

На правах рукописи

Чепрасов Константин Викторович

**КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СУЩНОСТЬ, РАЗВИТИЕ,
КОНСТИТУЦИОННО-СУДЕБНОЕ ВЛИЯНИЕ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск 2015

Работа выполнена в федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Алтайский государственный университет».

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской
Федерации
Невинский Валерий Валентинович

Официальные оппоненты:

Несмеянова Светлана Эдуардовна
доктор юридических наук, профессор
Уральский государственный
юридический университет, директор
Института государственного и
международного права

Гаранжа Анатолий Петрович
кандидат юридических наук, доцент
Южно-Уральский государственный
университет, доцент кафедры
конституционного и административного
права

Ведущая организация:

Кемеровский государственный
университет

Защита диссертации состоится «13» марта 2015 г. в 10.30 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16, созданного на базе Южно-Уральского государственного университета, по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Южно-Уральского государственного университета <http://susu.ac.ru>.

Автореферат разослан «___» _____ 2015 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Н.С. Конева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Российское государство конца 20 – начала 21 веков переживает очередной раз в своей истории трудности внутреннего и геополитического развития. Преобразование общественного устройства России стало неотъемлемой частью происходящих в мире преобразований. Развитие российской государственности на основе обновленных общественных ценностей и принципов требует общественного осознания этих ценностей, принципов и целенаправленного претворения их в жизнь.

Для достижения основной конституционной цели – обеспечения прав и свобод личности, исторической самоидентификации и государственного суверенитета России особую роль играет развитие устойчивой демократической формы правления и федеративного территориального устройства. В условиях сложившихся президентско-парламентарной формы правления и централизованной формы федеративного территориального устройства важное значение имеет конституирование в качестве основного стержневого института государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – системы федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Один из краеугольных камней определения своеобразия формы правления и государственно-территориального устройства России лежит в конституционно-правовом регулировании основных направлений, форм и содержания взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Именно посредством их исследования могут быть обнаружены достижения и изъяны, возможные пути совершенствования сформировавшихся форм правления и федеративного государственно-территориального устройства России. При этом важен взгляд на взаимодействие с точки зрения его конституционализации. Под конституционализацией взаимодействия федеральных и региональных органов

исполнительной власти следует понимать процесс ориентирующего и системного воздействия принципов и норм Конституции Российской Федерации, конституционного права в целом на определенные общественные отношения в рамках признанной природы этих принципов и норм как базовых, требующих развития в принципах и нормах иных отраслей права, прежде всего административного права. Это вытекает из сущности конституционализма не только как одного из основных принципов конституционного права, но и как фундаментального принципа права в целом.

Особое значение для объективности исследования имеет соблюдение правила конституционной идентичности, то есть проведение исследования состояния конституционно-правового регулирования (иного отраслевого правового регулирования) основных направлений, форм и содержания взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти с точки зрения соотносимости его с базовыми конституционными принципами, конкретными положениями организации государственной власти в России вообще и организации исполнительной власти в частности.

Цель исследования – выявление теоретических и конституционно-правовых основ сущности, форм и содержания взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, усиления влияния конституционализации форм и содержания взаимодействия этих органов, в том числе посредством интерпретационной роли решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Достижение поставленной цели предопределило решение следующих **задач**:

- выявление основных черт своеобразия устройства системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации как важнейшего условия определения сложившейся формы правления и государственно-территориального устройства

России по Конституции Российской Федерации 1993 г. и в результате практики ее применения;

- обоснование авторской позиции о влиянии на сложившуюся форму правления в России не только конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации, но и основ конституционно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти, включая Правительство Российской Федерации, и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- обоснование авторской позиции о признании государственно-территориального устройства России как централизованного федеративного устройства с устойчиво проявляющейся тенденцией унитаризации и унификации отдельных элементов организации государственной власти России по вертикали;

- выявление и исследование основных форм взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при их формировании, внутренней организации и осуществлении компетенции;

- раскрытие сущности и роли конституционализации форм и содержания взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- анализ роли решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии конституционализации взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- разработка и обоснование теоретико-методологических основ процесса конституционализации взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, практических предложений по совершенствованию конституционно-правового и иного отраслевого правового регулирования взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Объектом настоящего **исследования** выступает совокупность общественных отношений, возникающих в процессе конституционализации взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования составляют теоретические юридические конструкции, доктрины, нормативные и ненормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Теоретические основы исследования. Общетеоретические основы исследования составляют философско-правовые труды М. Вебера, А. Дайси, Л. Дюги, Г. Еллинека, Н.Н. Коркунова, Д. Локка, Ш.Л. Монтескье, А.С. Яценко, в которых нашли отражение общие вопросы учения о сущности, форме и внутренней организации государства, взаимоотношении различных ветвей власти, соотношении правового статуса федерации и ее составных частей.

Несмотря на «классовый» оттенок, определенную идеологическую ангажированность, фундаментальное теоретическое значение для настоящего исследования имеют взгляды на сущность и проблемы реализации принципов конституционализма, единства государственной власти, федерализма ряда советских государствоведов (А.И. Ким, М.И. Кукушкин, А.И. Лепешкин, А.А. Мишин, В.С. Шевцов и др.).

Переосмысление основ конституционного строя российского государства в начале 90-х годов 20 в. потребовало разработку новых и обновление прежних конституционно-правовых доктрин и практической их реализации. Этот процесс затронул теории демократии, федерализма, прав и обязанностей личности в сложноустроенном (федеративном) государстве, собственно единства и разделения государственной власти. В развитие названных научных направлений значительный вклад внесли Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, Д.А. Авдеев, А.С. Автономов, М.В. Баглай, А.М. Барнашов, И.Н. Барциц, А.В. Безруков, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, М.В. Глигич-Золотарева, Е.В. Гриценко, Н.М. Добрынин, Т.В. Заметина, В.Д. Зорькин, В.Т. Кабышев, Л.М. Карапетян,

Ю.В. Ким, С.Д. Князев, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, И.А. Конюхова (Умнова), И.А. Кравец, В.И. Крусс, Б.С. Крылов, В.А. Кряжков, О.Е. Кутафин, М.И. Кукушкин, В.А. Лебедев, А.А. Ливеровский, В.И. Майоров, А.В. Малько, С.В. Нарутто, В.В. Невинский, С.Э. Несмеянова, Ж.И. Овсепян, М.С. Саликов, В.Е. Севрюгин, Ю.Н. Старилов, Б.А. Страшун, Ю.А. Тихомиров, В.А. Туманов, Б.Н. Топорнин, В.И. Фадеев, А.М. Фарукшин, Т.Я. Хабриева, Г.Н. Чеботарев, В.А. Черепанов, А.Н. Чертков, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай, Б.С. Эбзеев, Э.С. Юсубов и др.

Определенное значение для формирования системной теоретической базы исследования имели научные труды современных зарубежных государствоведов (Дж. Андерсон, А. Бланкенагель, К. Гелбер, Г. Конвэй, К. Хессе и др.).

Отдельные вопросы сущности, содержания и направлений конституционализации исследованы такими учеными, как Г.А. Гаджиев, И.А. Кравец, В.И. Крусс, В.В. Невинский, Ю.Н. Старилов, Т. Я. Хабриева и др. В последнее время вопросы конституционализации различных сфер правового регулирования все чаще становятся объектом научных исследований. При этом процесс конституционализации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации пока недостаточно исследован отечественной конституционно-правовой наукой.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания (анализ, синтез, моделирование) и частнонаучные методы познания (исторический, ретроспективный, сравнительно-правовой, формально-логический, конкретно-социологический, статистический), которые способствуют всестороннему, глубокому и предметному исследованию поставленных вопросов.

Нормативная и эмпирическая база исследования. Нормативную правовую базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты иных федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы),

законы субъектов Российской Федерации. Проанализированы и широко использованы правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, статистические данные, характеризующие законодательство Российской Федерации и ее субъектов.

Научная новизна работы заключается в исследовании своеобразия конституционно-правового статуса системы государственных органов исполнительной власти Российской Федерации, проявляющегося в специфических президентско-парламентарной форме правления и нетипичной форме государственно-территориального устройства России – федерации с сильными централистскими тенденциями в конституционно-правовом регулировании взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти.

Исследование представляет собой одну из первых работ в отечественной науке конституционного права, посвященную проблемам конституционализации сущности, форм и содержания взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Частные положения, характеризующие научную новизну исследования, заключаются в следующем.

1. Обосновано, что своеобразие формы правления России как президентско-парламентарной республики определяется не только конституционно-правовым статусом Президента Российской Федерации, но и конституционно-правовым положением всей системы федеральных и региональных органов исполнительной власти.

При этом поддержано мнение тех исследователей-конституционалистов, которые признают Правительство Российской Федерации неотъемлемой частью федеральных органов исполнительной власти, высшим федеральным органом исполнительной власти общей компетенции наподобие того, как федеральное законодательство выделяет высший орган исполнительной власти (правительство, администрацию) и иные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

2. Своеобразие формы государственно-территориального устройства как централизованного федеративного государства определяется доминирующей ролью федеральной исполнительной власти, которая в силу своего конституционно-правового положения подчиняет себе систему органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, формируя тем самым строго централизованную вертикаль всей системы исполнительной власти в Российской Федерации.

3. Установлено, что своеобразие формы правления и формы государственно-территориального устройства России достаточно отчетливо проявляется посредством углубления процесса конституционализации различных областей деятельности государственных органов исполнительной власти в России, в том числе форм и содержания взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти отдельных субъектов Российской Федерации.

4. Выявлены и охарактеризованы основные причины и направления конституционализации взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Среди основных причин называются, в частности, упрочение принципа верховенства Конституции Российской Федерации; ведущая роль конституционного права России, проявляющаяся в регулировании исключительно нормами конституционного права наиболее важных для обеспечения жизнедеятельности отдельного человека, общества и государства в целом общественных отношений и формирование конституционно-правовых основ, конкретизируемых нормами иных отраслей права; постепенное расширение предмета конституционно-правового регулирования в связи с усложнением развития общества и государства, формированием новых групп общественных отношений. К основным направлениям конституционализации взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Федерации отнесены их формирование и внутренняя организация, а также осуществление компетенции.

5. Выделены и исследованы с точки зрения соприкасающегося конституционно- и административно-правового регулирования шесть форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области их формирования и внутренней организации, а также осуществление ими компетенции.

6. Проанализирована интерпретационная, конституционно-корректирующая роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии конституционализации отдельных форм взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти (например, координации (согласования) деятельности федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

Научная новизна исследования находит отражение в определении некоторых конституционно-правовых категорий. Элементы научной новизны содержат также отдельные авторские выводы и предложения, касающиеся теории и практики российского конституционализма применительно к развитию конституционно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, взаимодействия между соответствующими органами. Например, дано определение конституционализации отдельных сфер правового регулирования как процесса ориентирующего системного воздействия принципов и норм Конституции Российской Федерации, конституционного права в целом на определенные общественные отношения в рамках признанной природы этих принципов и норм как базовых, требующих развития в принципах и нормах иных отраслей права.

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны.

1. Конституция Российской Федерации и развитие на ее основе конституционной практики осуществления государственной власти дают основание утверждать, что форма правления современной России определяется не только конституционно-правовым статусом Президента Российской Федерации, но и конституционно-правовым положением всей системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Конституционно-правовое положение федеральной исполнительной власти (Правительства Российской Федерации, центральных и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции) корректируется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и подзаконными актами в части регулирования конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации, который фактически (и частично формально-юридически) возглавляет систему федеральных органов исполнительной власти, включая Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти. Таким образом, выстроенная конституционной практикой вертикаль исполнительной власти в действительности включает в себя Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, иные федеральные (центральные и территориальные) органы исполнительной власти. Это дает основание поддержать мнение российского исследователя В.Е. Чиркина о том, что в России формируется «нетипичная», близкая к президентско-парламентарной форма правления.

2. Президентско-парламентарная республика как форма правления Российской Федерации оригинальным образом сочетается с формой централизованного федеративного государственно-территориального устройства России. В этом сочетании обнаруживается, что вертикаль федеральной исполнительной власти находит свое продолжение в системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Во-первых, на

территории субъектов Федерации действует система территориальных органов большинства федеральных органов исполнительной власти (регионального, районного или поселенческого уровней) наряду с органами исполнительной власти собственно каждого субъекта Российской Федерации. Во-вторых, Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти распространяют свою деятельность на территорию субъектов Российской Федерации на основе конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации подчинены Правительству Российской Федерации и иным федеральным органам исполнительной власти в части реализации исключительных и по многим параметрам совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также при осуществлении переданных субъектам Федерации полномочий федеральной исполнительной власти. Учитывая, что «остаточная» («исключительная») компетенция субъектов Российской Федерации незначительна, существующая вертикаль исполнительной власти пронизывает все пространственные уровни осуществления исполнительной власти, формируя стержень централизованного федеративного устройства, которое в конституционно-правовой науке нередко условно именуется «унитарным федеративным» устройством. В исследовании раскрыты основные черты действия механизма централизации, унификации федеративного устройства России.

3. В работе установлено, что своеобразие формы правления и государственно-территориального устройства России отчетливо проявляется при исследовании процесса конституционализации различных областей деятельности государственных органов исполнительной власти в России, в том числе форм и содержания взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти отдельных субъектов Российской Федерации. При этом конституционализация рассматривается, в отличие от существующих точек зрения, не только как процесс приведения норм иных отраслей права в соответствие с Конституцией Российской

Федерации, но и как процесс ориентирующего и системного воздействия принципов и норм Конституции Российской Федерации, конституционного права в целом на определенные общественные отношения в рамках признанной природы этих принципов и норм как базовых, требующих развития принципами и нормами иных отраслей права.

4. Очевидными причинами усиления конституционализации организации и деятельности исполнительных органов государственной власти, в том числе форм и содержания взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, является упрочение принципа верховенства Конституции Российской Федерации, ведущая роль конституционного права в системе российского права и постепенное расширение сферы конституционно-правового регулирования в связи с усложнением развития современного общества и государства.

5. Углубление процесса конституционализации различных областей деятельности органов исполнительной власти в России обуславливает необходимость специального конституционно-правового исследования форм и содержания взаимодействия этих органов. Конституция Российской Федерации, устанавливая основы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, не дает более или менее систематизированного перечня форм такого взаимодействия. Вместе с тем конкретные формы взаимодействия органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов закрепляются в федеральном законодательстве и отчасти в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации, подзаконных актах федерального и регионального уровней (указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, актах федеральных министерств, служб и агентств, а также региональных органов исполнительной власти).

6. Процесс конституционализации затрагивает регулирование следующих форм взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: 1) координация федеральными органами исполнительной власти

деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; 2) создание совместных координационных, консультационных, совещательных и тому подобных структурных образований; 3) оказание федеральными органами исполнительной власти методической помощи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимный обмен информацией; 4) передача федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации части своих полномочий, а также передача части полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на федеральный уровень; 5) контроль со стороны федеральных органов исполнительной власти за соблюдением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации законодательства и выполнением переданных полномочий; 6) согласование федеральными органами исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации процедуры разработки и реализации государственных программ, а также осуществление контроля за их выполнением в части их действия на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

7. Очевидным является то, что возрастающая централизация в системе исполнительных органов государственной власти делает координацию одним из наиболее востребованных средств гармонизации интересов Российской Федерации и ее субъектов. Нахождение баланса в степени самостоятельности и включенности региональных исполнительно-распорядительных органов в единую систему исполнительной власти России является сегодня одной из важнейших задач государственного управления. Координация по «вертикали», дополняемая координацией по «горизонтали» (между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках федеральных округов, межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации), может стать одним из органично вписывающихся инструментов теории и практики «кооперативного федерализма».

8. Механизм координации применяется при реализации предметов исключительного ведения Российской Федерации, в частности, в случае

делегирования полномочий федеральных органов государственной власти органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Особое значение для развития федерализма в России имеет сфера совместного ведения Федерации и ее субъектов, поскольку в этих рамках находят наибольшее применение механизмы координации и согласования, появляется возможность разумной низовой инициативы и корреспондирующей ей персональной ответственности.

9. Выделенные формы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации широко применяются в основных направлениях такого взаимодействия: при формировании территориальных органов федеральной исполнительной власти, а также формировании органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; в их внутренней организации и осуществлении компетенции. Тем самым возникает потребность конституционализации содержания взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти в целом. Нормы конституционного права (Конституции Российской Федерации и иных правовых актов) устанавливают основы взаимодействия при формировании многих территориальных органов федеральной исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (например, назначение руководителей соответствующих органов исполнительной власти), структурировании органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и распределении полномочий между федеральными (центральными и территориальными) органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Процесс конституционализации содержания взаимодействия органов исполнительной власти требует дальнейшей конкретизации и систематизации, органичного вплетения в процесс регулирования нормами иных отраслей права, в частности, административного права.

10. Важное значение в конституционализации взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации имеют решения Конституционного Суда Российской Федерации. Суд рассматривает положения Конституции Российской Федерации как базовые, ориентирующие принципы организации исполнительной власти, в том числе в сфере взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, распространяя их на упомянутые формы и направления такого взаимодействия.

11. На фоне усиления централизации государственной власти, механизма правового регулирования в различных сферах общественных отношений Конституционный Суд Российской Федерации играет особую роль в сбалансировании центров принятия государственно-правовых решений по «горизонтали» (в рамках конституционного принципа разделения и взаимного уравнивания «ветвей» государственной власти) и «вертикали» (в рамках конституционных принципов федерализма и субсидиарности).

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что ряд выводов и предложений могут стать основой для развития отечественной науки конституционного права и совершенствования действующего федерального и регионального законодательства.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и международного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Алтайский государственный университет».

Основные положения и выводы исследования нашли отражение в девяти научных статьях, в том числе трех статьях, опубликованных в рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК, а также в докладах на шести международных, всероссийских и межрегиональных научных конференциях, в частности всероссийской научно-практической конференции «Правовая система общества: преемственность и модернизация» (Барнаул, 2012), всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Представительная власть в Российской Федерации: история, теория и современность» (Барнаул, 2013), всероссийской научно-практической

конференции «Конституция Российской Федерации: социальные ориентиры, практика реализации» (Барнаул, 2013), XVIII международной научно-практической конференции «Человек и государство» (Барнаул, 2014), международной научно-практической конференции «Гражданское общество и правовое государство» (Барнаул, 2014), Российско-Азиатском Правовом Конгрессе «Юридическая наука и образование в России и Азии» (Барнаул, 2014).

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, степень научной разработанности проблемы, определяются цели, задачи, объект и предмет, методологическая и теоретическая основы, научная новизна, научная и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Исполнительная власть в Российской Федерации: сущность и система в контексте конституционно-правового регулирования формы правления и государственно-территориального устройства» состоит из двух параграфов, в которых исследуются теоретико-методологические вопросы конституционно-правового статуса исполнительной власти в Российской Федерации в контексте специфики формы правления и формы государственно-территориального устройства. В первом параграфе определяется сущность исполнительной власти, а также ее конституционно-правовые основания соотношения с формой правления России. С началом демократических преобразований, «модернизации» государственного механизма России в начале 90-х годов 20 в. исполнительная власть в силу объективных причин заняла ведущую роль в деле построения новой российской государственности, что предопределило форму правления России, закрепленную в Конституции

Российской Федерации 1993 г. Причем значительный объем полномочий Президента Российской Федерации, а следовательно, и его реальная значимость в государственном механизме, обусловлены именно полномочиями по формально-юридическому и фактическому руководству системой федеральных органов исполнительной власти, включая Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти. С учетом этого предложено в науке конституционного права не ограничиваться исследованием лишь конституционно-правового статуса высшего федерального органа исполнительной власти – Правительства Российской Федерации, а исследовать конституционно-правовое положение всей системы федеральных органов исполнительной власти.

Во втором параграфе, на основе анализа конституционных положений и законодательства, исследуются два уровня организации и осуществления государственной власти в России – федеральный и субъектов Федерации. Для установления характера и содержания взаимоотношений между указанными уровнями государственной власти, между Федерацией и ее субъектами важное значение имеет исследование конституционных основ соотношения и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти во главе с Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, с одной стороны, и высших, иных органов исполнительной власти каждого в отдельности субъекта Федерации, с другой стороны. Под этим углом зрения обнаруживается своеобразие конституирования и тенденции в развитии федеративной формы государственно-территориального устройства России.

Своеобразие формы государственно-территориального устройства определяется доминирующей ролью федеральной исполнительной власти, которая в силу своего конституционно-правового положения подчиняет себе систему органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, формируя тем самым строго централизованную вертикаль всей системы исполнительной власти в Российской Федерации. Она находит свое продолжение в системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Во-

первых, на территории субъектов Федерации действует система территориальных органов большинства федеральных органов исполнительной власти наряду с органами исполнительной власти собственно каждого субъекта Российской Федерации. Во-вторых, Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти распространяют свою деятельность на территорию субъектов Российской Федерации в силу действия конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий, согласно которому органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации подчинены Правительству Российской Федерации и иным федеральным органам исполнительной власти в части реализации исключительных и по многим параметрам совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также при осуществлении переданных субъектам Федерации полномочий федеральной исполнительной власти. Учитывая, что «остаточная» («исключительная») компетенция субъектов Российской Федерации незначительна, существующая вертикаль исполнительной власти пронизывает все пространственные уровни осуществления исполнительной власти, формируя стержень централизованного федеративного устройства, которое в конституционно-правовой науке нередко условно именуется «унитарным федеративным» устройством.

В главе второй «Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, основные направления, значение», включающей в себя три параграфа, исследуются сущность, основные направления и значение конституционализации отдельных форм взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти. В первом параграфе раскрываются сущность и основные направления конституционализации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выделяются отдельные формы взаимодействия этих органов.

Своеобразие формы правления и формы государственно-территориального устройства России достаточно отчетливо проявляется посредством углубления процесса конституционализации различных областей деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации, в том числе форм и содержания взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти отдельных субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации, устанавливая основы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, не дает более или менее систематизированного перечня форм такого взаимодействия. Одновременно конкретные формы взаимодействия органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов закрепляются в федеральном законодательстве, отчасти в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации, подзаконных актах федерального и регионального уровней (указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, актах федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, а также региональных органов исполнительной власти).

Проведенное исследование позволяет дать авторское определение конституционализации отдельных сфер правового регулирования как процесса ориентирующего системного воздействия принципов и норм Конституции Российской Федерации, конституционного права в целом на определенные общественные отношения в рамках признанной природы этих принципов и норм как базовых, требующих развития принципами и нормами иных отраслей права.

Анализ конституционно-правового массива позволяет выделить следующие формы взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: 1) координация федеральными органами исполнительной власти деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; 2) создание совместных консультационных, совещательных и тому подобных структурных образований; 3) оказание федеральными органами исполнительной власти методической помощи органам исполнительной власти субъектов

Российской Федерации, а также взаимный обмен информацией; 4) передача федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации части своих полномочий, а также передача части полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на федеральный уровень; 5) контроль со стороны федеральных органов исполнительной власти за соблюдением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации законодательства и выполнением переданных полномочий; 6) согласование федеральными органами исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации процедуры разработки и реализации государственных программ, а также осуществление контроля за их выполнением в части их действия на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

Во втором параграфе раскрываются основы конституционализации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области их формирования и внутренней организации. Особое внимание уделяется процедуре назначения на должность и освобождения от должности руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти, которая осуществляется соответствующим центральным органом федеральной исполнительной власти, в том числе в ряде случаев по согласованию с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации. Показано, что наряду с прочими исследуемыми координационными полномочиями Федерации эта процедура является сегодня серьезным слагаемым усиления централистских, субординационных начал в отношениях между данными органами.

Отсюда, в этой части очевиден разрыв между юридической и фактической конституциями России. Соответственно одной из важных задач на пути преодоления такого разрыва является повышение роли координационных начал, в том числе посредством детального конституционно-правового регулирования процедур согласования во взаимодействии федеральных и региональных органов

исполнительной власти, устранения коллизии некоторых законодательных и подзаконных правовых актов.

В третьем параграфе раскрываются основные направления конституционализации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области осуществления их компетенции. Взаимодействие федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении их компетенции предопределено федеративной природой российского государства. Оно обусловлено в значительной мере установленным конституционным принципом разграничения компетенции (предметов ведения и полномочий) между Российской Федерацией и ее субъектами. Особое значение для развития федерализма в России имеет сфера совместного ведения Федерации и ее субъектов, поскольку в этих рамках находят наибольшее применение механизмы координации и согласования, появляется возможность разумной низовой инициативы и корреспондирующей ей персональной ответственности.

В то же время в России сегодня происходит централизация исполнительной власти и усиление контроля за реализацией субъектами Российской Федерации своей компетенции, что во многом опосредуется делегированием полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации и установлением в связи с этим многочисленных субординационных связей. Другим направлением усиления централизации государственной власти является координация федеральными органами исполнительной власти государственных программ, реализуемых на территории субъектов Российской Федерации.

В главе третьей «Конституционно-корректирующая роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» посредством анализа юридической природы и содержания решений Конституционного Суда Российской Федерации выявляется их интерпретационная, конституционно-

корректирующая роль в развитии конституционализации отдельных форм взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти. Конституционализации взаимодействия федеральных (центральных и территориальных) органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации способствует деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, который толкует, развивает и защищает определенные положения Конституции Российской Федерации. Суд рассматривает положения Конституции Российской Федерации как базовые, ориентирующие принципы развития исполнительной власти, в том числе вопросов взаимодействия.

В решениях Конституционного Суда Российской Федерации значительное внимание уделено толкованию конституционных основ сущности и форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Толкование сущности и форм такого взаимодействия может осуществляться при разъяснении содержания конституционных принципов организации и функционирования органов государственной власти (единства и разделения государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, федерализма и пр.); порядка формирования и функционирования отдельных звеньев федеральных и региональных органов государственной власти (прежде всего исполнительной власти); соподчинения органов государственной власти (исполнительной власти) федерального и регионального уровней в рамках действия конституционных принципов обеспечения государственной власти и федеративного государственно-территориального устройства.

Конституционный Суд Российской Федерации, формулируя правовые позиции по различным вопросам государственного территориального устройства России, нередко достаточно противоречиво влияет на состояние федеративных отношений. В одних случаях правовые позиции Суда были направлены на развитие элементов федерализма и децентрализации государственной власти,

кооперации и взаимодействия между федерацией и ее субъектами. В других случаях Суд занимает жесткую «централистскую» позицию, ссылаясь на необходимость обеспечения государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, верховенства Конституции Российской Федерации, единства государственной власти. Тем самым подтверждается неустойчивость развития формы правления и государственно-территориального устройства России.

На фоне усиления в российской «унитарном федеративном» государстве централизации государственной власти, механизма правового регулирования в различных сферах общественных отношений особое значение имеет деятельность Конституционного Суда Российской Федерации по сбалансированию центров принятия государственно-правовых решений по «горизонтали» (в рамках конституционного принципа разделения и взаимного уравнивания «ветвей» государственной власти) и «вертикали» (в рамках конституционных принципов федерализма и субсидиарности).

В **заключении** диссертации сделаны общие выводы проведенного исследования, изложены предложения по совершенствованию действующего законодательства по вопросам, связанным с конституционализацией взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК

1. Чепрасов К.В. Модели разделения властей и форма правления (конституционно-правовой аспект) // Известия Алтайского государственного университета. 2013. Т. 2. № 2 (78). С. 134-138. – 0,7 п.л.

2. Чепрасов К.В. Административная реформа и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 51-54. – 0,6 п.л.

3. Чепрасов К.В. Понятие и роль координации государственных программ как конституционной формы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти Российской Федерации // Вестник Академии права и управления. 2014. № 37. С. 89-94. – 0,5 п.л.

Научные статьи, опубликованные в других юридических изданиях

4. Чепрасов К.В. «Исполнительная власть» и «государственное управление»: к соотношению понятий // Правовая система общества: преемственность и модернизация: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Барнаул, 4-5 октября 2012 г. Барнаул: изд-во Алт. ун-та, 2013. С. 83-85 – 0,3 п.л.

5. Чепрасов К.В. Классический парламентаризм и система государственной власти Российской Федерации // Представительная власть в Российской Федерации: история, теория и современность: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / под. ред. И.И. Лоора, Л.В. Тена. Барнаул: изд-во ААЭП, 2013. С. 66-68. – 0,3 п.л.

6. Чепрасов К.В. Конституционные основы взаимодействия Президента РФ и Правительства РФ как условие эффективной реализации государственного управления // Конституция Российской Федерации: социальные ориентиры, практика реализации (к 20-летию Конституции Российской Федерации): материалы Всероссийской научно-практической конференции (Барнаул, 24-25 октября 2013 г.) / отв. ред. С.В. Землюков. Барнаул: изд-во Алт. ун-та, 2014. С. 182-185. – 0,3 п.л.

7. Чепрасов К.В. Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти и форма правления в России // Человек и государство:

материалы XVIII международной научно-практической конференции / под. ред. А.Н. Мельникова. Барнаул: «Концепт», 2014. С. 361-369. – 0,6 п.л.

8. Чепрасов К.В. Согласование кандидатуры руководителя территориального органа федеральной исполнительной власти как форма взаимодействия государственных органов Российской Федерации и ее субъектов // Юридическая наука и образование в России и Азии. Методика преподавания права. Материалы I Российско-Азиатского Правового Конгресса. Барнаул. 2-3 октября 2014 г. / под. ред. В.В. Сорокина и А.А. Васильева. Барнаул: Издательская группа «Си-пресс», 2014. С. 178-180. – 0,3 п.л.

9. Чепрасов К.В. Принцип разделения властей в государственном механизме России // Алтайский юридический вестник. 2014. № 7. С. 39-43. – 0,6 п.л.