

КОНСТИТУЦИОННОЕ И ДОГОВОРНОЕ РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ КАК ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

А.Г. Галимова,
преподаватель кафедры
физической подготовки
ФГКОУ ВПО ВСИ МВД России

Российская Федерация представляет собой уникальное федеративное государство. До сих пор в юридической науке идут дискуссии о разграничении полномочий о природе и понятийном аппарате федерализма в России. Нет единого мнения о федеративном устройстве России и его функциональных характеристиках. Нами предпринята попытка теоретического анализа этой проблемы.

The Russian Federation is unique Federative state. In jurisprudence discussions about delineation of power and concept of federalism are going up to now. There is no consensus about the federal structure of Russia and its functional characteristics. We made an attempt to theoretical analysis of the problem¹.

Юридическая природа государственного устройства определяется ее сущностью и характером взаимодействия органов исполнительной власти. Согласно ст.1 Конституции РФ Российская Федерация является федеративным государством. Из 200 ныне существующих государств 23 из них федеративные, которые делятся на два вида: конституционные (без права выхода их субъектов из федерации, например, США) и договорные (Германия). Россия в этом отношении является уникальным федеративным государством. С одной стороны, в основе ее устройства лежат договорные начала, с другой стороны, согласно действующей Конституции ее субъекты не имеют права выхода из состава Российской Федерации. Это обусловило дуальность правовых основ взаимодействия органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, поэтому целесообразно вести речь о конституционном и договорном разграничении полномочий органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. При чем, взаимодействие этих органов исполнительной власти имеет двухуровневый

¹ Galimova A. Constitutional and contractual delineation of powers between bodies of executive power of the Russian Federation and its subjects as the legal basis for interaction

характер: 1. взаимодействие Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ; 2. взаимодействие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Каждый из этих уровней такого взаимодействия имеет свои особенности, как относительно способов, так и форм. Прежде всего целесообразно рассмотреть содержание конституционного и договорного разграничения полномочий органов исполнительной власти как правовые основы их взаимодействия.

В статьях 71-73 Конституции России закреплены перечни сфер исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения и исключительного ведения субъектов Федерации. Причем предметы исключительного ведения субъектов закреплены по остаточному принципу, то есть вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти. В государственно-правовой науке слабо освещена эта тема, значительная доля внимания уделяется лишь общим вопросам разграничения компетенции между уровнями власти без уяснения особенностей данного процесса по линии исполнительной власти. «Имеющиеся же на сегодняшний день некоторые попытки научного осмысления указанной проблемы не дают системного представления о механизме распределения полномочий: не разработаны общие цели, принципы, процедуры разграничения предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти различных уровней, не выработаны цели, принципы отнесения предметов ведения и полномочий к компетенции органа исполнительной власти и местного самоуправления в достижении целей и решении задач, стоящих перед исполнительной властью в целом, не изучены условия, при наступлении которых возможна временная замена децентрализации на централизацию управления и т.д.» [1].

В основе практики регулирования отношений между Российской Федерацией и ее субъектами лежат два способа взаимодействия - конституционный и договорной. Договорный процесс в отношениях центра и регионов берет свои истоки с заключения 31 марта 1992 года Федеративного договора, подписанного Президентом и Председателем Верховного Совета Российской Федерации, с одной стороны, и председателями всех субъектов Российской Федерации, за исключением Республики Татарстан и Чечено-Ингушской Республики, с другой стороны. Положения Федеративного договора на сегодняшний момент являются действующими в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

При подписании Федеративного договора федеральные органы российского государства впервые не «сверху», а совместно с органами власти его субъектов попытались разделить полномочия государственной власти и определить принципы взаимодействия, основанные на поиске согласия и сотрудничества [2].

По мнению Э.В. Тадевосяна, И.П. Ильинского, Б.С. Крылова и Н.А. Михалевой, которые считают Федеративный договор частью Конституции РСФСР 1978 года в связи с тем, что он, наряду с Конституцией, разграничивает предметы ведения и полномочия между федерацией и ее субъектами, Россию следует признать федерацией конституционно-договорной [3].

Однако большинство авторов все же рассматривают федерацию в России как конституционную. Так, Р.Г. Абдулатипов полагает, что, вопреки господствующим точкам зрения, наша федерация даже при подготовке и подписании Федеративного договора не потеряла своей конституционной природы. Федерация была и остается конституционной, а договорный способ разграничения предметов ведения и полномочий лишь создавал механизмы реализации тех или иных статей Конституции [4].

Почему федеральный центр вновь и вновь обращается к такому не всегда оправданному средству, как договор, вместо того, чтобы сконцентрировать свои усилия в сфере развития соответствующего законодательства? С другой стороны, важно понять, что вызывает сомнение в договорной модели взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами?

В этой связи следует выявить, прежде всего, процессы, происходящие в системе взаимоотношений центра и регионов.

Показательно, что, например, известный конфликт между Тюменской областью, с одной стороны, и Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами – с другой носит не национально-политический (и даже не социально-политический), а экономико-административный характер.

В социально-экономическом смысле конфликт является выражением борьбы местных элит за контроль над богатейшими ресурсами региона: здесь находится основная нефтегазовая база России, служащая стабильным источником получения большой прибыли. Отсюда заинтересованность политических элит региона в сохранении (или приобретении) рычагов административного и экономического регулирования нефтегазового комплекса (лицензии, квоты, налоги и так далее).

В политико-правовом плане проблема проистекает от прежней системы национально-государственного устройства, соподчиненности административно-территориальных единиц. Принцип соподчиненности не был устранен с подписанием Федеративного договора. В результате он пришел в противоречие с принципом равенства таких административных (национально-государственно-территориальных и так далее) единиц, как субъекты Российской Федерации.

В национально-этническом аспекте проблема представляется следующим образом. Несмотря на то, что названия округов являются производными от названий коренных народов, населяющих их территории, конфликт между округами и областью не может трактоваться как межнациональный. Этнический фактор играет в нем подчинительную роль. Освоение месторождений нефти и газа, сопровождавшееся массовой миграцией из других регионов страны, привело к резкому уменьшению в составе населения округов доли коренных народов. Вследствие этого округа фактически утратили функцию политического представительства этих народов. Тем самым сложилось еще одно противоречие, которое заключается в том, что, формально оставаясь национально-территориальными образованиями, округа фактически стали административными единицами, обслуживающими интересы «вненационального» нефтегазового комплекса.

«Та конституционная схема разграничения предметов ведения и полномочий оказалась нечувствительной ...» [5] - отмечает И.Б. Барциц и предлагает прекратить

практику заключение двухсторонних договоров и радикальнейшим образом перейти на другую, предложенную им, конституционную схему разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами Федерации.

«Во-первых, предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляет Российская Федерация (предметы исключительного ведения Российской Федерации).

Во-вторых, предметы ведения, по которым законодательную власть осуществляет Российская Федерация, а исполнительную – совместно Российская Федерация и субъекты Российской Федерации.

В третьих, предметы ведения, по которым и законодательную, и исполнительную власть осуществляют совместно Российская Федерация и субъекты Федерации.

В четвертых, предметы ведения, по которым Российская Федерация устанавливает основы законодательства, а субъекты Федерации издаются законы в соответствии с основами законодательства Российской Федерации и осуществляют исполнительную власть.

В пятых, предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют субъекты Федерации (предметы исключительного ведения субъекта Российской Федерации)» [6].

И подытоживает, что данная схема сложнее, однако, по его мнению, она избавит субъектов федеративных отношений от необходимости заключать дополнительные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

И.А. Конюхова в договорной практике ничего из рамок вон выходящего не видит и пишет, что «договор целесообразно определять как форму комплексного решения проблем разграничения предметов ведения и полномочий (распределение полномочий в нескольких сферах, разных отраслях). С точки зрения юридических последствий – это документ, требующий ратификации соответствующим органом законодательной власти. Соглашение же логично рассматривать как политико-правовую форму перераспределения отдельных полномочий в конкретных сферах, по частным вопросам» [7].

Д.Н. Козак замечает, что существующее договорное регулирование характеризуется крайней неупорядоченностью. Весьма невнятной, по его мнению, является граница между заключавшимися договорами и соглашениями; практически не контролировалось появление новых разновидностей соглашений; из используемых на сегодня форм соглашений лишь одна установлена конституционно и законодательно (соглашения между органами исполнительной власти Федерации и субъекта Федерации о передаче осуществления части полномочий) [8].

В последние десятилетия юристы активно разрабатывают концепцию «кооперативного федерализма». Суть ее в том, что в рамках федерации все больше развиваются отношения, строящиеся на началах не подчинения и властвования, а взаимодействия и сотрудничества. Эта концепция находит отражение в перераспределении полномочий между федерацией и ее субъектами, чтобы учесть новые условия и возможности, потребности децентрализации и управления. Появляются новые структуры и процедуры, гарантирующие действенное участие

субъектов в делах федерации. С одной стороны, в ст.26.7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» подробно урегулирован процесс совместной деятельности по разработке, предварительному согласованию и заключению договоров, но, с другой стороны, ужесточились и требования к их содержанию. Так, в соответствии со статьями 3, 26.7 указанного Закона, разграничиваться договорами могут лишь полномочия (а не предметы ведения), а заключение договоров допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации.

В России принят способ, навеянный идеями кооперативного федерализма. Он связан с отказом от дуалистического подхода и введением особой сферы конкурирующей (совместной) компетенции. Субъекты не могут вмешиваться в сферу ведения федерации, но по общему правилу они должны исполнять законы, которые она в этой сфере принимает (правда, в российской конституции последнее правило, зафиксированное в некоторых западных конституциях, четко не обозначено). По общему правилу федерация не вправе регулировать сферу отношений, отнесенную к исключительному ведению субъектов. Однако она вправе вмешиваться в нее в условиях чрезвычайного положения, а также, если субъект своим законодательством нарушает федеральный закон, соответствующий Конституции Российской Федерации.

(Продолжение освещения данной проблемы планируется опубликовать в статье следующего номера Вестника).

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Волкова Л.П. Установление предметов ведения и разграничения полномочий в системе исполнительной власти // Административное право и процесс.2009.№1.С.51
2. Могучих Е.В. Правовое регулирование взаимодействия органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов в области предметов совместного ведения. 12.00.14. Дис. ...канд.наук. М.,2002. С. 18.
3. Ильинский И.П., Крылов Б.С., Михалева Н.А. Новое федеративное устройство России // Государство и право.1992.№11.С.22-33; Тадевосян Э.В. Словарь-справочник по социологии и политологии. М., 1996. С.36.
4. Абдулатипов Р.Г. От Федеративного договора до наших дней // Парламентская газета. 2002. 29 февраля.
5. Барциц И.Б. Мысли об административной реформе в год десятилетия Конституции РФ // Федерализм. 2003. №3. С.19-38.
6. Барциц И.Б. Мысли об административной реформе в год десятилетия Конституции РФ // Федерализм. 2003. №3. С.19-38.
7. Кожухова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и развития. М., 2004. С.429.
8. Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ // Журнал российского права. 2002. № 5. С.4.