

КОНСТИТУЦИОННОЕ И ДОГОВОРНОЕ РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РФ 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 problem .*

Общие принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий путем заключения договоров о разграничении полномочий и принятия федеральных законов устанавливаются Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». А в статье 26.1 данного Закона говорится о нормативном определении полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов по трем сферам предметов ведения:

– по предметам ведения субъектов Российской Федерации они определяются конституцией (уставом) субъекта, законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта;

* 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

– по предметам совместного ведения – Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами и соглашениями;

– по предметам ведения Российской Федерации – федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента и Правительства, а также соглашениями [1].

Проблема размежевания предметов ведения (полномочий) федерации и ее субъектов прежде всего относится к сфере законодательной деятельности. Что же касается исполнительной власти, то она рассматривается обычно как единая вертикаль. В соответствии со статьями 77 и 78 Конституции РФ федеральные и региональные органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти во всей стране, но только в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения. Для реализации компетенции Российской Федерации (а значит, единого государственного руководства в этих пределах на территории всей страны) федеральные органы исполнительной власти могут (но не обязаны) создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. В.Е. Гулиев отмечает, что в идеале федеральная власть, как и власть субъектов Российской Федерации, как и местное самоуправление, функционирует на основе компетенционных норм. Все цивилизованные федерации держатся не на жесткой вертикали исполнительной власти, а на жестком исполнении норм о правах и обязан-

ностях всех уровней и ветвей власти. Белый дом не приказывает губернаторам штатов – он добивается исполнения федеральных законов. А губернатор добивается исполнения законов штата. В случае расхождения суд решает спорный вопрос [2].

Вертикаль исполнительной власти «будет эффективно работающей, если управленческие решения (команды) в форме законов, подзаконных нормативных и индивидуальных актов воспринимаются нижестоящими органами управления как обязательные для исполнения и как основа для предписаний, адресованных следующим низовым управленческим звеньям. Ни одно государство, как унитарное, так и тем более федеративное, не может успешно функционировать без устойчивой исполнительной вертикали» [3]. При этом должны учитываться конституционно установленные предметы ведения, а также принципы разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, широко применяться согласительные процедуры и судебный порядок разрешения споров.

Сама по себе идея договорных отношений подчеркивает равноправие, партнерские отношения между участниками подобных политико-правовых связей. Но в то же время Федерацию и субъекты Федерации нельзя расценивать как лиц, находящихся исключительно в отношении субординации. Суверенитетом обладает лишь Российская Федерация, формой выражения этого служит Конституция Российской Федерации.

И нельзя не согласиться с тем, что внутрифедеративные договоры указывают не только на существование конституционной возможности для их заключения, но также и на то, что договоры доказали свою пригодность для организации взаимодействия федеральной и региональных властей, для разрешения конфликтов между ними, для заполнения пробелов в федеральном законодательстве по предметам совместного ведения и по ряду других вопросов [4].

Опыт работы Псковской, Тамбовской, Свердловской, Нижегородской и Сахалинской областей доказал жизнеспособность договорных отношений федеральных министерств и ведомств, находящихся на областных территориях, и профильных органов государственной власти субъектов РФ по использованию механизма делегирования и передачи полномочий.

Внутрифедеративные соглашения (договоры) при правильном законном их применении способны укрепить единую систему исполнительной власти, концентрируя усилия властных органов федерального и регионального уровней. Этому способствует и сама природа договора.

Договор – это соглашение двух или более лиц, устанавливающее взаимные права и обязанности, исполнение которых гарантируется применением мер государственного принуждения. Договор обеспечивает саморегулирование, т.е. регулирование на основе воли субъектов. В результате заключения договора создаются индивидуальные правовые нормы, т.е. касающиеся кон-

кретных и точно определенных индивидов и рассчитанные на них. Однако двойственная природа договоров заключается в том, что они не только результат правотворчества, но и тесно связаны с процессом реализации права. Иными словами, заключение договора совпадает с его исполнением. По сути, происходит слияние правотворчества и реализации права. Это положительная сторона договора. Однако эта правовая форма таит в себе опасность произвола, поэтому очень важно в законодательных актах устанавливать пределы договорного регулирования, а также санкции за их неисполнение. И здесь нельзя ограничиваться только законодательными средствами. В регулировании договорных отношений важное значение имеет и юридическая практика (судебная и арбитражная).

Н.Г. Фролова утверждает то, что существуют тенденции к усилению влияния федеральных органов государственной власти в сфере разграничения полномочий по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов за счет ослабления роли субъектов Федерации [5]. В.Г. Кобяшев выявил аналогичную тенденцию в решениях Конституционного Суда РФ «приоритет положений Конституции Российской Федерации имеет место при определении как статуса субъекта Российской Федерации, так и предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов. Второе, единая реализация принципа учета и согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов.

Третье, право субъектов Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование в сфере совместного введения. Четвертое, возможность ограничения прав субъектов РФ федеральным законом. Пятое, обеспечить учет согласованность интересов Федерации и ее субъектов при принятии решений. Шестое, использовать согласительные и юрисдикционные процедуры при разрешениях споров» [6].

К недостаткам договоров (соглашений), заключаемых между органами исполнительной власти разных уровней, можно отнести попытки различной трактовки некоторых положений Конституции РФ, технико-юридические недостатки – повторение федеральных законов, недостаточную подкрепленность санкциями и др.

Обычно со стороны РФ в договоре выступает Правительство, а со стороны субъекта РФ – правительство или администрация субъекта (так называемое межправительственное соглашение). Однако расширяется практика заключения соглашений между федеральным министерством или ведомством и органом исполнительной власти субъекта РФ или даже подразделениями, что противоречит конституционным нормам. Соглашения подобного рода могут заключаться только между аналогичными по компетенции федеральными органами и органами субъектов РФ и исключительно в пределах их полномочий. Кроме того, договорная практика усугубляет смещение федеративных отношений в сферу ответственности органов исполнительной власти. Например, функция

разрешения конфликтов сдвинута с ее традиционного носителя – суда.

Негативные тенденции в договорной практике можно объяснить, прежде всего, отсутствием достаточной гласности и транспарентности в деятельности органов власти при заключении соглашений. Отмечается кулуарный характер некоторых соглашений, что не позволяет ни законодательным органам, ни общественности осуществлять контроль за этим процессом. Деятельность исполнительной власти должна строиться на принципах координации (согласования), законности, гласности. Однако необходимы процедуры, гарантирующие соблюдение этих принципов органами исполнительной власти.

Немало дискуссий разворачивается по поводу совместного ведения РФ и ее субъектов, которое выражается в их совместной работе и ответственности за состояние дел в ряде сфер государственной деятельности, которая в полной мере не может осуществляться отдельно ни федерацией, ни ее субъектами. Вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизации, а лишь регулирования в определенной части со стороны федеральных органов государственной власти. По этим вопросам, следовательно, могут издаваться федеральные и региональные законы, акты главы государства и глав субъектов, постановления Правительства РФ и акты исполнительной власти субъектов. Перечень предметов совместного ведения также исчерпывающим образом закреплен в Конституции РФ.

В п.5 ст.26.3 Федерального закона «Об общих принципах орга-

низации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта РФ могут устанавливаться не указанные в п.2 статьи 26.3 полномочия органов государственной власти субъекта по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции и федеральным законам.

Тогда получается искусственное выделение вопросов, примыкающих к исключительному ведению только Российской Федерации и только ее субъектов, а категория «совместное ведение» теряет смысл. Хотя в Конституции четко зафиксировано, что это совместные предметы ведения и обе стороны являются их равноправными участниками. Многие правоведы полагают, что в этой части законодатель вступает в противоречие с Конституцией. Предметы совместного ведения очень четко делят на предметы ведения или центра, или субъекта. Но при этом субъект Российской Федерации, даже если это предметы ведения центра, должен финансировать их из своего бюджета. В ходе обсуждения изменений Закона предлагалось, что бы центр обозначил те полномочия, которые он оставляет себе, а остальные отдал субъектам. Но данная конструкция, на наш

взгляд, не лишенная смысла, не была воспринята. Как бы скрупулезно ни устанавливался перечень полномочий субъектов, а их в законе около четырех десятков, мы всегда будем наткаться на несовершенство этого подхода. Перечень всегда будет яблоком раздора между субъектом федерации и центром.

Договоры должны заключаться только в исключительных случаях, поскольку предыдущая практика (1994-1998 годов) использования этого правового инструментария показала, что ставятся под сомнение принцип равенства субъектов и принцип конституционности. Большинство из 42 договоров о разграничении предметов ведения и полномочий вторгались в установленную Конституцией модель разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами путем перераспределения конституционно установленных предметов ведения и полномочий. Договоры предполагается заключать в тех случаях, когда это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъектов РФ. И только в той мере, в какой указанные особенности обуславливают иное, чем установлено в федеральных законах, разграничение полномочий. Договор с конкретным субъектом должен утверждаться федеральным законом и предусматривать конкретные права и обязанности сторон.

Форма соглашений между федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче осуществления части своих полномочий также может применяться, поскольку она предусмотрена статьей 78 Конституции. Главное

условие: соглашение о передаче осуществления части полномочий используется в том случае, если осуществление полномочий не может быть возложено в равной мере на исполнительные органы государственной власти всех субъектов. Соглашения должны утверждаться Правительством Российской Федерации, чтобы обеспечить их должный уровень с точки зрения предмета этого соглашения, а также контроль как за их содержанием, так и за реализацией. Положения статьи 78 Конституции, которые предусматривают возможность заключения таких соглашений, не могут интерпретироваться в том смысле, что соглашение является единственной формой передачи осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти региональным органам исполнительной власти. Поэтому не вызывает сомнения конституционность передачи осуществления федеральных полномочий, в том числе по предметам исключительного федерального ведения, исполнительным органам государственной власти всех субъектов РФ федеральным законом. А необходимым условием такой передачи полномочий должна быть одновременная передача финансовых средств.

Среди ныне действующих соглашений данного вида можно отметить соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и высшими органами исполнительной власти некоторых регионов о передаче друг другу осу-

ществления части своих полномочий в решении вопросов организации тушения пожаров и предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий и ликвидации их последствий [7]; Соглашение между Федеральным агентством по физической культуре, спорту и туризму и Правительством Чеченской Республики о передаче Правительству Чеченской Республики осуществления части полномочий Федерального агентства по физической культуре, спорту и туризму по выполнению функций государственного заказчика федеральной целевой программы «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 г. и последующие годы)» [8].

В этой связи следует согласиться с мнением Ю.М. Лужкова, что на практике такие соглашения могут использоваться для проведения определенных социально-экономических экспериментов в рамках отдельно взятого субъекта Федерации, отработки новых механизмов и способов решения различных проблем в указанной сфере. Тем самым должны создаваться не только реальные механизмы учета «специфики» тех или иных территорий, но также и возможность оперативного маневрирования в управлении с целью повышения его эффективности [9].

В соответствии с федеральным законодательством соглашения заключаются лишь в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполни-

тельные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. В настоящее время в России активным образом развивается политико-правовой процесс передачи полномочий по предметам совместного ведения органам власти субъектов Федерации именно посредством федеральных законов. При этом согласование данного решения с органами государственной власти субъектов Федерации производится с помощью процедуры запроса мнения органов государственной власти субъектов России после внесения законопроектов по предметам совместного ведения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Как справедливо замечает А.Н. Чертков, возложение на исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации федеральных полномочий должно сопровождаться совершенствованием механизмов взаимодействия органов исполнительной власти федерального и регионального уровней [10]. В связи с указанным обстоятельством представляется, что даже при передаче полномочий региональным органам власти посредством принятия федеральных законов федеральные органы государственной власти должны проводить индивидуальную работу с каждым субъектом Федерации в целях оптимизации процедуры передачи полномочий. Так, предварительно не помешало бы заключение временных соглашений между соответствующими федеральными органами исполнительной власти и высшими органами исполнительной власти субъектов Федерации о по-

рядке передаче указанных Федеральным законом полномочий, где определялись бы региональные власти, на которые возлагаются передаваемые полномочия, структура данного органа, сроки передачи полномочий, особенности осуществления полномочий в переходный период.

Интерес и актуальность рассматриваемой проблематики не угасает в связи с тем, что на фоне процесса расторжения (фактически отмены) договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (2001–2003 года) заключается новый Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, утвержденный Федеральным законом от 24 июля 2007г. №199-ФЗ. Ряд положений не соответствуют Конституции России: первое, перечень особенностей Республики Татарстан, как субъекта РФ, является открытым: «исторические, культурные, экономические, экологические и иные особенности». Этот перечень необходимо сделать закрытым по ряду причин. Прежде всего, каждая из особенностей является весомым фактором для проведения оценки и принятия решения о необходимости заключения договора, эти особенности позволят выявить специфику субъекта Федерации и его отличие от других субъектов РФ и, наконец, эти особенности должны быть юридически важными и значимыми; во-вторых, ст.2 Договора Республике Татарстан предоставлено право заключать межправительственные соглашения

о совместном решении вопросов, связанных с экономическими, экологическими, культурными и иными особенностями республики, т.е. на уровне правительств закрепили данное право, при котором перечень особенностей открытый и неконкретная формулировка предмета соглашений позволит содержание и количество соглашений значительно расширить, однако в ст. 78 (ч. 2 и 3) Конституции РФ регламентировано, что единственно допустимой правовой формой взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ является соглашение о взаимной передаче осуществления части (законодательно установленных) полномочий; так же Договор устанавливает дополнительные требования к кандидатам на замещение должности высшего должностного лица Республики Татарстан, а именно, владение государственными языками, т.е. русским и татарским, а Конституция РФ запрещает любые формы ограничения прав граждан по признаку языковой принадлежности.

В условиях проводимой в стране федеральной реформы одной из первоочередных задач Правительства Российской Федерации является приведение в соответствие с Конституцией и действующим законодательством России соглашений путем их пересмотра либо аннулирования и, возможно, заключение новых, в соответствии с требованиями Закона. К сожалению, решается это задача с очевидным промедлением.

Заключая все вышесказанное в статье, приходим к выводу о том,

что одним из самых тяжелых вопросов разрешения проблем современной федеративной политики, вне всяких сомнений, является договорный процесс. Здесь соединились в сложнейшем переплетении противоречия, несовершенные, а нередко полностью упущенные из поля зрения правовые проблемы в самых различных сферах: в праве и политике, экономике и управлении.

Надо еще раз пересмотреть роль договора в федеративных отношениях. И более скрупулезно, со всей ответственностью, подойти к подобной практике. В подобных договорах исключить положения, напрямую противоречащие Конституции Российской Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. №41. Ст. 5005.
2. Гулиев В.Е. Правовые основы изменения состава субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2001. №1. С.95.
3. Бельский К.С. О реформе губернаторской должности // Государство и право. 2001. №1. С.5.
4. Лексин В., Швецов А. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействия в системе федеративных отношений // Федерализм. 2003. №2. С.109.
5. Фролова Н.Г. Судебная защита конституционных основ разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: Автореф. дис. ...канд.юрид.наук. Москва, 2006. С.9.
6. Кобяшев В.Г. Конституционный принцип единства системы исполнительной власти в решениях Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С.34.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2004г. «Об утверждении Соглашения

между Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и советом администрации Красноярского края и передаче друг другу осуществления части полномочий в решении вопросов организации тушения пожаров и предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий и ликвидации их последствий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. №43. Ст. 4213.

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2004 г. «Об утверждении Соглашения между Федеральным агентством по физической культуре, спорту и туризму и Правительством Чеченской Республики о передаче Правительству Чеченской Республики осуществления части полномочий Федерального агентства по физической культуре, спорту и туризму по выполнению функций государственного заказчика федеральной целевой программы «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. №52 (Ч.2). Ст. 5376.

9. Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству. План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. М., 2002. С.45.

10. Чертков А.Н. Механизмы расширения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации // Федерализм. 2006. №1. С.128.