцией. Этот механизм предотвращает пересечение функций.

А.В. Старовойтов, Эксперт проекта от Института права и публичной политики, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права МГУ им. Ломоносова, согласился с Т.Н. Деркач в том, что на некоторых территориях без местного самоуправления не обойтись. В то же время он отметил, что принцип subsidiarity власти за небольшим исключением очень сложно работает в крупных городах, так как это единый хозяйственный комплекс, который с трудом поддается

разделению. Опыт деления Москвы и Санкт-Петербурга – яркий тому пример. Районы и муниципалитеты этих городов получили минимальный бюджеты и полномочия.

Эксперт проекта от Института права и публичной политики, профессор кафедры государственного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета **Е.В. Гриценко** также отметила, что в городах федерального значения происходит столкновение принципа организационной обособленности местного самоуправления и принципов единства системы городского управления и единства системы городского хозяйства. Проблема, по ее мнению, состоит в том, что в России происходит попытка абсолютизации принципа организационной обособленности и в доктрине и в судебной практике, что приводит к появлению сложностей, в том числе в сфере бюджетной самостоятельности. Также она считает, что вопреки общему мнению Россия не использовала опыт организации местного самоуправления зарубежных стран, так как не был использован опыт поиска оптимальной модели местного самоуправления.

Заместитель Председателя Законодательного Собрания Ленинградской области **С.Ю. Семенов**, развивая тезис И.П. Михайлова о том, что управлять можно через кадры и через деньги, отметил, что ни первого, ни второго зачастую в местном самоуправлении нет. Чтобы увидеть сложность финансового положения местного самоуправления, он предложил сравнить, из чего складываются бюджетные средства местного самоуправления в западных странах и в России. Также в стране нет должной кадровой подготовки для местного самоуправления. Это ведет к дискредитации местного управления как формы самоорганизации населения. Такое положение может, по его мнению, побудить власти к наделению местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Советник комитета по вопросам местного самоуправления и административно-территориального устройства Новосибирского областного Совета депутатов, **В.А. Дудникова**, возвращаясь к теме оптимального разграничения компетенции, обратила внимание на правовые механизмы решения возникающих в этой сфере проблем, которые были предложены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года № 131-ФЗ. Так, в ситуации, когда разделены уровни государственных полномочий и муниципальных полномочий, одним из наиболее удачных, по ее мнению, механизмов является передача отдельных

государственных полномочий органам местного самоуправления. Прошлый закон о местном самоуправлении 1995 года содержал другой перечень муниципальных полномочий, на этом уровне сложилась соответствующая инфраструктура. Для рационального использования уже готовой инфраструктуры регионы идут по пути передачи также государственных полномочий местному самоуправлению. Это же решало проблему приближения некоторых услуг населению.

Другим полезным механизмом В.А. Дудникова назвала соглашение о передаче полномочий уже на муниципальном уровне, а именно от района к поселениям. Однако, в отличие от передачи государственных полномочий, этот институт крайне слабо регламентирован в законодательстве, нет определения соглашения, нет описания способов передачи полномочий. Все это порождает неопределенность в использовании этого института и, как следствие, малую распространенность его использования. Докладчик в этой связи предложила разработку типовых соглашений как первый шаг к решению этой проблемы.

Начальник методического управления Комитета по управлению городским имуществом администрации Санкт-Петербурга **И.Ю. Ганус** в своем выступлении коснулась проблем порядка передачи объектов собственности из государственной в муниципальную. Она указала на проблемы в этой сфере, которые возникали до внесения изменений в закон о местном самоуправлении № 122-ФЗ, согласно которому передача объектов государственной собственности осуществляется органом исполнительной власти. До внесения изменений Комитет по управлению городским имуществом г. Санкт-Петербурга, по сути, не мог влиять на решения законодательного собрания, в компетенции которого тогда находилась передача государственной собственности в муниципальную. Комитет не мог проследить, как будет использоваться объект у другого собственника, будет ли он предоставлять те же услуги населению, какие он предоставлял.

Член парламента Албании, бывший министр по местному самоуправлению **Б. Клосси** рассказал об албанском опыте децентрализации, который он считает одним из наиболее удачных. Местное самоуправление в Албании развивалось в два этапа. Первый этап длился с 1990 до 1998 года проходил в условиях сложного развития экономики, сопровождавшегося проблемами в развитии местного самоуправления. Государство не смогло принять необходимые законы для обеспечения разделения государственной и муниципальной властей. Второй период начался в 1998 года, когда была принята новая Конституция, которая предусматривала наделение властью органы местного

самоуправления, и подписанием Европейской Хартии о местном самоуправлении. Был принят закон, разграничивающий функции уровней власти, предусматривающий более широкие полномочия местного самоуправления, чем раньше. Власть спустилась на более низкий уровень к тем людям, которые находятся ближе реальным проблемам местного сообщества и это увенчалось успехом. Впрочем, докладчик заметил, что их опыт вряд ли может полностью использоваться в таких крупных странах, как Россия.

Заместитель председателя Новгородской областной Думы С.Ю. Фабричный выразил опасение, что складывающаяся сейчас множественность субъектов управления на одной территории, при этом декларирующих достижение одной и той же цели, должна неизбежно привести к конфликту. Он также указал, что населению, по большому счету, индифферентно, кто решает их вопросы: государственная власть или местная, главное – чтобы вопросы решались. В условиях такого оправданного эгоизма нет смысла обращаться к населению с вопросом, как должна быть организована власть, власть должна определиться в этом сама.

Именно неопределенность была названа одной из основных преград развития местного самоуправления. О неопределенности законодателя говорят многие факты. С 2003 года было принято двенадцать законов по внесению изменений в федеральный закон о местном самоуправлении. Об это так же говорит то, что за местным самоуправлением закреплено большое количество вопросов, которое оно должно решать, а бюджет местного самоуправления на 88% состоит из финансовой помощи.

Он также вспомнил послание Президента России, в котором, по его словам, содержалось две основных идеи в области местного самоуправления. Во-первых, публичная власть должна быть приближена к населению максимально, насколько это возможно. Во-вторых, эта власть должна быть в состоянии оказывать публичные услуги населению.

По его мнению, решением проблемы может быть передача регулирования местного самоуправления Российской Федерацией субъектам федерации. На федеральном же уровне для местного самоуправления должны быть закреплены только институциональные гарантии: выборы, сменяемость власти, периодичность выборов, бюджетная обеспеченность.

Директор Института философии и права УрО РАН В.Н. Руденко обратил внимание участников на то, что обсуждению подлежат все три уровня публичной власти, включая федеральный, так как современные реформы отразились и на организации публичной

власти субъектов федерации. Во-первых, появились полномочные представительства Президента, с которыми складываются неоднозначные отношения, и которые не оказывают существенного влияния на политическую жизнь в регионе. Во-вторых, за сокращением на федеральном уровне количества чиновничества последовал семикратный рост чиновничьего аппарата федеральных органов в субъектах федерации.

В таких городах, как Екатеринбург, конечно, не возникает проблем, свойственных для городов федерального значения. Однако и здесь проявляется проблема «столичности», например в недостатке бюджетного финансирования, тех функций, которые Екатеринбург выполняет как административный центр. Так же докладчик отметил, что одной из наиболее острых проблем взаимоотношения государственной и местной власти является проблема разграничения компетенции по вопросам собственности и, прежде всего, земельной собственности. Недавние изменения законодательства привели к обострению конфликта по вопросам передачи собственности.

Для решения этих проблем сложились разные способы. Одним из способов является интеграция субъекта федерации и муниципальных образований в вертикально интегрированные холдинги, например, алюминиевый или медный холдинг, как это происходит в Свердловской области. У муниципалитетов и субъекта федерации находятся точки соприкосновения, когда они взаимодействуют такими холдингами. На основе такого взаимодействия появляется возможность реализации социальных программ.

Эти проблемы также решаются посредством политических партий. Так в Свердловской области через структуры «Единой России» преодолевается давний конфликт между областными властями и муниципалитетами.

Представитель Городского совета Амстердама, Нидерланды, **Р. Недервейн** согласился с тезисом, что только сами правительства должны решать какие приоритеты надо для себя намечать для общего блага народа. Он отметил, что региональные органы власти должны сейчас адаптироваться к изменениям в экономических условиях. Они находятся под давлением национальных и местных органов власти.

Также Р. Недервейн не согласился с тем, что собственность обязательно лежит в основании деятельности органов власти. Орган публичной власти, являясь собственником объекта недвижимости, выступает скорее как субъект гражданского права, а не как орган власти. В финансовом смысле местные органы власти должны опираться на налоговые поступления и на оплату услуг, которые они оказывают.

Руководитель отдела публичного права, частного права и правовой политики Министерства юстиции Земли Брандербург **Г. Тримбах** указал на то, что обсуждаемые вопросы разграничения собственности также возникали и в Германии. Решение проблемы состояло в следующем: был заключен договор, по которому собственность была разграничена в зависимости от компетенции, установленной законом. Таким образом, например, театры отошли в собственность земель или коммун, так как вопросы культуры находятся в их компетенции. А оборонные объекты отошли к федерации, потому что это находится в их компетенции. Однако возникают и спорные ситуации. Эти споры решаются в судебном порядке, и альтернативного способа решения таких споров найдено не было. Докладчик предложил рассмотреть возможность применения этого способа и в России.

Участники круглого стола по просьбе **Т. Ремингтона** также коснулись вопроса взаимодействия различных уровней власти по устранению последствий стихийных бедствий.

В.Н. Подопригора описал процесс выделения финансовых средств для устранения последствий чрезвычайных ситуаций, в котором задействованы и конкретное муниципальное образование, и субъект федерации, и Министерство чрезвычайных ситуаций, и Министерство финансов. Несмотря на некоторую сложность процедуры и возникающие разногласия по поводу суммы выделяемых средств, он считает этот механизм достаточно эффективным.

Возвращаясь к теме передачи государственных полномочий с регионального уровня на муниципальный, **Т.Н. Деркач** обратила внимание на то, что федеральный законодатель ввел механизмы, ограничивающие произвольное применение института передачи отдельных государственных полномочий. Так, были выделены те вопросы, которые передавать нельзя. Другой механизм, ограничивающий институт передачи государственных полномочий заключается в требовании сопровождения передачи государственных полномочий предоставлением требуемых финансовых средств. Однако финансовые средства должны передаваться в соответствии с просчитанными нормативами, расчет которых является очень сложным вопросом.

Вторая сессия круглого стола была посвящена теме «Публичные услуги: виды, стандарты, оценка эффективности». Первым выступил **А.В. Старовойтов**. В начале своего доклада он коснулся проблемы определения понятия «публичные услуги».

Понятие «государственные услуги» связано с концепцией сервисного характера государства, которая заключается в том, что государство призвано обслуживать потребности и интересы своих граждан, т.е. все государственные функции являются государственными услугами. В пример он привел структуру электронного правительства в США, где выделено 153 государственные услуги, в которые входят и оборона, и безопасность.

В настоящее время появляется большое количество научных разработок, посвященных выделению признаков государственных публичных услуг, отграничению социальных, общественных услуг. Но единой системы пока нет.

В одном из последних законопроектов о стандартах государственных услуг содержится определение государственных услуг, которое не указывает субъекта представления этих услуг. Объясняет он это тем, что в научных трудах есть тенденция разделения государственных и публичных услуг. Государственные услуги предоставляются непосредственно государственными органами, а публичные – подведомственными учреждениями. Из этого он делает вывод, что такие публичные услуги, как медицинские, образовательные и жилищно-коммунальные, пока в концепцию законопроекта не попадают.

Также докладчик коснулся проблемы участия негосударственных организаций в предоставлении публичных услуг в рентабельных и нерентабельных сферах. Высокорентабельные сектора представляют большой интерес для негосударственных организаций и потому являются конкурентной сферой, где качество услуг находится на высоком уровне. Низкорентабельные сектора непривлекательны для частных организаций, однако и эти сферы нуждаются в повышении качества публичных услуг.

Ключевым вопросом предоставления отдельных видов услуг является установление стандартов. Некоторые из них уже установлены нормативными правовыми актами, некоторые предполагается установить. Однако установление стандартов не позволит гибко оказывать услуги в зависимости от частного случая. Стандартизация услуги приводит к ее нормированию, потому что оценивается каждый пункт стандарта, вплоть до количества диванов в поликлинике. Работа по расчетам чрезвычайно сложна и пока не поощряется Министерством финансов. И даже само понятие «минимальных государственных социальных стандартов» было исключено из Бюджетного кодекса и

заменено на «расходные обязательства». Тем не менее, он выразил уверенность в необходимости стандартизации публичных услуг.

На вопрос Н.Л. Евдокимовой о платности и бесплатности услуг докладчик ответил, что услуги, обязательные для предоставления, гарантированные Конституцией и федеральным законодательством, должны предоставляться государством бесплатно.

Также А.В. Старовойтов отметил необходимость систематизации социального законодательства, потому что законодательство в этой сфере очень разрозненно.

В.Н. Подопригора выразил уверенность в необходимости применения интегрированного стандарта – стандарта качества жизни, утвержденного Организацией Объединенных Наций, который с трудом пробивает себе дорогу на территории Российской Федерации. Нельзя оценивать уровень жизни населения по отдельным стандартам, потому что большинство показателей могут быть высокими, а некоторые будут постоянно снижать уровень качества жизни. Население не почувствует положительных изменений в отдельных сферах жизни.

Возражая В.Н. Подопригоре, **А.В. Старовойтов** выразил убежденность в невозможности в закреплении только абстрактных индексов, так как это приведет к погоне за статистикой, так как чиновники разных уровней будут подтягивать показатели своей деятельности различными методами. Поэтому вводится трехуровневая система оценки. В самом низу – стандарты качества отдельных услуг, затем стандарты обслуживания, и стандарт общесоциальной эффективности всей совокупности услуг. На стандарт оказания услуги, в отличие от стандарта уровня жизни, можно сослаться в суде.

Продолжая тему стандартизации, *Директор Правового департамента Правительства Российской Федерации* **Г.В. Минх** заметил, что общего ответа на этот вопрос нет, так как субъект может устанавливать стандарты только в пределах своей компетенции. Он напомнил об имевшей место дискуссии о возможности установления в субъекте своего минимального размера оплаты труда. Она закончилась отрицательным ответом, так как на территории субъекта существуют государственные и муниципальные предприятия разных собственников и, таким образом, увеличение субъектом федерации оплаты труда повлечет увеличение расходов из федерального и местных бюджетов. Также участник высказал свое мнение о деятельности Министерства финансов. В деятельности этого ведомства в процессе оказания социальных услуг прослеживается «бухгалтерский» подход, который с точки зрения бюджетного процесса является более удобным. И здесь

возникает следующая проблема. Суды в нашей стране защищают не абстрактные, а достаточного конкретные права. Поэтому если в бюджете не заложены средства на финансирование тех или иных социальных программ, то судебное решение, даже признающее недостаточность социальных услуг, может быть исполненным.

Он кроме того представил статистическую справку о ходе реализации закона о местном самоуправлении 2003 года. Согласно его данным, всего предполагается создание 24 тысяч 216 муниципальных образований, из которых 19 тысяч 180 являются сельскими поселениями, 2 тысячи 476 – городские поселения, муниципальные районы и городские округа – 524. В 73 субъектах уже приняты законы субъекта по решению вопросов местного значения вновь образованных поселений в переходный период. С 2006 года федеральный закон о местном самоуправлении действует на территории 46 субъектов. В 11 субъектах принято решение о полноценной реализации закона в 2009 году, в 6 – с 2008 года, в 4 – с 2007 года. 20 субъектов приняли неопределенное по формулировке решение. Он также заметил, что значительное увеличение числа муниципальных образований приведет к обострению проблемы возрастающего количества чиновников.

Д. Фрас рассказал о словенском опыте оказания публичных услуг. Он подчеркнул, что стандарты очень важны для сравнения и оценки качества уровня этих услуг, однако в Словении большее внимание уделяется не установлению стандартов, а вопросу: как улучшить эффективность работы тех служб, которые оказывают публичные услуги, и как с наименьшими расходами обеспечить высокий уровень оказания услуги. В первую очередь проводятся попытки создания системы конкуренции и демополизации рынка публичных услуг. Как показывает опыт, государство – самый плохой хозяин. Обеспечение возможности участия нескольких подрядчиков в выполнении работы, дерегулирование публичных услуг и перенос их на уровень местного самоуправления привлекает частный капитал к выполнению таких услуг и управлению этими услугами.

На последней сессии круглого стола обсуждалась тема «Проблемы систематизации и кодификации законодательства субъектов федерации». *Начальник отдела анализа и систематизации законодательства Новосибирского областного совета депутатов Т.Н. Деркач*, проанализировав становление регионального законодательства в период с 1994 по 2005 годы, разделила его структурно на три части: региональные законы по предметам совместного ведения, которые регулируют отношения в той части, в которой им позволяют федеральные законы, региональные законы по предметам исключительного ведения, определяемые по остаточному принципу, а также те законы субъектов, которые принимались в качестве законов «опережающего действия». Как следствие, качественное

изменение федерального законодательства влечет изменение регионального законодательства.

Большую роль в поддержании высокого качества и формировании регионального законодательства играет прокурор, наделенный функцией надзора за законностью нормативных актов субъекта. Однако прокурор Новосибирской области с 2002 года практически не пользуется полномочием оспаривания нормативных актов, так как наделен законом Области правом законодательной инициативы, а также привлекается к законопроектной работе. Прокурор, а также органы юстиции оказывают содействие в приведении в соответствие с федеральным законодательством всей системы региональных нормативных правовых актов, что приводит к формированию системного законодательства.

Что касается кодификации, то докладчик признает ее необходимой. Т.Н. Деркач также остановилась на рассмотрении проблем, с которыми столкнулась область в процессе кодификации регионального законодательства. Одним из негативных факторов регионального законодательства она считает дублирование федерального законодательства. Другая серьезная проблема – нестабильность федерального законодательства. И наконец не менее важной проблемой является сложность в определении предметов исключительного ведения и ограничение полномочий субъекта в сфере регулирования вопросов местного значения. Федеральный законодатель отдает на усмотрение субъекта отдельные узкие вопросы, что исключает принятие единого систематизированного нормативного акта.

Она также рассмотрела сложности, возникающие в процессе систематизации муниципальных правовых актов. Муниципальные акты зачастую характеризуются низким уровнем качества. Причина заключается в огромном массиве федеральный и региональных законов, которым должны соответствовать муниципальные правовые акты, а также в отсутствии в небольших муниципальных образованиях специалистов, которые знали бы методы, подходы, правила юридико-технического оформления нормативных актов. Проблема в Сибирском округе решается обучением глав муниципальных образований и специалистов основным навыкам нормотворческой деятельности.

Депутат, председатель комитета по образованию, культуре и здравоохранению Законодательного собрания Вологодской области М.Г. Оглуздина поделилась опытом систематизации законодательства в Вологодской области. Так, на контроль поставлены федеральные нормативные акты. Поэтому при изменении федерального закона, влияющего на региональное законодательство Законодательное собрание сразу же вносит

изменения в региональное законодательство. Также принимаются опережающие законы по вопросам, неурегулированным федеральным законодательством. Она также выразила уверенность в необходимости систематичной кодификации законодательства.

А. Ошурков отметил, что управление юстиции в Санкт-Петербурге не работает с законопроектами. Вместо этого оно дает не всегда качественные и полные заключения по уже принятым и действующим законам. Это каждый раз вызывает необходимость вносить поправки в сложной законотворческой процедуре.

Г. Тримбах рассказал участникам круглого стола, что проблема систематизации и повышения качества регионального законодательства в ФРГ решается посредством сотрудничества федеральных земель в разработке законодательных проектов, особенно в тех ситуациях, когда надо принимать большое количество законов. Работа проходит в рабочих группах на уровне министерств юстиции федеральных земель, эти рабочие группы и вырабатывают совместные законопроекты. Это приводит к тому, что большие земли не имеют значительных отличий от малых земель, в землях сокращаются различия в законодательном регулировании. Таким же способ можно постараться решать проблемы и субъектам Российской Федерации. Основным препятствием такому сотрудничеству является политическая проблема, когда та или иная земля не принимает закон в силу каких-либо исторических, политических, экономических или иных особенностей.

Возвращаясь к теме надзора, он выразил уверенность в необходимости различия ведомственного надзора и правового надзора, в зависимости от того, происходит ли надзор над правовыми актами или над содержательными, профессиональными аспектами деятельности органа. И развитие во всех странах пойдет по пути такой дифференциации.

В.Н. Подопригора обратил внимание на типичную ситуацию, когда законодатель принимает закон, для реализации которого требуется конкретизирующий акт Правительства РФ или законодательного собрания субъекта федерации. Часто бывает, что такой акт не принимается, что парализует работу закона. Докладчик предложил федеральному законодателю, обладающему поддержкой ведущих научных институтов и министерства юстиции, вместе с законом готовить предложения для законодательных собраний по реализации данного закона.

Комментируя предложение В.Н. Подопригоры, **Т.Н. Деркач** отметила, что в Новосибирской области существуют такие же проблемы на региональном уровне. После

принятия закона области длительное время не принимаются требуемые подзаконные акты. В целях решения этой проблемы в план законопроектной работы на второй квартал 2006 года заложены разработка и принятие закона о контроле областным Советом депутатов за исполнением законов, а в принимаемые законы вносятся сроки, в течение которых орган исполнительной власти должен принять соответствующий акт. Одним из действенных способов контроля за деятельностью администрации является Постоянно действующее совещание под руководством губернатора, в которое входят руководители областных исполнительных органов, руководство законодательного органа, приглашаются представители комитетов.

Г.В. Минх озвучил статистическую информацию о заключениях Правительства РФ на законодательные инициативы субъектов федерации. По сравнению с прошлым годом процент удовлетворения инициатив увеличился с 5% до 11%. На рассмотрении находятся 20 новых инициатив, по ним уже подготовлено 20 отрицательных заключений, 10 еще находятся в работе. Причина такой статистики в том, что большинство инициатив направлено на перенесение отдельных полномочий на федеральный уровень, так как у субъектов не хватает финансовых средств. Министерство финансов на такие инициативы реагирует резко отрицательно. Это доказывает неправильное понимание субсидиарной ответственности в России. В Европе этот принцип понимается как обязанность вышестоящего уровня помочь нижестоящему в случае нехватки у последнего ресурсов. В России вышестоящие уровни власти забирают себе политически привлекательные и наименее затратные полномочия, а за остальное назначают ответственными нижестоящие уровни. Он также заметил, что в России существуют механизмы финансового выравнивания, в том числе и на федеральном уровне, которые так или иначе работают.

Он подчеркнул, что вместе с точным разграничением полномочий, предметов ведения и ответственности требуется творческое, ответственное и коллективное решение проблем с активным участием всех уровней публичной власти.

Подводя итоги, **В.Н. Подопригора** поблагодарил всех участников круглого стола, Законодательное собрание Санкт-Петербурга, а также Институт права и публичной политики и выразил надежду на продолжение дискуссии 29-30 июня 2006 года.